

PAUL



First Session  
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Legal and Constitutional Affairs

# Affaires juridiques et constitutionnelles

*Chairman:*  
The Honourable JOAN NEIMAN

*Présidente:*  
L'honorable JOAN NEIMAN

Thursday, March 28, 1985

Le jeudi 28 mars 1985

**Issue No. 6**

**Fascicule n° 6**

**Sixth proceedings on:**

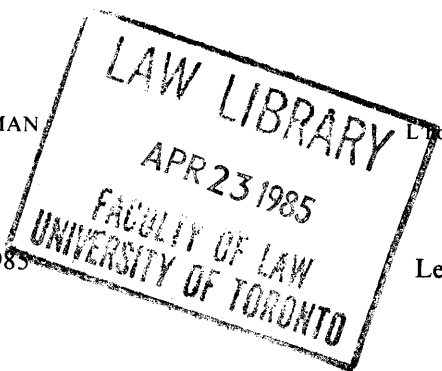
**Sixième réunion concernant:**

Subject-matter of Bill C-31,  
"An Act to amend the Indian Act"

La teneur du projet de loi C-31,  
«Loi modifiant la Loi sur les Indiens»

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Joan Neiman, *Chairman*  
The Honourable Nathan Nurgitz, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Asselin	Marchand
Cools	Robertson
Corbin	*Roblin
Fairbairn	(or Doody)
Flynn	Stanbury
Lewis	Tremblay
*MacEachen	
( or Frith)	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

*Présidente:* L'honorable Joan Neiman  
*Vice-président:* L'honorable Nathan Nurgitz

et

Les honorables sénateurs:

Asselin	Marchand
Cools	Robertson
Corbin	*Roblin
Fairbairn	(ou Doody)
Flynn	Stanbury
Lewis	Tremblay
*MacEachen	
(ou Frith)	

*\*Membres d'office*

(Quorum 4)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate,  
Wednesday, March 13, 1985:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by  
the Honourable Senator Phillips:

That notwithstanding Rule 67(1)(m), the Standing  
Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be  
authorized to examine and consider the subject-matter of  
the Bill C-31, intituled: “An Act to amend the Indian  
Act”, in advance of the said Bill coming before the Sen-  
ate, or any matter relating thereto;

That the Committee have power to adjourn from place  
to place within Canada; and

That the Committee be empowered to engage the ser-  
vices of such counsel and technical, clerical and other per-  
sonnel as may be required for the purpose of the said  
examination.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 13 mars  
1985:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par  
l'honorable sénateur Phillips,

Que, nonobstant l'article 67(1)(m) du Règlement, le  
Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et  
constitutionnelles soit autorisé à étudier la teneur du Pro-  
jet de loi C-31, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les  
Indiens», avant que ce projet de loi soit soumis au Sénat  
ou toute question s'y rattachant;

Que le Comité soit autorisé à voyager où que ce soit au  
Canada; et

Que le Comité soit autorisé à retenir les services des  
conseillers et du personnel technique, de bureau et autre  
dont il pourra avoir besoin aux fins de son enquête.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

THURSDAY, MARCH 28, 1985  
(9)

*[Text]*

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 9:04 a.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Joan B. Neiman, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Corbin, Fairbairn, Flynn, Marchand, Neiman, Nurgitz, Robertson, Stanbury and Tremblay. (9)

*Other Senators present:* The Honourable Senators Adams and Buckwold.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Mr. Donald MacDonald, Research Officer.

*Also in attendance:* The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:**From the Native Women's Association of Canada:*

Ms. Marlyn Kane, President;

Ms. Jean Gleason, First Vice-president.

*From the Blackfoot Tribe (No. 146) of Treaty 7:*

Mr. Leo Youngman, Chief;

Mr. Andrew Bear Robe, Indian Self-Government Advisor.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated March 13, 1985, resumed consideration of the subject-matter of Bill C-31, intituled: "An Act to amend the Indian Act".

Ms. Kane of the Native Women's Association of Canada made a statement and with Ms. Gleason, answered questions.

The Honourable Senator Marchand moved, that the written presentation submitted to the Committee by the Native Women's Association of Canada be appended to this day's proceedings (*See Appendix "LEG-6A"*).

The witnesses from the Blackfoot Tribe (No. 146) of Treaty 7, made statements and answered questions.

At 10:56 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

*Le greffier du Comité*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Committee*

**PROCÈS-VERBAL**

LE JEUDI 28 MARS 1985  
(9)

*[Traduction]*

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 04 sous la présidence de l'honorable sénatrice Joan B. Neiman (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Corbin, Fairbairn, Flynn, Marchand, Neiman, Nurgitz, Robertson, Stanbury et Tremblay. (9)

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Adams et Buckwold.

*Également présent: De la Bibliothèque du Parlement:* M. Donald MacDonald, attaché de recherche.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:**De l'Association des femmes autochtones du Canada:*

M<sup>me</sup> Marlyn Kane, présidente;

M<sup>me</sup> Jean Gleason, première vice-présidente.

*De la tribu des pieds noirs (N° 146) du Traité 7:*

M. Leo Youngman, chef;

M. Andrew Bear Robe, conseiller, Autonomie politique des Indiens.

Conformément à son ordre de renvoi du 13 mars 1985, le Comité reprend l'étude de la teneur du projet de Loi C-31 «Loi modifiant la Loi sur les Indiens».

M<sup>me</sup> Kane, de l'Association des femmes autochtones du Canada, fait une déclaration et avec M<sup>me</sup> Gleason, répond aux questions.

L'honorable sénateur Marchand propose que le mémoire présenté au Comité par l'Association des femmes autochtones du Canada soit annexé aux délibérations d'aujourd'hui (*Voir Appendice «LEG-6A»*).

Les témoins de la Tribu des Pieds Noirs (N° 146) du Traité 7, font des déclarations et répondent aux questions.

À 10 h 56, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

**ATTESTÉ:**

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, March 28, 1985.

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 9 a.m., to examine the subject matter of Bill C-31, to amend the Indian Act.

**Senator Joan Neiman (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we have a quorum. I wish to thank our witnesses for agreeing to come one-half hour earlier in order that we might accommodate other witnesses. That was necessary in the time period allowed to us this morning. In order not to encroach further on the time of the committee members, we will start with the first presentation, which is from the Native Women's Association of Canada. We have with us Ms. Marlyn Kane, President, and Ms. Jean Gleason, First Vice President. I would ask our witnesses to please proceed.

**Ms. Marlyn Kane, President, Native Women's Association of Canada:** Thank you, Madam Chairman. Good morning, honourable senators. I would like to start by saying that we welcome the opportunity to talk with you today. Following the presentation, which will be brief, we will be interested in entering into a dialogue with you. Before I get into any content, I would like to dispense with the technicalities. Some documentation has already been circulated to you entitled "Presentation to the Standing Committee on Indian Affairs and Northern Development". This was a House of Commons Committee, and we noticed afterwards that we had forgotten to change the title page for this committee; so please excuse us for that.

On page 7 a correction is necessary in the second paragraph. It should read as follows:

The government clearly assumes that in the future a descendant should have status only where at least one parent has status. This rule, called the half-descent rule is a great deal more restrictive than that contained in Bill C-47.

I believe that in your document there is a reference to two grandparents. We have changed it so that it is clearer.

As you can see, it is a lengthy brief. We have no intention of reading it into the record. We also have an executive summary that we will be presenting to the standing committee this afternoon. However, for this morning's purposes, I shall be giving a brief and concise summary of what is in the paper. There are a number of areas we touch upon in the paper, including reference to defective wording. So I would ask honourable senators to please take the time at some point to read our paper.

Having said that, I should like to echo the statements made by the Ontario Vice Chief, Mr. Wally Mackay, of the Assembly of First Nations, when he commenced his presentation. It is with respect to the honourable senators, including

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 28 mars 1985.

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 heures, afin d'examiner la teneur du projet de loi C-31, Loi modifiant la Loi sur les Indiens.

**Le sénateur Joan Neiman (président)** occupe le fauteuil.

**La présidente:** Honorables sénateurs, nous avons le quorum. Je désire remercier nos témoins d'avoir accepté de se présenter une demi-heure plus tôt afin que nous puissions en accueillir d'autres. Nous avons dû procéder ainsi en raison du temps qui nous est alloué ce matin. Afin de ne pas empiéter davantage sur le temps dont disposent les membres du Comité, nous commencerons par le premier exposé, soit celui de l'Association des femmes autochtones du Canada. Nous avons avec nous M<sup>me</sup> Marlyn Kane, présidente, et M<sup>me</sup> Jean Gleason, première vice-présidente de l'Association. Je demanderais à nos témoins de bien vouloir commencer.

**Mme Marlyn Kane, présidente de l'Association des femmes autochtones du Canada:** Je vous remercie, madame le président. Bonjour, honorables sénateurs. Tout d'abord, permettez-moi de vous dire que nous sommes heureuses de pouvoir nous adresser à vous aujourd'hui. À la suite de l'exposé, qui sera bref, nous aimerions entamer un dialogue avec vous. Mais avant de passer au contenu, je voudrais régler les détails techniques. On a déjà fait circuler parmi nous un document intitulé: Présentation to the Standing Committee on Indian Affairs and Northern Development. Il s'agissait d'un comité des Communes et nous avons remarqué par la suite que nous avions oublié de modifier la page titre à l'intention de votre Comité; veuillez donc nous en excuser.

Tout d'abord, une correction s'impose au deuxième paragraphe de la page 7, qui devrait se lire ainsi:

Le gouvernement présume de toute évidence qu'à l'avenir un descendant ne devrait posséder le statut d'Indien que si au moins un de ses parents le possède. Cette règle, appelée règle de la semi-descendance, est beaucoup plus restrictive que celle qui figure dans le projet de loi C-47.

Je pense que dans le document, on fait allusion à deux grands-parents. Nous en avons modifié la formation pour qu'elle soit plus claire.

Comme vous pouvez le constater, le mémoire est assez long. Nous n'avons donc pas l'intention d'en faire lecture pour le compte rendu. Nous avons également un résumé que nous présenterons au Comité permanent cet après-midi. Toutefois, pour ce matin, que je résumerai de façon très brève et concise la teneur du document. Nous abordons également d'autres questions dans ce document, y compris à la formulation déficiente du projet de loi. Je demanderais donc aux honorables sénateurs de bien vouloir lire notre document lorsqu'ils en auront l'occasion.

Cela étant dit, je voudrais me faire l'écho des déclarations du vice-chef de l'Ontario, M. Wally Mackay, de l'Assemblée des premières nations, lorsqu'il a entamé son exposé. Ses déclarations concernant les honorable sénateurs, y compris le séna-

## [Text]

the chairman of the committee, Senator Neiman, who assisted us last June in terms of not agreeing to pass Cill C-47 that day. I should like to extend to you, Madam Chairman, on behalf of the Native Women's Association, our appreciation.

The Native Women's Association of Canada represents not only Indians now known as non-status Indians, but also status Indians and Métis. Attached to the brief is an overview of the organization and explanation of who our members are. Basically our philosophy—and this will be reflected in what I am going to tell you—is that we endorse and support the concept of First Nations government. I would like to make it clear that we are dealing with a current situation that does not reflect true First Nations government. The Indian Act reflects nothing having to do with customary or traditional forms of government. Therefore Bill C-31, in its proposed amendments to improve the Indian Act, will also be restrictive. The whole Indian Act is restrictive. So I point out that we recognize the limitations within which we are working, and it is because of that that we take the positions that we do.

As you already know, in Bill C-31 there are three main principles that have been embraced: first, to end discrimination; secondly, to reinstate some people—I will get into that further—and, thirdly, some recognition of band control of membership.

I will try, as briefly as possible, to discuss the failure of Bill C-31 to meet those three principles that have been put forward by the government. First, I will deal with the removal of discrimination from the act. The reason why we do not believe that Bill C-31 meets that principle is that women are treated discriminatorially. For example, only certain women, namely the 12(1)(b) victims, the 109(2) victims and the 109(1) victims—the last ones in a very limited manner—will have their rights restored. That, of course, is great. We do not argue the view that people should have their status and band membership restored. However, what the bill does not provide for is a guarantee that those reinstated women will be able to exercise residency rights on the reserve. The provisions are not clear as to what the access will be for those women in future. They also do not have a vote in determining membership codes; or, if they do, it is not clear in the bill.

We are concerned that apparently more consideration is being given to acquired status women. I am referring particularly to women of non-First Nations descendency who today are considered Indian only through marriage. Those women have a greater ability to transmit status and band membership than do Indian women. As you are probably aware, Indian women, while they may have their status and band membership restored, cannot transmit that to even the first generation children. First generation will get only status and not membership, let alone succeeding generations.

## [Traduction]

teur Neiman, le président du Comité aujourd'hui, qui nous ont aidées en juin dernier en refusant l'adoption du projet de loi C-47 à ce moment-là. Au nom de l'Association des femmes autochtones, je voudrais, madame le président, vous exprimer notre reconnaissance.

L'Association des femmes autochtones du Canada représente non seulement des Indiens maintenant connus sous le nom d'Indiens non inscrits, mais également des Indiens et des Métis inscrits. Vous trouverez également joint au mémoire un aperçu général de notre organisme et une explication de la composition de l'Association. En substance, nous avons pour philosophie—et les propos que je vous adresserai la refléteront—d'appuyer le principe d'un gouvernement des premières nations. Je voudrais souligner que, à l'heure actuelle, il n'existe pas de vrai gouvernement des premières nations. La Loi sur les Indiens ne renferme rien sur les formes coutumières traditionnelles du gouvernement. Ainsi, le projet de loi C-31, qui propose des modifications visant à améliorer la Loi sur les Indiens, sera également restrictif. En fait, toute la Loi sur les Indiens est restrictive. Je souligne donc que nous reconnaissons les limites qui nous sont imposées, et c'est pourquoi nous adoptons les positions que vous connaissez.

Comme vous le savez déjà, dans le projet de loi C-31, on a adhéré à trois grands principes: premièrement, de mettre un terme à la discrimination; deuxièmement, de réintégrer certaines personnes dans leurs droits—j'en parlerai plus longuement—et troisièmement, de reconnaître dans une certaine mesure le pouvoir d'une bande de décider qui en fera partie.

Je tenterai de parler brièvement de l'échec du projet de loi C-31 à répondre à ces trois principes avancés par le gouvernement. Tout d'abord, j'aborderai la suppression de toute description continue dans la loi. La raison pour laquelle nous estimons que le projet de loi C-31 ne répond à ce principe, c'est que les femmes sont traitées de façon discriminatoire. Par exemple, seules certaines femmes, notamment les victimes citées à l'alinéa 12(1)b), au paragraphe 109(2) et au paragraphe 109(1)—les dernières, de façon très limitée—seront réintégrées dans leurs droits. Bien entendu, c'est formidable. Nous ne contestons pas l'opinion que le statut de ces femmes et leur appartenance à une bande doivent être rétablis. Quoi qu'il en soit, le projet de loi n'offre aucunement la garantie que ces femmes réintégrées dans leurs droits pourront exercer leurs droits de résidence dans la réserve. Les dispositions du projet de loi n'indiquent pas clairement dans quelle mesure ces femmes auront accès à la réserve. En outre, elles ne prévoient pas la tenue d'un vote pour déterminer certains codes d'appartenance à une bande; si elles le prévoient, le projet de loi ne l'indique pas très clairement.

Ce qui nous inquiète également, c'est que le projet de loi nous indique apparemment qu'on accorde davantage d'importance, aux femmes qui ont acquis le statut d'Indien. Je fais particulièrement allusion aux femmes dont les ancêtres ne sont pas des membres des premières nations et qui ne sont actuellement considérées comme Indiennes que par mariage. Ces femmes sont plus en mesure de transmettre leur statut et leur droit d'appartenance à une bande que les indiennes. Comme vous le savez probablement, les Indiennes, bien qu'elles puissent être réintégrées dans leur statut et dans leur appartenance une

[Text]

We have some recommendations with respect to that. First, we are proposing that non-aboriginal women who gain status and membership through marriage should not be considered as having status when it comes to transmitting status and membership to future generations. Secondly, their rights to reside on the reserve should be tied to their connection with their band member spouse. In other words, where the marriage tie is broken due to separation, divorce or death, such women no longer have the right to remain on the reserve unless, of course, the band otherwise decides. We do not believe that this should be something that is guaranteed and without consent of band.

The other people who are treated discriminatorially are the children. I have already made reference to first and second generations. As you know, it is only the first generation who will get status. There is no guarantee of band membership, let alone anything for future generations. We have a problem with the clause dealing with adopted children. We welcome, of course, the amendment to that particular division, in that it recognizes children born out of wedlock, for example, but it does not recognize children adopted by traditional custom.

I hate to use the term "illegitimate" but both the act and this bill refer to certain children as being illegitimate. This bill does not clear up the differences surrounding the illegitimate child of an Indian man, who, as a result of the *Martin vs. Chapman* decision, can be registered and obtain band membership. Of course, female children were not dealt with in that case, and Bill C-31 extends only to female children status, not band membership. So Bill C-31 will create situations where brothers have status and are members whereas sisters will only have status.

I would like to say something about the distinction between "status" and "membership". This distinction will only lead to further division among our people, both in the community and otherwise. To date the Indian Act does not make a distinction between status and membership. However, it is introduced in Bill C-31 and we have a lot of problems with it because it creates more categories of people.

**The Chairman:** Are you referring to a particular clause or are you talking about the bill in general.

**Ms. Kane:** On that point I was talking specifically about the illegitimate children, but throughout the bill there are all kinds of clauses that divide families. For example, there is a distinction between first and second generation children and, because

[Traduction]

bande, ne peuvent transmettre ces droits même aux enfants de la première génération. La première génération d'obtiendra que le statut, et non le droit d'appartenance, ce qui exclut d'autant plus les générations suivantes.

Nous avons donc certaines recommandations à formuler à ce sujet. Premièrement, nous proposons que les femmes non autochtones, qui obtiennent le statut d'Indien et le droit d'appartenance à une bande par le mariage, ne soient pas considérées comme ayant le statut d'Indien lorsqu'il s'agit de transmettre ce statut et le droit d'appartenance à des générations futures. Deuxièmement, leur droit de résider dans la réserve devrait dépendre de leur lien avec leur conjoint membre de la bande. En d'autres termes, lorsque le mariage est brisé par une séparation, un divorce ou un décès, ces femmes n'auraient plus le droit de demeurer dans la réserve, à moins, bien entendu, que la bande en décide autrement. A notre avis, ce droit ne devrait pas être garanti et accordé sans le consentement de la bande.

Les autres personnes qui sont traitées de façon discriminatoire sont les enfants. J'ai déjà fait allusion à la première et la deuxième générations. Comme vous le savez, ce n'est que la première génération qui obtiendra le statut d'Indien. Rien ne garantit que ces enfants auront le droit d'appartenir à une bande, encore moins lorsqu'il s'agira des générations futures. L'article portant sur les enfants adoptés nous pose un problème. Bien entendu, nous sommes heureuses de la modification apportée à cette disposition précise, car elle reconnaît les enfants nés hors mariage, par exemple, mais nous déplorons qu'elle ne reconnaisse pas les enfants adoptés selon les coutumes.

Je répugne à employer le terme «illégitime», mais tant la loi que le projet de loi C-31 font allusion à certains enfants en les qualifiant d'illégitimes. Le projet de loi n'aplanit pas les différences qui existent, par exemple, dans le cas de l'enfant illégitime d'un homme indien qui, à la suite de la décision *Martin contre Chapman*, a pu être inscrit et appartenir à une bande. Bien entendu, le cas des enfants de sexe féminin n'a pas été traité dans cette affaire, et le projet de loi C-31 n'accorde à ces filles que le statut d'Indien, et non le droit d'appartenance à une bande. Ainsi, le projet de loi C-31 engendrera des situations où des frères auront le statut d'Indien et seront membres d'une bande, tandis que leurs sœurs n'auront que le statut d'Indien.

Je voudrais parler de la distinction entre «statut» et «appartenance à une bande», qui ne fera qu'engendrer une plus grande division au sein de notre population, à la fois dans la collectivité et autrement. Jusqu'ici, la Loi sur les Indiens ne fait aucune distinction entre statut et appartenance à une bande. Cette distinction paraît toutefois dans le projet de loi C-31, ce qui nous pose beaucoup de problèmes car elle crée d'autres catégories de personnes.

**La présidente:** Faites-vous allusion à un article précis ou parlez-vous du projet de loi en général?

**Mme Kane:** Je parlais précisément des enfants illégitimes, mais le projet de loi renferme également toutes sortes d'articles qui divisent les familles. Par exemple, on établit une distinction entre les enfants de la première génération et ceux de la

*[Text]*

of a number of clauses, there will be situations where some Indians will have status but not membership, some will have both, some will have membership and not status and some may have nothing at all, though they may be full-blooded Indians.

The second principle deals with the recognition of band control of membership. In our opinion, the band decision-making process is not adequate. For example, the group of people eligible to vote is a very limited group. We have some recommendations with respect to this provision. We maintain that the proposed process is quite defective and we recommend that, first, the decision on membership rules be made by the electors of the band and, second, that it be ratified within one year following its adoption by all the people registered on the master band list. With regard to the first part of our recommendation, we have more or less resigned ourselves to the fact that non-aboriginal Indian women, for example, who are Indians through marriage, will maintain their right to vote. In other words, we do not accept the definition of who the electors may be but if we have to accept that, then we propose the second part. We feel strongly that to formulate a true First Nations government, all citizens of First Nations should take part in the decision-making process. This is why we support the belief that every citizen recognized by his or her people should have the right to take part. We believe in true democracy and hope that at some point we will get back to that.

Band members are not fully recognized by the government. I made some reference to this fact earlier. I referred to the distinction between status and membership. Whereas the bill recognizes that bands can maintain their own band lists and develop membership codes, it does not recognize who the band members are as designated by a band. If bands confer band membership on people who do not fall within the criteria of the federal government, the government will ignore its responsibility to those people, although they may remain band members and be recognized by their people. Again, this type of situation concerns us because we feel that it incites division within the community and that it does nothing to end discrimination. In fact, it may provide a disincentive for bands to open their membership rules and allow in people they really want because they will be concerned over the resources. We know that a number of bands in the country have already developed membership codes or are in the process of developing them. We believe that if the federal government intends to recognize the control of citizenship by the First Nations, it must also respect the decisions of the First Nation. If the First Nation decides that an individual or a group of people are citizens, the federal government should recognize that distinction and its responsibility to those people.

*[Traduction]*

deuxième, de sorte que certains articles feront que, dans certains cas, certains Indiens auront le statut mais non le droit d'appartenance à une bande, certains autres auront les deux, certains autres encore auront le droit d'appartenance et non le statut, et enfin, certains n'auront absolument rien, bien qu'ils puissent être des Indiens de sang non mêlé.

Le deuxième principe concerne la reconnaissance du pouvoir d'une bande de décider de l'appartenance à ses effectifs. A notre avis, le processus de décision de la bande est inadéquat. Par exemple, le groupe de personnes habilitées à voter est très limité. Nous avons certaines recommandations à formuler à l'égard de cette disposition. Nous soutenons que le processus proposé est très défectueux et recommandons donc premièrement, que la décision de fixer les règles d'appartenance soit prise par les électeurs de la bande et deuxièmement, qu'elle soit ratifiée dans l'année suivant son adoption par toutes les personnes dont le nom est consigné dans la liste de bande principale. Pour ce qui est de la première partie de notre recommandation, nous nous sommes plus ou moins résignées au fait que les Indiennes non autochtones, par exemple, qui sont des Indiennes par mariage, conserveront leur droit de vote. En d'autres termes, nous n'acceptons pas la définition des personnes habilitées à voter, mais si nous devons l'accepter, nous proposons alors d'appliquer la deuxième partie de notre recommandation. Nous sommes fermement convaincues que pour établir un vrai gouvernement des premières nations, il faut que tous les citoyens des premières nations participent au processus décisionnel. C'est pourquoi nous avons la conviction que tout citoyen reconnu par son peuple devrait avoir le droit de participer à ce processus. Nous croyons en une vraie démocratie et espérons qu'elle nous sera rendue à un moment donné.

Le gouvernement ne reconnaît pas pleinement les membres des bandes. J'y ai déjà fait allusion, c'est-à-dire au fait qu'on établit une distinction entre statut et appartenance à une bande. Certaines dispositions du projet de loi, bien qu'elles reconnaissent que les bandes peuvent tenir leur propre liste de bande et élaborer des codes d'appartenance, ne reconnaissent pas qui sont les membres des bandes désignés par ces dernières. Si des bandes confèrent le droit d'appartenance à des personnes qui ne répondent pas aux critères établis par le gouvernement fédéral, ce dernier ne respectera pas son obligation envers elles, bien qu'elles puissent demeurer membres d'une bande et être reconnues par leur peuple. Encore une fois, ce genre de situation nous préoccupe, car nous estimons qu'elle incite à la division au sein de la collectivité et ne fait rien pour mettre un terme à la discrimination. En fait, elle risque de dissuader les bandes d'assouplir leurs règles d'appartenance et d'admettre en leur sein ceux qu'elles désirent réellement, parce qu'elles seront préoccupées par les ressources mises à leur disposition. Nous savons que certaines bandes du pays ont déjà élaboré des codes d'appartenance ou sont en voie de le faire. Nous estimons que si le gouvernement fédéral a l'intention de reconnaître le pouvoir des premières nations de décider de l'appartenance à leurs effectifs, il doit également respecter leurs décisions. Si une première nation décide qu'une personne ou un groupe en est, le gouvernement fédéral doit reconnaître cet état de choses et l'obligation qu'il a envers ces personnes.



## [Text]

The third principle deals with the restoration of rights. Bill C-31 leaves out many people. Specifically, there is a distinction between the so-called voluntary enfranchisers and the involuntary enfranchisers. The bill takes care of three narrow categories of people which the government feels have been unfairly disenfranchised. We suggest that there are a number of other cases where the so-called voluntary enfranchisers hardly made decisions on a voluntary basis. Of course, their wives and children and future generations are affected by this provision.

On the issue of recapture of capital and treaty payments, what concerns us is that we do not believe that people who have lost status and band membership, and have received money due to the laws laid down by the federal government, should be further penalized by having future payments withheld until such time as the original share they received is paid back, with interest. We maintain that there will never be adequate compensation given to anyone, whether it be a band or an individual. It is absolutely impossible to calculate the loss to a person who has been unfairly treated. We find that provision extremely distasteful and we regard it as another penalty. We do not believe that the federal government or anyone else—for example, Indian agents who may have, through negligence, or coercion or intent, caused some of our people to become non-status Indians—should be immune under the absolute immunity clause. We do not feel that those people should be immune; we feel that our people should have recourse in that type of situation. If, in fact, things were done in good faith, then, of course, we would have no problem if the courts decided to grant those people immunity. However, we do not endorse a blanket immunity clause for everyone.

In conclusion I should like to reiterate our position, and we believe it to be quite clear. We believe that all people of aboriginal Indian ancestry who lost their rights to be citizens of First Nations, or for some reasons were never able to exercise those rights, must have their rights restored in a full and equal manner. All First Nations must be recognized as having the right to determine citizenship.

I have a few additional points I should like to cover. We also propose that the government consider instituting a mandatory pre-court process. We have not worked out all of the details for that; however, one suggestion is that we look at some sort of a review tribunal made up of the Council of Elders, which would be empowered to make decisions based on customary and traditional forms of justice, probably for each particular First Nation.

We would also like there to be a consideration for a monitoring process. I believe the last provision of Bill C-47 called for a review within two years. We are not necessarily referring to that particular clause as written; however, we think it would be a good idea if there were a system whereby somebody is watch-

## [Traduction]

Le troisième principe porte sur la réintégration des Indiens dans leurs droits. Le projet de loi C-31 omet bon nombre de personnes. Plus précisément, il faut établir une distinction entre ce qu'on appelle les émancipés volontaires et les émancipés involontaires. Le projet de loi aborde trois catégories restreintes d'Indiens qui, selon le gouvernement, l'ont été injustement. Nous soutenons qu'il y a d'autres cas où les supposés émancipés volontaires prennent rarement des décisions de façon délibérée. Bien entendu, leur femme et leurs enfants, de même que les générations futures, sont touchés par cette disposition.

Pour ce qui est de la question de la récupération des paiements en capital et ceux qui ont été effectués en vertu de traités, nous ne croyons pas que les personnes qui ont été privées de leur statut et de leur droit d'appartenance à une bande, et qui ont obtenu de l'argent à la suite de lois adoptées par le fédéral devraient être pénalisées davantage par une retenue des paiements futurs jusqu'à ce que la part originale qu'elles ont reçue soit remboursée, intérêts compris. Nous soutenons que les dommages-intérêts accordés à une bande ou à un particulier ne seront jamais suffisants. Il est tout à fait impossible de calculer les pertes subies par une personne injustement traitée. A notre avis, cette disposition est détestable et constitue une autre pénalité. Nous ne croyons pas que le gouvernement fédéral ou qui que ce soit d'autre, par exemple, des agents indiens, qui ont pu, par négligence, ou coercition, ou encore, de propos délibéré, contribuer à faire en sorte que certains membres de notre peuple deviennent des Indiens non inscrits, devraient bénéficier de l'immunité absolue. Nous sommes d'avis que ces personnes ne devraient pas jouir de l'immunité et que notre peuple devrait avoir des recours dans ce genre de situations. Si, en fait, on accomplissait les choses en toute bonne foi, nous ne nous opposerions pas à ce que les tribunaux décident d'accorder l'immunité à ces personnes. Toutefois, nous ne souscrivons pas à l'immunité générale pour tous.

En guise de conclusion, je voudrais réitérer notre position, qui, à mon sens, est parfaitement claire. Nous estimons que toutes les personnes d'origine indienne qui, pour une raison ou une autre, ont perdu, ou n'ont jamais pu exercer leur droit d'appartenance aux premières nations, doivent être réintégrées dans leurs droits de façon complète et équitable. On doit reconnaître à toutes les premières nations le droit de déterminer qui peut en faire partie.

Je voudrais également aborder quelques autres points. Nous proposons en outre que le gouvernement envisage de créer un processus obligatoire préalable à l'audience devant un tribunal. Nous n'en avons pas mis au point tous les détails, mais une suggestion serait d'envisager la création d'un genre de tribunal de révision composé du Conseil des aînés, qui serait habilité à prendre des décisions fondées sur les formes traditionnelles et coutumières de justice, probablement dans le cas de chaque première nation.

Nous voudrions également qu'on envisage d'établir un processus de contrôle. Si je ne me trompe, la dernière disposition du projet de loi C-47 demandait une révision dans les deux ans. Nous ne faisons pas nécessairement allusion à cet article précis, tel qu'il a été rédigé, mais nous estimons qu'il serait utile d'établir un système permettant de surveiller si les mécanismes

[Text]

ing to see that the mechanisms are functioning properly and that people are being reinstated on a regular basis.

Land and resources are a prerequisite in discussing all of this. We do not expect our communities, our people, to have to suffer again because of circumstances created by the government. So while we recognize that there has to be consideration for land and resources, we also emphasize that a price tag not be put on those issues. If this government can extend assistance to Third World countries and can guarantee equalization payments to provinces, we think that there should be no concern respecting the cost when it comes to recognizing the real Indian population.

Finally, we view the amendments we are talking about only as an impetus through which we may re-establish ourselves as First Nations, and a time, of course, when we will be moving towards true self-determination. We see these amendments as an impetus, but not as a means of perpetuating the current system with its divisions, a whole way of life that is against the interests of the First Nations. Thank you, Madam Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Ms. Kane.

**Senator Marchand:** Madam Chairman, on a point of order. Before we get to questions, I noticed that the witness referred to the brief. I should like to ensure that it is appended to the proceedings of this meeting. That is an important document. If you require a motion, I move that it be appended to the proceedings of today.

**The Chairman:** I understand that there is also an executive summary, but it would be helpful to have the entire brief appended.

**Ms. Kane:** I am glad Senator Marchand brought that up. That is one thing I forgot to ask for when I talked about technicalities. We would want the entire brief to be appended.

**The Chairman:** Is that the wish of the committee?

**Hon. Senators:** Agreed.

(For text of brief see page p. 6A:1)

**Senator Marchand:** Madam Chairman, let me say, first of all, how pleased I am with the presentation. It was excellent. It brought out a number of important factors which we have not heard before. I think those senators in attendance will agree that we have heard some tough presentations. I think that this presentation has hit the issues very clearly.

As a status Indian, I never heard the words "self-determination". Those words were never used when I was growing up. What is your understanding of those words? In what context do you use that phrase?

**Ms. Kane:** To give you a quick explanation of what we mean, ultimately the idea is for us to get out from under the Indian Act, which is a product of a foreign government. It is a product of a foreign government because it does not address our traditional and customary ways. So when we talk about

[Traduction]

fonctionnent bien et si les Indiens sont réintégrés à intervalles réguliers dans leurs droits.

Les terres et les ressources sont une condition préalable dans tout ce débat. Nous ne nous attendons pas à ce que nos collectivités, notre peuple, aient à souffrir encore une fois en raison des agissements du gouvernement. Ainsi, bien que nous reconnaissons qu'il faille tenir compte des terres et des ressources, nous soulignons également que nous ne voulons pas payer en retour de la réintégration dans nos droits. Si le gouvernement peut accorder une aide aux pays du tiers-monde et garantir des paiements de péréquation aux provinces, nous estimons qu'il n'y a pas à se soucier du prix à payer lorsqu'il s'agit de reconnaître le vrai peuple indien.

Enfin, nous estimons que les modifications dont nous parlons ne constituent que la force d'impulsion qui nous permettra de redevenir des premières nations et, à ce moment-là, bien entendu, nous nous dirigerons vers une réelle autonomie politique. Nous considérons ces modifications comme un premier pas mais non pas comme un moyen de perpétuer la situation actuelle et ses divisions, de même que tout un mode de vie qui va à l'encontre des intérêts des premières nations. Je vous remercie, Madame le président.

**La présidente:** Je vous remercie, madame Kane.

**Le sénateur Marchand:** Madame le président, je fais un rappel au Règlement. Avant que nous passions aux questions, je souligne que le témoin a parlé du mémoire. Je voudrais m'assurer qu'il sera annexé aux délibérations du Comité, car il s'agit d'un document important. Si vous avez besoin d'une motion, je propose qu'il soit annexé aux délibérations d'aujourd'hui.

**La présidente:** Je sais qu'il y a aussi un résumé, mais il serait utile d'annexer le mémoire intégral.

**Mme Kane:** Je suis contente que le sénateur Marchand ait soulevé ce point car j'ai oublié d'en parler lorsque nous discutons des détails. Nous aimerions effectivement que le mémoire soit annexé dans son intégralité.

**La présidente:** Est-ce là le souhait du Comité?

**Des voix:** D'accord.

(Pour le texte du mémoire, se reporter à la page 6A:1)

**Le sénateur Marchand:** Madame la présidente, permettez-moi de dire avant tout à quel point le mémoire m'a plu. C'était un excellent exposé qui a soulevé un certain nombre de facteurs importants dont personne encore n'avait parlé. Je crois que les sénateurs ici présents conviendront avec moi que nous avons entendu quelques exposés sans circonlocutions et je crois que celui-ci s'attaque directement aux problèmes.

En tant qu'Indien inscrit, je n'ai jamais entendu l'expression «auto-détermination». On ne l'utilisait jamais dans ma jeunesse. Qu'entendez-vous par cette expression? Dans quel contexte l'utilisez-vous?

**Mme Kane:** Brièvement, l'objectif ultime consiste à nous affranchir de la Loi sur les Indiens, laquelle émane d'un gouvernement étranger. Elle est considérée comme le produit d'un gouvernement étranger car elle ne tient pas compte de nos traditions et de nos coutumes. Aussi, lorsque nous parlons d'auto-

[Text]

self-determination, we talk about returning, if you will, to a situation where it is only our people making the decisions about all of our lives, and not just for the people living now, but for future generations. When we use words such as "self-determination", or "control of citizenship", or whatever, that is not just a question of being able to say who we are and what names can go on a list; it has to do with many things.

That means that our citizens, in our respective territories, must be able to, at some point—and hopefully in the very near future—govern themselves the way they want. I would hope that that would be as close as possible to our traditional and customary ways.

**Senator Marchand:** One thing that is also implicit in the term "self-determination" is that the First Nations might become a sovereign nation. When one talks about sovereignty, one gets into a complicated field. Canada is a sovereign nation, as is Great Britain and the United States. That term confuses many people. You are not going as far as to say that you want the country back; you simply want to govern yourselves.

**Ms. Kane:** That is not a fair question.

**Senator Marchand:** It is implicit in much of the debate that has been going, as you know.

**Senator Nurgitz:** What is the answer?

**Senator Flynn:** The witness said that the Indian Act is a product of a foreign power.

**Senator Marchand:** I do not want to pursue this line of questioning too far down the road. I have as strong feelings about that as anyone else, but in my view no one can change that. I very much accept the Parliament of Canada or I would not be a senator nor would I have sought elected office, which I did. That does not mean I will give up for one second on the rights we should have for our people in terms of self-government and the settlement of our aboriginal claims.

I applaud the Meares Island decision. It is a landmark decision in our favour. I want these things as much as any of our people do. We in the Province of British Columbia have the lousiest land settlement of anybody around. The Government of British Columbia and this government are blind to the needs of our people. Totally blind.

I am very careful about terms such as "self-determination" and "sovereignty" and that type of thing. One can get mixed up in jargon. Some people, especially those in government and in Parliament, get confused by these terms. That is why I am trying to get some clarification in this respect.

**Senator Flynn:** When you speak of "this government," you are speaking of the federal government, I take it.

**Senator Marchand:** The federal government, yes; absolutely. I am not being partisan.

**Senator Corbin:** No way.

**Senator Marchand:** This is a fundamental issue and one about which I feel very strongly. The only means of achieving justice in this case is to have all of the descendants of those

[Traduction]

détermination, nous envisageons de revenir, si vous me permettez, à une situation où les Indiens étaient les seuls à prendre des décisions sur leur vie, et cela concerne non seulement la génération actuelle, mais toutes les générations à venir. Lorsque nous utilisons des expressions comme «auto-détermination» ou «autonomie politique», ce n'est pas pour simplement pouvoir dire qui nous sommes et quels noms peuvent être inscrits sur une liste; il y a beaucoup plus que cela en jeu.

Ce qui signifie que nos citoyens, dans leurs territoires respectifs, doivent pouvoir, à un moment donné—dans un avenir très rapproché nous l'espérons—se gouverner eux-mêmes de la façon qu'ils l'entendent, en respectant le plus possible nos traditions et nos coutumes.

**Le sénateur Marchand:** L'auto-détermination sous-entend que les premières nations pourraient devenir une nation souveraine. Lorsque l'on discute de souveraineté, les choses se brouillent un peu. Le Canada est une nation souveraine, tout autant que la Grande-Bretagne et que les États-Unis. Cette expression trouble beaucoup de gens. Vous n'irez pas jusqu'à dire que vous voulez reprendre le pays; vous voulez tout simplement pouvoir vous gouverner vous-mêmes.

**Mme Kane:** Votre question est injuste.

**Le sénateur Marchand:** Pourtant, elle est implicite depuis le début du débat, comme vous le savez.

**Le sénateur Nurgitz:** Quelle est la solution?

**Le sénateur Flynn:** Convenir de ce que la Loi sur les Indiens émane d'une puissance étrangère.

**Le sénateur Marchand:** Je préfère ne pas poursuivre cette discussion. Mes sentiments là-dessus sont aussi forts que ceux de n'importe qui, mais, à mon avis, on ne peut rien y faire. Je reconnais parfaitement le Parlement du Canada, autrement je ne serais pas sénateur et je n'aurais pas cherché à me faire élire. Cela ne signifie pas toutefois que je nierai, ne serait-ce qu'un seul instant, nos droits à l'autonomie politique ni nos revendications territoriales indiennes.

Je suis très heureux de la décision qui a été rendue au sujet des îles Meares, c'est un point tournant pour nous. Je tiens à ces choses tout autant que mon peuple. En Colombie-Britannique, nous avons l'un des pires systèmes de règlement des revendications territoriales. Le gouvernement de la province et ce gouvernement-ci ont fermé les yeux sur les besoins des Indiens. Ils ne voient rien.

Je fais très attention à la façon dont j'utilise des expressions comme «auto-détermination» et «autonomie politique». Il est facile de s'y perdre dans ce jargon. Certains s'y perdent, plus particulièrement au gouvernement et au Parlement. C'est pourquoi j'essaie de les clarifier.

**Le sénateur Flynn:** Lorsque vous parlez de «ce gouvernement» vous parlez du gouvernement fédéral, je suppose?

**Le sénateur Marchand:** Le gouvernement fédéral, oui absolument. Je ne suis pas partisan.

**Le sénateur Corbin:** Allons donc!

**Le sénateur Marchand:** Il s'agit ici d'une question fondamentale à laquelle j'accorde une énorme importance. La seule façon d'être juste serait de rendre aux yeux de la Loi leur sta-

[Text]

who wrongly lost their status, who lost their whole beings in a sense, brought back under the act. I cannot see any other means of achieving justice in this instance.

**Ms. Kane:** I would hope, too, Senator Marchand, that you would take into account not just the descendants of paragraph 12(1)(b) victims but those of anyone who might have been unfairly disenfranchised.

**Senator Marchand:** The descendants of those who are entitled to status, to band membership. The splitting of families is totally wrong. These women have already been treated to great indignity. Why subject them to the further indignity of saying that their children may or may not get band membership; that while they may live with their parents up to the age of 18, thereafter they may have to leave the reservation. That is totally wrong.

**The Chairman:** Senator Nurgitz, please.

**Senator Nurgitz:** Thank you, Madam Chairman. Are you unwilling to answer the question on sovereignty? Does self-determination mean a sovereign state?

**Ms. Kane:** The Native Women's Association of Canada does not have a firm and formal position on that. We are an aboriginal women's organization and represent not just ourselves but our children and future generations, both male and female, and as such we have had to concentrate our efforts on the question of discrimination in the Indian Act and the matter of ensuring equality under the Constitution. We are very anxious to clear up these questions once and for all so that we can get on with the greater and larger discussion. The responses that I gave to Senator Marchand on that subject were more by way of personal observations.

**Senator Nurgitz:** I am not sure what position you took in responding to Senator Marchand today. That is all that I am looking for.

**Ms. Kane:** I understand it is on the record.

**The Chairman:** It was a good "senatorial" reply.

**Senator Nurgitz:** I can see I am being snookered. The main thrust of your presentation is the restoration of rights in accordance with custom and tradition. I would like to know how you square that with the possibility that custom and tradition may result in a violation of the Canadian Charter of Rights and Freedoms? This is a question that I have put to all groups who have appeared before the committee. Do you believe that the Charter applies to Indian people?

**Ms. Kane:** Could you give me an example?

**Senator Nurgitz:** We heard from one witness whose belief was that the Charter did not apply to Indian people. It may be that conforming to custom and tradition would result in a breach of the Charter. That is not something that is true only for the Indian people. Looking at my own particular faith, or the Roman Catholic Church, it has traditions and customs that I am not sure would fit the Canadian Charter of Rights

[Traduction]

tut à tous les descendants à qui on l'a retiré à tort, à ceux qui ont perdu leur identité, en un sens. Je ne vois aucune autre façon de faire régner la justice dans cette affaire.

**Mme Kane:** J'ose espérer, sénateur Marchand, que vous tiendrez compte non seulement des descendants des victimes de l'application de l'alinéa 12(1)b) mais également de tous ceux à qui on a injustement retiré leur statut d'émancipés.

**Le sénateur Marchand:** Les descendants de ceux qui ont le droit d'être inscrits et d'être membres d'une bande. On a eu tort de séparer les familles. Ces femmes ont déjà subi une grande justice. Pourquoi leur faire un autre affront en disant que leurs enfants pourraient ou pourraient ne pas être membres de la bande, que, bien qu'ils puissent vivre avec leurs parents jusqu'à l'âge de 18 ans, il est possible qu'ils doivent quitter la réserve ensuite. C'est tout à fait injuste.

**La présidente:** Sénateur Nurgitz, s'il vous plaît.

**Le sénateur Nurgitz:** Merci, madame la présidente. Vous ne voulez pas répondre à la question sur la souveraineté? L'auto-détermination sous-entend-elle l'existence d'un État souverain?

**Mme Kane:** L'Association des femmes autochtones du Canada n'a pas de position ferme et officielle sur ce point. Nous sommes une association de femmes autochtones et nous représentons non seulement nous-mêmes, mais nos enfants et nos générations futures, aussi bien du sexe masculin que féminin et, à ce titre, nous avons dû beaucoup insister sur l'aspect discriminatoire de la Loi sur les Indiens et nous sommes attachées à assurer l'égalité des chances en vertu de la Constitution. Nous avons très hâte de régler ces questions une fois pour toutes et de passer à d'autres sujets, de portée plus générale. Les réponses que j'ai données au sénateur Marchand à ce sujet étaient plus ou moins des observations personnelles.

**Le sénateur Nurgitz:** Je ne suis pas tout à fait sûr d'avoir compris la position que vous avez adoptée en répondant au sénateur Marchand aujourd'hui. C'est ce que j'aimerais savoir en fait.

**Mme Kane:** Elle a sûrement été prise en note.

**La présidente:** C'était une bonne réponse «senatoriale».

**Le sénateur Nurgitz:** On dirait que je suis coincé. Votre exposé porte essentiellement sur la réintégration des Indiens dans leurs droits coutumiers et traditionnels. Je me demande comment vous pouvez concilier cette idée à la possibilité que le respect de la coutume et de la tradition puisse entraîner la violation de la Charte canadienne des droits et libertés? C'est une question que j'ai posée à tous les groupes qui ont témoigné devant le Comité. Croyez-vous que la Charte vise le peuple indien?

**Mme Kane:** Pouvez-vous me donner un exemple?

**Le sénateur Nurgitz:** Un témoin nous a dit que la Charte ne s'appliquait pas aux Indiens. Il est possible que le respect de la coutume et de la tradition entraîne une violation de la Charte. Mais cela ne concerne pas uniquement les Indiens. Prenez ma religion comme exemple, ou les préceptes de l'Église catholique romaine; il est des traditions et des coutumes qui pourraient porter atteinte au droit à l'égalité des femmes garanti

[Text]

and Freedoms in terms of equality for women. I hope I have not offended anyone and opened up yet another can of worms.

**Senator Flynn:** It is a good illustration.

**Senator Nurgitz:** You have asked me for an example, and I have reached for the most outrageous one that comes to mind.

**Ms. Kane:** My understanding is that the Charter of Rights and Freedoms is there for use by any Canadian citizen—

**Senator Nurgitz:** Not “any”; every.

**Ms. Kane:** If an individual wishes to pursue a matter through the courts using the Charter as a tool, it is possible for that individual to do so. Whether the Charter would apply to a specific citizenship code, which I think is what you are referring to, I am not sure. We have not done a lot of work in that area.

The leaders and elders of the First Nations have said many times that in our system of government discrimination does not exist. There are defined lines of responsibility and defined duties. However, the responsibilities to the First Nations, the responsibility to protect the people and the future generations, are equally shared. Each nation has its own customs and traditions and system of lineage. I do not think that that means that in a given case the male side of the population is discriminated against or that in another instance the female side is discriminated against.

If the Canadian Charter of Rights and Freedoms didn't apply, I should think that the existing international covenants and laws respecting human rights would apply.

**Senator Nurgitz:** Please bear in mind that you are coming before us saying that while Bill C-31 is generally good, it is hardly a quarter of the loaf, let alone half. We have heard from many native groups who take the position that the principle is wrong. Am I incorrect in that understanding, Madam Chairman?

**The Chairman:** No. It's an individual opinion.

**Senator Nurgitz:** I am not satisfied, given that we would not apply the Charter, that women would be guaranteed rights.

**The Chairman:** Senator, I have been reminded by our eminent legal counsel that the Charter of Rights applies, of course, to government actions and emanations of government. So probably our observance of that depends on the definition of the courts of what comes within the jurisdiction of the government or parameters of government influence. There is probably a basic question to be determined here, and I do not think that we have really addressed it. In talking about self-determination, self-government, or any other levels of separation of the Indian Nations, the decision has to be made. If at some point they have total self-government, does it mean that they will take themselves out of the ambit of federal government jurisdiction and therefore out of the ambit of the Charter? That question is quite unclear at this point. We have not gone that far down the road. At the moment, because I still think we are within the Indian Act—I stand to be corrected on this—I believe we are still within the general parameters of the Charter.

[Traduction]

par la Charte canadienne des droits et libertés. J'espère n'avoir offensé personne ni avoir donné encore dans un guêpier.

**Le sénateur Flynn:** Votre exemple est pertinent.

**Le sénateur Nurgitz:** Vous m'avez demandé un exemple et je vous ai donné le plus incongru qui puisse venir à l'esprit.

**Mme Kane:** Si je comprends bien, la Charte des droits et des libertés vise n'importe quel citoyen canadien . . .

**Le sénateur Nurgitz:** Pas n'importe quel, tous les Canadiens.

**Mme Kane:** Quiconque désire poursuivre une affaire devant les tribunaux en invoquant la Charte peut le faire. Toutefois, je doute que la Charte s'applique à un code spécifique de citoyenneté, comme vous semblez le penser. Nous n'avons pas beaucoup approfondi cette question.

Les dirigeants et les aînés des premières nations ont dit très souvent que la discrimination n'existe pas dans notre régime. Les responsabilités et les devoirs sont bien définis. Toutefois, les responsabilités des premières nations, la responsabilité de protéger le peuple et les générations futures, sont équitablement partagées. Chaque nation possède ses propres coutumes et traditions ainsi que sa propre façon d'établir sa lignée. Je ne crois pas que pour cela, dans un cas, les membres masculins d'une nation indienne soient victimes de discrimination pour autant et que, dans un autre cas, ce soit les femmes.

Si la Charte canadienne des droits et libertés ne s'appliquait pas ici, il n'en serait pas de même pour les conventions et les lois internationales protégeant les droits de la personne.

**Le sénateur Nurgitz:** N'oubliez pas qu'en nous déclarant que le projet de loi C-31 est bon dans l'ensemble, vous voulez aussi nous faire comprendre qu'il ne répond que partiellement aux besoins. De nombreux groupes d'autochtones nous ont dit en trouver le principe erroné. Ai-je bien compris, madame la présidente?

**La présidente:** Non, c'est une opinion personnelle.

**Le sénateur Nurgitz:** En admettant que nous n'appliquions pas la Charte je ne suis pas convaincu que les droits des femmes seraient garantis.

**La présidente:** Sénateur, notre éminent conseiller juridique m'a rappelé que la Charte des droits s'applique, bien sûr, aux actions et aux mesures gouvernementales. Aussi, notre respect de la Charte dépend-t-il de la définition qu'en donnent plus précisément, les tribunaux des compétences des gouvernements ou des paramètres de l'influence qu'exerce le gouvernement. Nous avons peut-être là une question fondamentale à régler, à laquelle je ne crois pas que nous nous soyons vraiment attaqués. Qu'il s'agisse d'autodétermination, d'autonomie politique ou de toute autre type de séparation des premières nations indiennes, il faut prendre une décision. Si, à un moment donné, les Indiens devaient jouir de l'autonomie politique, seront-ils ainsi soustraits de la juridiction du gouvernement fédéral et, par conséquent, exemptés de l'application de la Charte? C'est à voir. Nous ne n'en sommes pas encore arrivés là. Pour l'instant, étant donné que je continue de croire à la validité de la Loi sur les Indiens en la matière—corrigez-moi si je me trompe—je pense que nous sommes encore soumis à la Charte.

[Text]

**Ms. Kane:** Yes. We are dealing with federal legislation, and federal legislation cannot discriminate. So presumably what you are trying to do is amend the Indian Act so that it at least conforms to the Charter. To go a little further, even in terms of the Canada Act, one of the reasons why we still have to deal with an item like "equality" is that it is so unclear. So the Native Women's Association of Canada and others are still pursuing another amendment so that it is at least clear. But in Part II, which deals with the rights of aboriginal peoples, there is an equality clause that guarantees existing aboriginal and treaty rights equally to male and female aboriginal persons. So we feel confident, taking into account the limitations that are present in Part II, that there is an equality clause, and that what we have to concern ourselves with is to ensure that other rights and freedoms of the aboriginal peoples, referred under section 25 of Part II, are also clearly guaranteed equally to aboriginal male and female persons. That is something that the aboriginal groups are pursuing right now and will be pursuing at the First Ministers' Conference.

**Senator Stanbury:** I was going to move to another part of the subject. Ms. Kane, you mentioned that it is important that lands and resources be made available to bands to deal with an influx, or at least the possibility of increased numbers, and also the problem existing in some areas where the resources are not enough now, let alone enough to handle any influx.

**Ms. Kane:** Exactly.

**Senator Stanbury:** You also said you did not want to tie a number to this kind of legislation. I am wondering how that should be dealt with at this stage of the game.

**Ms. Kane:** The reason why I said there should be no price tag is that we are quite concerned that when the government is looking at who will be reinstated and who will not, who will have status and who will have band membership—that type of thing—and whether financial considerations will be taken into account, the population of reinstated people will be kept very low. Many of us are convinced that the whole idea behind the Indian Act was to keep the population low and therefore decrease federal responsibility to a particular section of the population.

As to how the government will calculate what it will cost, I really have no idea. I suggest that the government, through Indian and Northern Affairs, has had a number of years to look into the number of people we might be looking at, to apply the formula accordingly, and so on. On the question of self-government, I have heard one proposal that this could be dealt with in a manner similar to the way the provinces are dealt with, in that they could identify what are the requirements. There is the great misconception that Indians are living off taxpayers. A number of us are taxpayers, and it bothers us that we do not necessarily see our tax dollars going toward our people. Our communities, regardless of whether they have next to no economic base or a good economic base, do not have control over that. They cannot generate revenue the way they want to. They cannot necessarily hold onto their revenue in the

[Traduction]

**Mme Kane:** En effet, nous discutons d'une loi fédérale, et une législation fédérale ne peut être discriminatoire. Aussi peut-on supposer que vous tentez de modifier la Loi sur les Indiens de façon qu'elle soit conforme à la Charte. Pour aller un peu plus loin, même en ce qui concern la Loi constitutionnelle, s'il nous faut encore discuter d'une question comme l'«égalité» c'est en partie parce que le concept n'est pas clair du tout. C'est pourquoi l'Association des femmes autochtones du Canada et d'autres groupes veulent la modifier davantage pour clarifier les choses. Mais la Partie II, qui porte sur les droits des peuples autochtones, comporte une disposition qui garantit aussi bien aux autochtones de sexe masculin que féminin la jouissance des droits ancestraux et des droits issus de traités. C'est pourquoi, compte tenu des limites que comporté la partie II, nous croyons qu'il existe une clause assurant l'égalité des chances, et nous devons veiller à ce que les autres droits et libertés des peuples autochtones, dont il est fait mention dans la Partie I, à l'article 25, soient garantis tout autant aux hommes qu'aux femmes autochtones. C'est ce à quoi visent les groupes autochtones à l'heure actuelle et qu'ils tenteront d'obtenir à l'occasion de la Conférence des premiers ministres.

**Le sénateur Stanbury:** Je voudrais passer à un autre volet de la question. Madame Kane, vous avez dit qu'il est important de mettre les terres et les ressources à la disposition des bandes dont le nombre des membres croit, et que le problème existe aussi dans certaines régions où les ressources ne suffisent pas maintenant, et où elles suffiront encore moins en cas de surpopulation.

**Mme Kane:** C'est exact.

**Le sénateur Stanbury:** Vous avez également dit ne pas vouloir relier un chiffre à ce genre de loi. Je me demande comment, à ce stade, on peut régler les choses.

**Mme Kane:** Si j'ai dit que l'on ne devrait pas fixer un prix c'est que nous nous inquiétons de ce que, lorsque le gouvernement voudra déterminer qui sera réinscrit et qui ne le sera pas, qui sera Indien de plein droit et qui sera membre d'une bande, etc., si des questions financières interviennent, le nombre des Indiens qui seront réinscrits sera très faible. Nombre d'entre nous sont convaincus que la Loi sur les Indiens visait d'abord et avant tout à maintenir la population autochtone à un niveau réduit, le gouvernement fédéral devant alors assumer des responsabilités moindres à l'égard de ce groupe précis.

Quant à savoir comment le gouvernement fera ses calculs, je n'en ai aucune idée. Je pense que son ministère des Affaires indiennes et du Nord a disposé d'un certain nombre d'années pour évaluer le nombre d'autochtones en question, pour appliquer la formule pertinente, et ainsi de suite. En ce qui a trait à l'autonomie politique, j'ai entendu parler d'une proposition selon laquelle le gouvernement pourrait traiter avec les entités autochtones de la même façon qu'il traite avec les provinces, en ce sens qu'il serait possible d'en déterminer les besoins. Beaucoup croient à tort d'ailleurs, que les Indiens vivent aux dépens des contribuables. Mais un certain nombre d'entre nous sont des contribuables, et nous sommes contrariés de voir que nos impôts ne retournent pas nécessairement à notre peuple. Nos collectivités, peut importe que leur base économique soit inexistance ou bonne, n'ont pas voix au chapitre. Elles ne peu-

[Text]

way they may want to. I understand that all kinds of money is set aside in a trust fund somewhere, and Indian people are saying they should have access to it and be able to invest it in the way they want in order to generate revenue, and so on. I do not believe that we are always talking necessarily about a lot of new money. Many of our people are now living on social assistance, whether it is extended by the band, through federal funds or through provinces and municipal agencies. I think it is a matter of pooling all of the resources that are out there right now and just redirecting it in the way that it should be redirected.

**Senator Stanbury:** The concern mentioned by earlier witnesses was that if we do not deal with it now, we will force the bands to restrict. In other words, if we deal generously with the subject matter of Bill C-31 and broaden the number of people who are entitled to go back, you are putting the bands in a position where, because they have limited resources, they will develop some kind of citizenship codes or something of that kind which will be very restrictive and will again prevent people from coming back—

**Ms. Kane:** Exactly.

**Senator Stanbury:** —unless, at the same time, while we are providing this kind of legislation, we also provide the land and resources, as you put it, to make the bands offer the same kind of generosity toward their people. So I am wondering how to deal with this problem. As you say, you do not want to put a price tag on it; but, at the same time, it may well be that we will not accomplish what we are trying to accomplish, even if we amend this bill to do what you are proposing. We will not have accomplished very much if we do not ensure that the land and resources are available.

I have another question. One of our witnesses suggested that much of the problem of fragmentation of families, and in fact all of the problems we have been discussing, would be resolved if we could have in the Constitution a realistic definition of Indian or aboriginal peoples. He claimed that at the present time there is no definition—it is simply people who are registered—of who is entitled to call himself or herself an Indian or a member of aboriginal peoples. The suggestion was that a definition with several alternatives as to blood or band determination which meet the customs in the different communities would clear up all these problems of discrimination and fragmentation. What are your views on such a proposal?

**Ms. Kane:** I am somewhat familiar with the proposal. Those of us who were made aware of it certainly had no problems understanding and supporting the concept. As to whether it would clear up problems, I am unsure because, even with what exists now in Part II and even though it is unclear, it does supercede the Indian Act. The Indian Act remains unchanged and retains its definitions, and Bill C-31 continues to define. I do not know whether a clear definition in Part II would make a difference. I am not a lawyer.

[Traduction]

vent générer des recettes de la façon dont elles le voudraient. Elles ne peuvent pas nécessairement garder cet argent comme elles le voudraient. Je sais que divers crédits sont placés dans un fonds de fiducie quelque part et que les Indiens prétendent qu'ils devraient y avoir accès et pouvoir investir là où ils le veulent afin de se créer des revenus, et ainsi de suite. Je ne crois pas qu'il soit toujours nécessairement question de sommes énormes. Beaucoup d'Indiens vivent maintenant de l'aide sociale, que celle-ci provienne de la bande, du gouvernement fédéral ou des provinces et des municipalités. Je pense qu'il s'agit surtout de regrouper toutes les ressources dont nous disposons actuellement pour les réorienter comme il se doit.

**Le sénateur Stanbury:** Certains témoins qui ont comparu déjà se sont dits inquiets de voir que si la question n'est pas réglée maintenant cela va forcer les bandes à s'amenuiser. Autrement dit, si nous faisons preuve de souplesse en ce qui a trait au projet de loi C-31 et que nous élargissons les critères concernant le nombre de personnes qui ont droit de retourner dans les bandes, ce qui va se produire c'est qu'on va forcer celles-ci, parce qu'elles disposent de ressources restreintes, à élaborer certains codes de citoyenneté, ou une formule de ce genre qui sera très restrictive et qui empêchera les Indiens de revenir chez eux . . .

**Mme Kane:** Vous avez tout a fait raison.

**Le sénateur Stanbury:** . . . A moins qu'en corollaire, nous accordions aux bandes les terres et les ressources, comme vous le dites, qui en retour permettront à celles-ci de faire preuve de la même générosité envers leur peuple. Je me demande donc comment régler ce problème. Comme vous le dites, vous ne voulez pas monnayer la question; mais en même temps, il se peut très bien que nous n'atteignons pas l'objectif visé, même si nous modifions le projet de loi pour répondre à nos attentes. Nous n'aurons pas accompli grand-chose si nous n'arrivons pas à offrir les terres et les ressources.

Je voudrais poser une autre question. L'un des témoins a laissé entendre qu'une bonne partie du problème de la fragmentation des familles, et de toutes les difficultés dont nous avons discuté, serait réglée si la Constitution contenait une définition réaliste d'un Indien ou des peuples autochtones. Selon lui, la Constitution ne contient actuellement aucune définition de ce genre, il est simplement fait état de personnes qui sont inscrites, de qui a droit de s'appeler un Indien ou une membre d'un peuple autochtone. Selon lui, une définition assortie de plusieurs critères possibles de détermination suivant la consanguinité ou l'appartenance à une bande qui satisferait aux coutumes des autochtones dans tout le pays, dans toutes les différentes collectivités, réglerait tous les problèmes de discrimination et de fragmentation. Qu'en pensez-vous?

**Mme Kane:** Je connais un peu cette proposition. Ceux d'entre nous qui ont eu l'occasion d'en prendre connaissance n'ont certainement pas eu de difficulté à comprendre la notion et à l'approuver. Quant à savoir si cela réglerait les problèmes, je n'en suis pas certaine parce que même les dispositions actuelles de la Partie II, bien qu'imprécises ont en fait préséance sur la Loi sur les Indiens. Celle-ci demeure inchangée, tout comme ses définitions et le projet de loi C-31 continue dans la même veine. Je ne sais pas si une définition précise

[Text]

What I would like to say is that if the government would respond favourably to our proposal to restore status and band membership to all those who should have always had it, and everyone begins on an equal basis, then we could say, "Thank you very much. You have done your part and now we will do our part." There is no question in my mind that our people will take all the elements into account when we try to define who we are. Our problem is that we do not feel that it is necessary to define it in writing for somebody else's purposes. Why does somebody else have to say what constitutes an Indian? It must be done by us, nation by nation, simply because we are so diverse and distributed throughout the country with different historical backgrounds. We will decide who is an Indian. However, we do not want the government to put limits on the kinds of decisions our people can make to say that we must keep out certain people nor try to prevent our decision-makers from doing what they want to do in their communities.

Some communities are doing things right now that are against the Indian Act. A good example is my own community, the Kahnawake Reserve. Our people have reinstated members. We live by certain codes and certain marriage laws which are against the Indian Act. However, our people are prepared to suffer the consequences. With regard to our resources, our people have said that it is more important to recognize who people are, and they have managed with what resources we have. It is a matter of will and of recognizing priorities and to us the people are more important than the resources.

**Senator Robertson:** I have a rather broad question. I was under the impression that the dialogue with the minister and a variety of people that led up to this faulty bill, as we now see it, would have at least led to broad positions of commonality on some of the issues among the various bands and tribes of native people. After listening to the groups that have come before us, I do not sense that commonality of position. I sense a great deal of divisiveness. Has this process not, in fact, aggravated the situation in some cases? If so, where do we start? I accept that our ancestors have put in place an act which is not a good one. I am sure that their intentions were good at the time, but time marches on. We do not want to perpetuate that sort of thing, but where do we turn? If we had said to the various Indian nations that they come forward collectively and resolve their problems, would we have had the same divisiveness we have now?

It is very confusing to listen to witnesses. One group will say adamantly that they do not want women coming back on the reserves and another group will say that they do not mind. I do not know whether it is because of money and land or whether it is something that is more deeply rooted in custom. How do we get your people speaking in one voice so that in the final result we do not have to take sides and come down in favour of one position or another position? Is there a model or a country we can look to that has been able to resolve its problems with

[Traduction]

était inscrite à la partie II ferait une différence. je ne suis pas avocate.

Ce que je voudrais dire cependant, c'est que si le gouvernement acceptait notre proposition et redonnait le statut d'Indien et le droit d'appartenance à une bande à tous ceux qui auraient dû l'avoir, mettant ainsi tout le monde sur un pied d'égalité, nous pourrions alors nous en réjouir et dire au gouvernement qu'il a maintenant fait sa part et que nous allons faire la nôtre. Je ne doute absolument pas que notre peuple tiendra compte de tous les éléments nécessaires lorsque nous tenterons de définir qui nous sommes. Toutefois, nous n'estimons pas nécessaire de définir dans un texte précis ce que nous sommes et ce, pour les fins de quelqu'un d'autre. Pourquoi quelqu'un d'autre doit-il dire ce qu'est un Indien? Cette tâche nous revient et doit être accomplie nation par nation, parce que nous sommes diversifiés et répartis ici et là dans tout le pays et dotés d'un bagage historique différent. Nous allons décider qui est un Indien, mais nous ne voulons pas que le gouvernement restreigne le type de décisions que nos peuples peuvent prendre et qu'il empêche certains de nos décideurs de faire ce qu'ils veulent dans leurs propres collectivités.

Certaines collectivités agissent maintenant au détriment de la Loi sur les Indiens. Un bon exemple, ma propre communauté, la réserve de Kahnawake. On y a accepté de nouveau des membres. Nous respectons certains codes et certaines lois concernant le mariage, qui vont à l'encontre de la Loi sur les Indiens. Cependant, nous sommes prêts à en subir les conséquences. En ce qui a trait à nos ressources, nous avons dit qu'il est plus important de reconnaître qui sont nos gens et nous nous accommodons des ressources que nous avons. Tout cela est une question de volonté, il s'agit de reconnaître les priorités et pour nous, les gens sont plus importants que les ressources.

**Le sénateur Robertson:** Ma question est plutôt vaste. J'avais l'impression que le dialogue qui se poursuit entre le Ministre et divers représentants de vos peuples, dialogue qui a conduit à la présentation de ce projet de loi fautif dans sa forme actuelle, reposait à tout le moins sur des bases communes élaborées par les diverses bandes et les tribus autochtones. Après avoir entendu les groupes qui ont comparu devant notre Comité, je constate que cette unanimité est tout à fait absente. Au contraire, je crois qu'il y a beaucoup de divisions. En fait, ce processus de consultation n'aurait-il pas dans certains cas aggravé la situation? Le cas échéant, où se trouve le point de départ? Je reconnais que nos ancêtres ont adopté une loi maladroite. Je suis sûr que leur intention était bonne à cette époque, mais les choses changent au fil des ans. Nous ne voulons pas répéter ces erreurs, mais où commencer? Si nous avions dit aux divers peuples indiens de se réunir et de régler leurs problèmes, serions-nous aux prises aujourd'hui avec les mêmes divisions?

On ne s'y retrouve plus à écouter les divers témoins. Un groupe vient nous dire qu'il refuse absolument que les femmes reviennent dans les réserves alors qu'un autre groupe prétendra que cela lui est égal. Je ne sais pas si de telles positions sont défendues pour des motifs d'argent et de terres ou s'il s'agit de causes vraiment plus profondes qui sont liées aux coutumes des Indiens. Comment amener votre peuple à adopter une position commune de sorte que nous n'ayons pas à prendre position en faveur d'un groupe ou d'un autre? Existe-t-il un modèle, y a-t-



[Text]

native people so that there is more harmony and fairness? Shall we tear this bill up and start all over again?

**Ms. Kane:** I do not know of a country that is dealing properly with its aboriginal peoples. If you talk to anybody from the World Council of Indigenous Peoples or attend any conference on minorities or human rights where there are aboriginal people involved, you will hear that they are undergoing the same kinds of problems, and in some cases even worse problems, to the extent of genocide where they are being shot in the streets and so on.

**Senator Robertson:** I understand that, but where do we start?

**Ms. Kane:** All I can say to you is what we will be saying to the standing committee of the House of Commons. Of course, there is no question that there are different points of view. Our people act no differently from anybody else. They form opinions based on their backgrounds and their experiences in life.

**Senator Nurgitz:** And sometimes their own self-interests.

**Ms. Kane:** So, again, if you look at how diverse we are, the time of contact, and the different processes of assimilation, so-called integration, and all of the rest of it that went on—basically an imposed system—you will see that we have had generations of our people who were not necessarily speaking as citizens of the First Nations. They had that blood in their veins, but they were educated in such a way that they could not speak for us as did their parents and their grandparents. A brainwashing system took place; that cannot be denied. So, of course, you will hear different points of view.

As far as we are concerned, your responsibility—and it is a great one—is to listen to the different points of views and make a fair decision. These are your laws with which you are dealing.

I do not want you to think in terms of pleasing the women versus pleasing the chiefs from a particular area, or pleasing so and so because they yelled the loudest. We are not talking about that.

**Senator Robertson:** In giving us advice—and we will need a great deal of advice to even creep along with this process—could we take the lands and resources out of the debate and put them in a time capsule of some sort and say that that will be accommodated. Would that be better?

**Senator Nurgitz:** If those issues were resolved.

**Ms. Kane:** I do not think one can leave those out. It would be unrealistic to leave those out.

**Senator Robertson:** I am not saying we should leave them out. If we said that they have to be resolved, and put them aside, would we be closer to the solution? I ask that on the assumption that they will be decided in a fair and just manner.

[Traduction]

il un pays qui a été capable de régler ses problèmes avec les autochtones, de sorte que l'on puisse prendre exemple de cette harmonie et de cette justice? Devrions-nous déchirer le projet de loi et recommencer à zéro?

**Mme Kane:** Je ne connais pas un seul pays qui traite bien ses minorités autochtones. Parlez à n'importe quel représentant du Conseil des peuples indigènes, assistez à l'une des conférences sur les minorités ou sur les droits de la personne où il est question des peuples autochtones, vous constaterez que ces derniers éprouvent les mêmes types de problèmes; cela peut même aller jusqu'au génocide, les autochtones étant abattus dans les rues et ainsi de suite.

**Le sénateur Robertson:** Je comprends bien, mais où commencer?

**Mme Kane:** Tout ce que je peux vous dire, c'est ce que nous allons préciser devant le Comité permanent de la Chambre des communes. Bien sûr, il ne fait aucun doute que les points de vue sont divergents. Nos peuples n'agissent pas différemment des autres et se forment une opinion à partir de leurs antécédents et de leur expérience de la vie.

**Le sénateur Nurgitz:** Et parfois selon leurs propres intérêts.

**Mme Kane:** Donc une fois de plus, si vous examinez notre diversité, nos contacts, les différents processus d'assimilation que l'on convient d'appeler de l'intégration, et tout le reste—fondamentalement ce que l'on appelle un système imposé—vous constaterez que pendant des générations, nos peuples ne représentaient pas nécessairement des citoyens des Premières nations. Certes, ils en avaient le sang dans les veines, mais ils ont été formés de façon telle qu'ils ne pouvaient nous représenter, contrairement à leurs parents et à leurs grands-parents. Il y a eu lavage de cerveau, on ne peut le nier. Bien sûr, vous allez entendre des points de vue différents.

En ce qui nous concerne, il vous incombe—et c'est là une grande responsabilité—d'entendre les différents points de vue et de prendre une décision juste. Voilà, ce sont les lois avec lesquelles vous devez composer.

Je ne veux pas que vous essayiez de plaire aux femmes ou aux chefs d'une région particulière, ou encore à quelqu'un d'autre qui réussit à crier fort. Là n'est pas la question.

**Le sénateur Robertson:** Dans les conseils que vous nous donnerez—et nous en aurons besoin de beaucoup pour nous frayer un chemin—pourriez-vous, si possible, exclure du débat les terres et les ressources et les mettre dans une catégorie à part de sorte que nous puissions trouver une solution à ce problème? Cela ne vaudrait-il pas mieux?

**Le sénateur Nurgitz:** Si ces questions étaient réglées.

**Mme Kane:** Je crois qu'il serait irréaliste de mettre ces questions de côté.

**Le sénateur Robertson:** Je ne dis pas que nous devrions les mettre de côté. Si nous reconnaissons qu'elles doivent être réglées, que nous les abandonnions pour un certain temps, ne serions-nous pas plus prêts d'une solution? Je pose ma question en supposant que la solution serait juste et équitable.

[Text]

**Ms. Kane:** Perhaps, but one cannot simplify this issue.

A wholistic approach has to be taken. As I said, it is not a case of pleasing certain groups. You will be told different things and you must decide what is fair. It is not a women's issue; it is not an Indian issue; it is a human issue. A population of human beings has not been dealt with fairly for 116 years.

**Senator Robertson:** So we should do something about that.

**Ms. Kane:** You now have that opportunity. We suggest that the proposal we have put forth is simple if the political will is there and there is no fear about how much it will cost.

It is not as though the very day after any bill is passed people will want reinstatement. Millions of people will not even know that a bill has been passed. They will not know what is in it and will not know that they are entitled to reinstatement. We are talking about a small amount of people who will be ready to move home right away. There will be time, I suggest, for communities to make their lists and tell the federal government "these are our people, and these are the resources we need." Communities are doing that right now.

This type of heavy-duty controversy, and all of these divisions, and even the out and out opposition and the threats of violence, if nothing else, can be looked upon as having been progressive and healthy in that just a few years ago nobody was talking about this issue. People did not talk about establishing citizenship codes a few years ago. If nothing else, the Indian women's movement, while it has been heavily criticized for infringing on the chiefs and councils, and so forth, has resulted in our people talking the way they are. We accept the criticisms and the bad comments because our ultimate aim is for our people and its future generations, not just us. Some people are concerned about themselves; we are not.

**The Chairman:** Thank you, Ms. Kane. We will have to close this portion of our meeting. We are grateful for the presentation you have given us.

**Ms. Kane:** You are welcome.

**The Chairman:** Honourable senators, the next witnesses are from Blackfoot Tribe Number 146, Treaty 7. The witnesses are Chief Leo Youngman and Mr. Andrew Bear Robe. Chief Youngman, do you have a brief you wish to present?

**Mr. Leo Youngman, Chief, Blackfoot Tribe Number 146, Treaty 7:** Yes, I do.

**The Chairman:** Please proceed.

**Mr. Youngman:** Madam Chairman, first of all, I should like to thank the Senate committee for giving us an opportunity to present our brief this morning. There was a misunderstanding the other day in that we were supposed to appear then. I

[Traduction]

**Mme Kane:** Peut-être, mais je crois qu'on ne peut pas simplifier à ce point.

Je crois qu'il faut envisager la question dans son ensemble. Comme je l'ai dit, il ne s'agit pas de plaire à un groupe ou à un autre. Vous allez entendre des arguments différents et vous devrez décider ce qui est juste. Il ne s'agit pas d'une question touchant les femmes, les Indiens, les droits de la personne. Une population d'êtres humains n'a pas été traitée de façon convenable depuis 116 ans.

**Le sénateur Robertson:** Donc, nous devrions agir.

**Mme Kane:** Vous en avez maintenant la chance. À notre avis, votre proposition est simple à condition qu'elle s'accompagne d'une volonté politique et que l'on n'en craigne pas les répercussions financières.

Ce n'est pas comme si dès le lendemain de l'adoption du projet de loi, les gens voulaient revenir dans les réserves. Des millions de personnes ne seront mêmes pas au courant qu'un projet de loi a été adopté. Elles ne sauront pas ce qu'il contient ni qu'elles ont le droit de revenir dans les réserves. Il est ici question d'un groupe restreint qui sera prêt à revenir immédiatement. À mon avis, les collectivités auront le temps de dresser leur liste et d'indiquer au gouvernement fédéral qui sont leurs membres, de quelles ressources elles ont besoin. C'est ce qu'elles font actuellement.

Ce type de controverse, toutes ces divisions, et même l'opposition féroce, les menaces de violence, pour ne mentionner que ces éléments, peuvent être considérés comme étant de nature progressiste, comme sains, en ce sens qu'il y a à peine quelques années, personne n'en parlait. Personne ne parlait d'établir des codes de citoyenneté. Et même, les mouvements des femmes indiennes, bien qu'ayant été fortement critiqués, ses détracteurs prétendant qu'ils enfreignent les droits des chefs et des conseils de bande, et ainsi de suite, ont fait en sorte que nos membres ont été sensibilisés à la question. Nous acceptons les critiques et les commentaires défavorables parce que notre but ultime est de faire en sorte que notre peuple et les générations futures, et non seulement nous, profitent de notre travail. Certains s'inquiètent de leur propre personne, pas nous.

**La présidente:** Je vous remercie, madame Kane. Nous devons mettre un terme à cette partie de notre séance. Nous vous remercions de l'exposé que vous nous avez présenté.

**Mme Kane:** Je vous en prie.

**La présidente:** Honorables sénateurs, le prochain groupe de témoins provient de la Tribu des Pieds noirs (n° 146) du Traité n° 7. Ses représentants sont le chef Léo Youngman et M. Andrew Bear Robe. Chef Youngman, désirez-vous présenter un mémoire?

**M. Leo Youngman, chef, Tribu des pieds noirs (n° 146) du Traité 7:** Oui.

**La présidente:** Vous avez la parole.

**M. Youngman:** Madame la présidente, j'aimerais d'abord remercier le Comité sénatorial de nous permettre de présenter notre mémoire ce matin. Il y a eu confusion l'autre jour au sujet de notre comparution. J'aimerais vous remercier de l'avoir reportée à ce matin.

[Text]

should like to thank the chairman for rescheduling our appearance for this morning.

I presume that the members of the committee have in front of them our presentation on the question. The important issue is for all parties to come to a clear understanding. Time is required to find that channel so that we can look at the future of my people. The timeframe mentioned is very important. It is important so that all parties will be satisfied in the future.

There are many questions confronting us. All of the parties, including the leaders of the Indian nations across the country, must address those questions. I hope time will be of the essence in dealing with the questions before us. I have travelled around the world to see how these questions have been dealt with by other countries. I can remember the Treaty 7 chiefs pleading with the government for a voice in government.

I want to now introduce to you Mr. Andrew Bear Robe, our advisor on Indian self-government.

**Mr. Andrew Bear Robe, Advisor to the Blackfoot Tribe on Indian Self-Government:** Honourable senators, it is with pleasure that we appear before you this morning to present to you our grassroots point of view. Other groups who have appeared before you have spoken from the national, provincial, and regional perspectives. The Blackfoot Band appears this morning in its own behalf, our purpose being to provide you with a grassroots perspective on the implications of Bill C-31.

Before getting into the specifics of our perspective, I should like to deal with some minor administrative details in connection with our position paper.

On the "Contents" page of our document, under item III, the word "possible" should be omitted. There are definite implications to Bill C-31. On page 17, the second paragraph, the fourth line from the bottom, there is a typographical error, with the final "t" in "attempts" having been omitted.

We will not get into the specifics of status and non-status. That is a fairly complex issue. Instead, we shall concentrate on the perspectives of land, economics, treaty and aboriginal rights, all of which are impacted by Bill C-31.

At the outset I should like to point out that in this document the Blackfoot Chief and Council have unequivocally stated they are not opposed to the reinstatement of those Indian women who have been unfairly disenfranchised under the notorious paragraph 12(1)(b) of the Indian Act, especially those Indian women who are former members of the Blackfoot Tribe.

In our document, we identify five major issues that we believe have to be dealt with prior to any legislation such as that represented by Bill C-31 coming into law so as to conform with section 15 of the Charter.

The first issue with which we are concerned is the identification and definition process. This represented the first distinct opportunity for all aboriginal peoples across Canada to fully identify and define their treaty and aboriginal rights. This, of

[Traduction]

Je suppose que les membres du Comité ont avec eux notre mémoire. Toutes les parties ont intérêt à bien comprendre les choses. Il nous faudra du temps pour y arriver, pour assurer l'avenir de notre peuple. Ce délai est très important. Et, de même, il est important que tous soient satisfaits des mesures qui seront prises.

Nous faisons face à nombre de problèmes. Tous, y compris les chefs des nations indiennes dans tout le pays, doivent essayer d'y trouver solution. J'espère que nous aurons le temps d'aborder ces questions avec vous. J'ai voyagé partout dans le monde pour savoir comment d'autres pays ont réglé les mêmes problèmes. Je me rappelle que les chefs du Traité 7 ont imploré le gouvernement de lui donner une voix au chapitre.

J'aimerais maintenant vous présenter M. Andrew Bear Robe, notre conseiller sur l'autonomie politique.

**M. Andrew Bear Robe, conseiller de la Tribu des pieds noirs sur l'autonomie politique des Indiens:** Honorables sénateurs, nous sommes heureux de comparaître devant vous ce matin pour vous présenter le point de vue de notre peuple. D'autres groupes sont venus vous situer la question dans une perspective nationale, provinciale ou régionale. La tribu des Pieds noirs est avec vous ce matin en son propre nom pour vous dire comment les gens ordinaires entrevoient les répercussions du projet de loi C-31.

Avant de vous exposer en détail notre position, je tiens à apporter quelques corrections mineures à notre énoncé de principes.

Dans la Table des matières, à la rubrique III, il faudrait supprimer le mot «possible», car le projet de loi C-31 aura des répercussions certaines. A la page 17, au deuxième paragraphe, quatrième ligne du bas, il y a une faute de frappe, le «t» final du mot «attempts» ayant été omis.

Nous n'allons pas discuter en détail de la question de savoir qui peut être considéré comme Indien inscrit, puisqu'il s'agit d'un problème très complexe. Nous nous intéresserons plutôt à la question des terres, des conditions économiques, des droits ancestraux et issus de traités, tous des domaines touchés par le projet de loi C-31.

Je tiens à signaler au départ que dans ce document le chef et le conseil de la tribu Blackfoot déclarent catégoriquement qu'ils ne s'opposent pas à ce que les Indiennes injustement privées de leurs droits en vertu du fameux alinéa 12(1)b) de la Loi sur les Indiens, notamment celles qui étaient membres de la tribu Blackfoot, recouvrent ces droits.

Dans notre énoncé de principes, nous avons cerné cinq grandes questions qui, à notre avis, doivent être réglées avant l'entrée en vigueur de quelque mesure législative, comme le projet de loi C-31, adoptée en application de l'article 15 de la Charte.

La première est celle du processus de détermination et de définition. Car c'est la première fois que tous les peuples autochtones du Canada ont véritablement l'occasion de déterminer et de définir leurs droits ancestraux et issus de traités,

## [Text]

course, was done under subsection 37(2) of the Constitution Act, 1982. The Blackfoot Band believes that this process must be completed prior to getting into the question of who belongs or doesn't belong to the Blackfoot Tribe.

As a tribe, we believe that the subsection 37(2) process should be completed first. Bill C-31, to use a colloquial term, jumps the gun. The subsection 37(2) process will be under negotiation next week at the First Ministers' Conference.

The second issue with which we are concerned is the Indian right of consent. The Blackfoot Tribe believes that any act of Parliament which will directly impact our collective rights must be preceded by the Indian right of consent. The Indian right of consent must be present; it cannot be absent.

We are in a new era of co-operative Indian policymaking now. Gone are the days when the Indian people would passively acquiesce to federal legislation affecting their treaty and aboriginal rights and their collective political, economic and social rights, rights which are recognized and confirmed under the Royal Proclamation of 1763 and the treaties, and now sections 25 and 35 of the Canada Act, 1982.

The Blackfoot Tribe, Chief and Council feel strongly that the Indian right of consent can no longer be ignored.

The third issue is that of increased reserve lands. This is a fundamental issue to the Blackfoot Tribe. The population of the Blackfoot Tribe stands at 3,300. With the reinstatement of Indian women and their children previously disenfranchised, that population will increase by at least 1,000 persons. At the present time we have inadequate housing. We do not have sufficient funds to adequately care for our reserve residents. We do not have the financial resources to build our communities up to acceptable Canadian standards.

Our population is 80 to 85 per cent unemployed. I will not go into all of the other social illnesses which are prevalent throughout Indian reserves in Canada.

We have to live with these realities. The Blackfoot Tribe is not one of the resource-rich bands in Alberta. We stand to lose much as a result of the implications of Bill C-31. In our document we make specific reference to the fact that in 1911 and 1917 our tribal leaders were induced to sell one-half of the reservation. In the process they sold 125,000 acres, although we understood that 115,000 acres were involved, because the government of the day, in its wisdom, told us that we would never need that land, that the best way to handle the situation was for us to sell half of our reservation. But, as I say, hindsight has 20-20 vision. We cannot foretell the future. We can only provide in the best way we can. That is why the Blackfoot tribe feels very strongly that we must look at the overall implications of Bill C-31 and not just the narrow confines of status or non-status.

## [Traduction]

dans le cadre, bien entendu, du processus prévu au paragraphe 37(2) de la Loi constitutionnelle de 1982. Or, la bande Blackfoot estime que ce processus doit être mené à terme avant que l'on cherche à décider qui appartient ou n'appartient pas à la tribu.

À notre avis, vouloir faire adopter le projet de loi C-31 avant que le processus amorcé en vertu du paragraphe 37(2) ne soit terminé, c'est mettre la charrue devant les bœufs. Toute cette question de la détermination de nos droits est prévue à l'ordre du jour de la Conférence des premiers ministres qui aura lieu la semaine prochaine.

La deuxième question qui nous préoccupe est celle du droit de consentement des Indiens. Selon la tribu Blackfoot, le Parlement ne saurait adopter aucune loi qui touche les droits collectifs des Indiens sans donner à ceux-ci l'occasion de se prononcer au préalable. Leur consentement est absolument essentiel.

La collaboration des Indiens est maintenant devenue une condition *sine qua non* des décisions prises à leur égard. Les Indiens n'acceptent plus désormais d'acquiescer sans mot dire aux lois fédérales touchant leurs droits ancestraux et issus de traités ou les droits collectifs—politiques, économiques et sociaux—qui leur sont reconnus en vertu de la Proclamation royale de 1763 et des traités, et sont dorénavant consacrés par les articles 25 et 35 de la Loi constitutionnelle de 1982.

La tribu Blackfoot, par la voie de son chef et de son conseil, soutient avec force qu'on ne saurait désormais passer outre aux droits de consentement des Indiens.

La troisième question est celle de l'accroissement de la superficie des réserves. C'est là une question fondamentale pour la tribu Blackfoot, dont la population se situe actuellement à 3 300. Si les Indiennes et leurs enfants sont rétablis dans leurs droits, cette population augmentera d'au moins 1 000 personnes. Or, nos possibilités de logement sont déjà inadéquates et nous n'avons pas les fonds nécessaires pour répondre convenablement aux besoins de nos résidents actuels. Nous n'avons pas les moyens de relever notre niveau de vie pour rejoindre celui des Canadiens.

Notre taux de chômage se situe entre 80 p. 100 et 85 p. 100, mais je vous fais grâce de détails concernant toutes les autres maladies sociales répandues dans toutes les réserves indiennes du Canada.

Nous devons nous coller avec ces réalités. Nous ne sommes pas comme ces tribus de l'Alberta bien pourvues en ressources naturelles. Aussi le projet de loi C-31 risque-t-il de compromettre gravement notre situation financière. Dans notre document, nous mentionnons le fait qu'en 1911 et 1917, nos chefs ont été persuadés de vendre la moitié de la réserve. Nous avons ainsi vendu 125 000 acres, alors que nous croyions avoir accepté d'en céder 115 000, le gouvernement de l'époque nous ayant dit, dans sa sagesse, que nous n'aurions jamais besoin de ces terres et qu'il valait mieux pour nous de vendre la moitié de notre réserve. Mais on ne voit bien qu'avec le recul. Nous ne pouvons prédire l'avenir, mais seulement tenter d'être aussi prévoyants que possible. C'est pourquoi la tribu Blackfoot est fermement d'avis qu'il faut étudier toutes les répercussions du

[Text]

Issue number four is adequate financial resources. Our concern is that the \$290 million to \$400 million that will be provided to the Indian Nations across Canada will be provided over a five-year period. But we also realize that under the present funding allocations, under the envelope system, each envelope must stay within its budget. We are concerned that the \$290 million to \$400 million will be taken out of the existing Indian Affairs envelope without its being found elsewhere. In other words, that \$290 million to \$400 million will be taken out of existing allocations for Indian Affairs in Canada without any great loss to the federal treasury, but with the maximum cost to tribal administration budgets.

Further, Indian tribes in Alberta have no input into the regional budget as determined by the Department of Indian Affairs, and it is highly susceptible to bureaucratic manipulation and gamesmanship. So if Bill C-31 should become law, our financial and administrative headaches will be exacerbated.

Issue number four is the illegal immunity. We are cognizant that the Charter of Rights refers to individual rights and freedoms. Directly opposed to that principle is the principle of collective rights of Indian Nations, because our rights stem, as I have mentioned, from the Royal Proclamation of 1763, which refers to us as "Nations", and also treaty number seven, which also refers to us as "Nations". There was never any mention of individual rights and freedoms in those constitutional documents. But the section 37(2) protection process provides that opportunity, to start getting into the question of individual rights and freedoms for Indian Nations within today's context. That is another reason why we say that Bill C-31 preempts that unique opportunity to get into a serious dialogue with the federal government.

It was mentioned previously that there are problems in speaking about peoples of Indian sovereignty and Indian self-government. There are principles to be respected in regard to our collective rights under the royal proclamation and treaties, and we do not want those collective rights to be adversely affected by Bill C-31 preemptorily. Indian membership, which is to be determined by band membership codes, or by federal legislation, must respect available economic resources, available land resources and our historical legal and constitutional rights under the Canadian federation.

In addition to those principles, I believe that the federal government must also respect some very fundamental principles, namely, aboriginal and treaty rights, section 91.24 and section 109 of the B.N.A. Act of 1867, and now sections 25 and 35 of the Canada Act, 1982.

The Blackfoot tribal membership code will be made in accordance with section 35(4) of the Charter, which states as follows:

[Traduction]

projet de loi C-31, et non pas nous borner à la distinction entre Indien inscrit et Indien non inscrit.

La quatrième question concerne l'insuffisance des ressources financières. Il est prévu que les nations indiennes du Canada, recevront de 290 millions à 400 millions de dollars, répartis sur cinq ans, mais il reste qu'en vertu des modalités de financement actuelles du système des enveloppes, on ne peut dépasser le budget prévu pour chaque enveloppe. Nous craignons que les subventions de 290 millions à 400 millions proviendront uniquement de l'enveloppe actuelle des Affaires indiennes. Autrement dit, ces fonds seront puisés à même les allocations existantes pour les Affaires indiennes au Canada, de sorte que le manque à gagner se répercutera, non pas sur le Trésor fédéral, mais bien sur les budgets d'administration des conseils tribaux.

Par ailleurs, les tribus indiennes de l'Alberta n'ont aucune influence sur le budget régional, qui est fixé par le ministère des Affaires indiennes et qui est particulièrement vulnérable aux manipulations et aux jeux bureaucratiques. Si le projet de loi C-31 est adopté, nos difficultés financières et administratives s'en trouveront aggravées.

La dernière question est celle de l'immunité illégale. Bien que la Charte des droits soit fondée sur le principe des droits et libertés individuels, celui-ci est en contradiction directe avec le principe des droits collectifs des nations indiennes, qui, comme je l'ai mentionné tout à l'heure, sont notamment issus de la Proclamation royale de 1763 et du Traité n° 7, où nous sommes mentionnés en tant que «nations». Il n'a jamais été question de droits et de libertés individuels dans ces documents constitutionnels. Toutefois, le processus de protection prévu au paragraphe 37(2) peut servir de point de départ à la détermination et à la définition des droits et libertés individuels des membres des nations indiennes dans le contexte moderne. C'est là une autre raison qui nous incite à dire que le projet de loi C-31 passe outre à cette occasion unique d'engager un dialogue sérieux avec le gouvernement fédéral.

On a déjà parlé des problèmes que pose le fait de vouloir déterminer qui sont les personnes visées par la souveraineté et l'autonomie politique des Indiens. Certains principes doivent être respectés relativement aux droits collectifs qui nous sont conférés par la Proclamation royale et les traités, et nous ne voulons pas que ces droits soient compromis par l'adoption prématurée du projet de loi C-31. L'appartenance aux bandes indiennes, qui sera déterminée selon les critères établis par les bandes ou par voie de législation fédérale, doit tenir compte des ressources économiques et foncières disponibles ainsi que de nos droits juridiques et constitutionnels traditionnels au sein de la fédération canadienne.

Par ailleurs, le gouvernement fédéral doit tenir compte de certains principes fondamentaux, notamment des droits ancestraux et issus de traités, conférés par les articles 91.24 et 109 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 et dorénavant consacrés par les articles 25 et 35 de la Loi constitutionnelle de 1982.

Les critères d'appartenance à la tribu Blackfoot seront établis conformément au paragraphe 35(4) de la Charte, qui dispose ce qui suit:

## [Text]

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

That will be our governing Charter of Rights provision for our membership code. Secondly, sexual equality for Indian women is already dealt with under section 28 of the Charter. So together sections 28 and 35(4) already doubly guarantee equality rights for Indian women. Therefore Bill C-31 is essentially a redundant and useless document.

The other evening some of my colleagues mentioned that Bill C-31 was a bad law, because it will adversely affect Indian lands, resources and self-determination. The five issues which I mentioned will be all worked out next week under the section 37(2) process of the Charter.

Finally, section 15 does not and cannot impinge upon native rights under sections 25 and 35 of the Charter. I would like to quote from some eminent constitutional lawyers. First, I will quote from Brian Slattery in the *Queen's Law Journal*. In "A Constitutional Guarantee of Aboriginal and Treaty Rights, 1982-83", Volume 8, *Queen's Law Journal*, he states that section 15, for example, provides that everyone is equal before the law and is entitled to the equal protection and benefit of the law without discrimination based on race or national or ethnic origin. This provision could conceivably be read as affecting a range of rights distinguishing native peoples from ordinary Canadians.

He also states that section 25 prevents such an effort, providing that the Charter shall not be construed so as to abrogate or derogate from any native rights. This rule of construction is mandatory. Where a Charter right impinges on a section 25 right, the latter must prevail. Section 25 then limits the extent to which the other Charter provisions can adversely affect native rights and freedoms. I would also like to quote Peter Hogg in the volume *Canada Act, 1982 Annotated*, at page 69:

Section 25 saves "any aboriginal, treaty or other rights or freedoms that pertain to the aboriginal peoples of Canada"; it is designed to protect those rights from abrogation or derogation by the Charter. In the absence of s. 25, it would perhaps be arguable that rights attaching to a group defined by race were invalidated by s. 15 (the equality clause) of the Charter.

Based on the legal interpretation by these two constitutional lawyers of sections 25 and 35 of the Charter, section 15 does not blend in with our collective political, social and economic rights. The Blackfoot Tribe believes that those rights of equality for Indian women are already adequately protected under section 28 and section 35(4) of the Charter.

## [Traduction]

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

Cette disposition nous servira de guide dans l'établissement de nos critères d'appartenance. Par ailleurs, l'égalité des femmes indiennes est déjà consacrée par l'article 28 de la Charte. Ainsi, les droits à l'égalité des Indiennes sont doublement garantis par l'article 28 et le paragraphe 35(4). Par conséquent, le projet de loi C-31 est un document essentiellement inutile et redondant.

L'autre soir, certains de mes collègues disaient qu'ils considéraient le projet de loi C-31 comme une mauvaise mesure législative, du fait qu'il aura un effet négatif sur les titres de propriété, les ressources et l'autonomie politique des Indiens. Les cinq questions que j'ai mentionnées seront toutes réglées la semaine prochaine dans le cadre du processus prévu au paragraphe 37(2) de la Charte.

Enfin, l'article 15 n'empiète pas ni ne peut empiéter sur les droits conférés aux autochtones en vertu des articles 25 et 35 de la Charte. J'aimerais citer d'éminents avocats constitutionnels. Je vais d'abord reprendre les propos de Brian Slattery, dans son article «A Constitutional Guarantee of Aboriginal and Treaty Rights, 1982-83», publié dans le Volume 8 du *Queen's Law Journal*. M. Slattery fait remarquer qu'en vertu de l'article 15, tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination fondée sur la race ou sur l'origine nationale ou ethnique. Cette disposition pourrait vraisemblablement être interprétée comme ayant une incidence sur toute une foule de droits qui distinguent les autochtones des autres Canadiens.

M. Slattery affirme en outre que l'article 25 exclut une telle interprétation, en prévoyant que la Charte ne puisse porter atteinte aux droits ou libertés des autochtones. Cette règle de construction est obligatoire. Lorsqu'un droit conféré par la Charte empiète sur un droit consacré par l'article 25, ce dernier doit l'emporter. Ainsi, l'article 25 limite la mesure dans laquelle les autres dispositions de la Charte peuvent compromettre les droits et libertés des autochtones. Je veux également citer un extrait tiré de la page 69 de l'ouvrage de Peter Hogg intitulé *Canada Act, 1982 Annotated*. M. Hogg dit ceci:

L'article 25 garantit les «droits et libertés—ancestraux, issus de traités ou autres—des peuples autochtones du Canada»; il est destiné à protéger ces droits de toute abrogation ou dérogation en vertu de la Charte. Sans cet article, on pourrait peut-être soutenir que les droits conférés à un groupe en vertu de sa race sont invalidés par l'article 15 (clause d'égalité) de la Charte.

Si l'on accepte l'avis juridiques exprimé par ces deux avocats constitutionnels relativement aux articles 25 et 35 de la Charte, l'article 15 est incompatible avec nos droits collectifs sur le plan politique, social et économique. La tribu Blackfoot estime que les droits à l'égalité pour les femmes indiennes sont déjà suffisamment protégés de par l'article 28 et le paragraphe 35(4) de la Charte.

[Text]

We are prepared to respond to your questions with the proviso that you realize that my background is not law but political science.

**The Chairman:** Earlier in your presentation you expressed concern about the decisions taken within your band being challenged. If you have the right to determine band membership and you feel you are protected because sections 25 and 35 of the Charter override section 15, should you not feel that you have nothing to worry about?

**Mr. Bear Robe:** We hope that the definitions of treaty and aboriginal rights under sections 25 and 35 of the Charter are adequate, but they are still open to the political process. It will be interesting to see what comes out of the First Ministers' Conference to be held next week. I believe we will get a good indication of the present pulse of provincial governments on the questions of treaty and aboriginal rights. As you know, they are not all in agreement. Some provinces are very scared about giving increased powers to the Indian governments as they exist today. By doing so they feel that they may lose something in the process such as with regard to unsettled aboriginal land claims or unsettled reserve lands under the 1930 Natural Resources Transfer Agreement for the three prairie provinces. As you know, our preeminent Premier of Alberta is very strong on this issue and is not about to agree to anything which he feels will threaten the jurisdiction of the province in those areas. It is our hope that we will be identified and defined under sections 25 and 35 to our benefit and that the provinces will lay aside their fears as to what may happen.

**Senator Tremblay:** I am interested in the point you just raised about equality as it is found in sections 25 and 35(4) of the Charter. Because of those two sections, you do not feel that section 15 is necessary for aboriginal people. However, there is still the Indian Act which discriminates in terms of men and women. Do I understand you correctly when you say you will oppose the stipulation of the Charter of Rights which says that all legislation which goes against these non-discriminatory clauses must be corrected? In that case, Bill C-31 should limit itself by removing the clause which deals with discrimination in the Indian Act. Is that your conclusion? In other words, even if there is protection for women under section 35, do you still think that federal legislation which discriminates, particularly the Indian Act, has to be amended to make it conform, if not to section 15, at least to section 35. There are contradictions between the existing acts and the Charter under section 15 and even under section 35. At least section 35 removes discrimination between men and women. So there is a need for a bill such as C-31 in that respect.

**Mr. Bear Robe:** We stated in our presentation that we agree there are anachronisms and contradictions in the Indian Act but that, rather than taking a piecemeal approach to amending the Indian Act, we would like to have it replaced by new legislation dealing with the membership issue and the equality issue for Indian women. Simply put, that is how we see it. If you

[Traduction]

Je suis à votre disposition pour répondre à vos questions, mais je vous prie de noter que je ne suis pas juriste, mais politologue.

**La présidente:** Dans votre exposé, vous avez dit craindre que les décisions prises par votre bande ne soient contestées. Or, si vous avez le droit de déterminer l'appartenance à votre bande et que vous estimez être protégés du fait que les articles 25 et 35 de la Charte l'emportent sur l'article 15, ne trouvez-vous pas que vous n'avez aucune raison de vous inquiéter?

**M. Bear Robe:** Nous espérons que les dispositions relatives aux droits ancestraux et issus de traités prévues aux articles 25 et 35 de la Charte seront adéquates, mais elles demeurent assujetties au processus politique. Il sera intéressant de voir ce qui ressortira de la Conférence des premiers ministres qui doit avoir lieu la semaine prochaine. Je crois qu'elle nous permettra de nous faire une bonne idée de l'attitude des provinces à l'égard des questions relatives aux droits ancestraux et issus de traités. Comme vous le savez, elles ne sont pas tous du même avis. Certaines craignent beaucoup de donner aux administrations indiennes existantes des pouvoirs accrus. Elles estiment qu'elles pourraient y perdre quelque chose, en ce qui concerne par exemple les revendications territoriales non réglées ou la délimitation non encore réglée de certaines réserves en vertu de la Convention sur les ressources naturelles signée en 1930 par les trois provinces des Prairies. Vous n'êtes pas sans savoir que notre préminent premier ministre de l'Alberta est très catégorique sur cette question et n'est pas près d'accepter quelque décision qui risque de compromettre la compétence de sa province dans ces domaines. Nous espérons que nos droits seront identifiés et reconnus en vertu des articles 25 et 35 et que les provinces mettront leurs craintes de côté.

**Le sénateur Tremblay:** Le point que vous venez de soulever concernant l'égalité, qui est définie à l'article 25 et au paragraphe 35(4) de la Charte, m'intéresse beaucoup. L'article 15, d'après vous, est inutile en raison de ces deux dispositions. Toutefois, il y a la Loi sur les Indiens, qui est discriminatoire. Avez-vous dit que vous vous opposerez à la disposition de la Charte des droits, qui dit que toute mesure législative qui risque d'aller à l'encontre des clauses non discriminatoires devrait être corrigée? Dans ce cas, le projet de loi C-31 devrait se borner à supprimer l'article de la Loi sur les Indiens qui traite de discrimination. Est-ce là votre conclusion? Autrement dit, même si les femmes sont protégées en vertu de l'article 35, êtes-vous toujours d'avis qu'une loi fédérale qui se veut discriminatoire, notamment la Loi sur les Indiens, doit être modifiée pour qu'elle soit conforme à l'article 35, plutôt qu'à l'article 15? Les lois actuelles et les dispositions de la charte sont contradictoires en vertu de l'article 15 et même de l'article 35. Ce dernier, au moins, supprime toute discrimination entre les hommes et les femmes. Il est donc nécessaire à cet égard d'avoir un projet de loi comme le C-31.

**M. Bear Robe:** Nous avons affirmé dans notre exposé qu'il existe des anachronismes et des contradictions dans la Loi sur les Indiens. Toutefois, au lieu d'adopter une approche fragmentée pour modifier la Loi, nous préférierions que celle-ci soit remplacée par une nouvelle loi qui traiterait de la question de l'appartenance à une bande et de la question de l'égalité des

*[Text]*

continue to approach the Indian Act with piecemeal amendments, as Keith Penner mentioned the other day, you may rectify one part of the Indian Act but you create seven or eight other problems in the process. If you amend one section, you contradict another one. It is like walking into quicksand. Therefore, our basic argument is that we repeal the Indian Act and replace it with new legislation which is cognizant of Indian self-government principles, Indian self-determination principles and our collective political, social and economic rights.

The Indian Act no longer serves today's modern needs of Indian nations. We are no longer, on European standards, backwards in the understanding of your laws and the understanding of your language. We are becoming more sophisticated in our political organizations. We do not need to have any more Bill C-31s to dictate to us how we should manage our membership and citizenship. That is our prime concern. We are concerned with the collectivity of Indian tribes as nations of people.

**Senator Tremblay:** A supplementary question, if I may, Madam Chairman.

I understand that your approach is more global than the removal of discrimination from the Indian Act, according to section 15 of the charter. You have said that in removing the discriminating section of that act, any bill will not solve the overall problems. By removing that discriminating section, what wrong is done to your global approach?

**Mr. Bear Robe:** I did not catch that.

**Senator Tremblay:** What would be the bad effects on the overall Indian Act if that part were removed? I know the overall problem is not solved, but that is not the purpose of Bill C-31; the purpose of Bill C-31 is to remove discrimination. You have said, if I understood you correctly, that there would be bad effects on the overall Indian Act as a result of the removing of the discrimination clause.

**Mr. Bear Robe:** Bill C-31, as we understand it, must conform to the dictates of section 15 of the charter. Mr. Crombie, the minister, has mentioned that we have two years to develop our membership codes. There is nothing to prevent section 15 from overriding the membership codes; there is no guarantee. So we will once again be deluged with equality rights challenges against tribal membership codes. That is why it is so unstable. The situation is so unstable that there will be many court actions against tribal administrations which decide to restrict membership codes in order to efficiently allocate land, land use and housing. There is nothing to prevent Indian women activists to, again, challenge band membership codes under section 15 of the charter on the basis of equal rights.

That is the kind of mess we will have to deal with. They will be entitled to do that under section 15. That is their right, and we do not deny that. We are looking at the overall long-term effects of section 15. Section 15 recognizes individual liberal

*[Traduction]*

femmes indiennes. Voilà, en termes simples, comment nous voyons les choses. En modifiant continuellement la Loi par étapes, comme Keith Penner l'a affirmé l'autre jour, vous arrivez peut-être à corriger une partie de la loi, mais vous créez en même temps sept ou huit autres problèmes. Si vous modifiez un article, vous en contredisez un autre. C'est comme si vous marchiez dans des sables mouvants. Par conséquent, nous proposons d'abroger la Loi sur les Indiens et de la remplacer par une nouvelle loi qui tienne compte des principes d'autonomie politique et d'auto-détermination des Indiens, ainsi que de leurs droits collectifs, politiques, sociaux et économiques.

La Loi sur les Indiens ne répond plus aux besoins des nations indiennes. Nous ne sommes plus, d'après les normes européennes, en retard pour ce qui est de comprendre vos lois et votre langue. Nous avons fait d'énormes progrès sur le plan politique. Nous n'avons plus besoin de mesures comme le projet de loi C-31 pour nous dire comment nous occuper de nos membres et de notre citoyenneté. Voilà quelle est notre principale préoccupation. Nous nous intéressons à la collectivité des tribus indiennes en tant que nations.

**Le sénateur Tremblay:** Je voudrais poser une autre question madame la présidente.

Vous adoptez une approche beaucoup plus globale qui ne se limite pas à supprimer toute forme de discrimination dans la Loi sur les Indiens, d'après l'article 15 de la Charte. Vous dites que le fait de supprimer l'article discriminatoire de la Loi ne permettra pas à un projet de loi de régler les problèmes généraux qui existent. Quel effet négatif le fait de supprimer cet article pourrait-il avoir sur votre approche globale?

**M. Bear Robe:** Je n'ai pas compris.

**Le sénateur Tremblay:** Quels effets négatifs la suppression de cet article peut-elle avoir sur la Loi sur les Indiens? Je sais que le problème général n'est pas réglé, mais cela n'est pas l'objectif du projet de loi C-31; son but est de supprimer les mesures discriminatoires. Vous avez dit, si j'ai bien compris, que la suppression de cet article discriminatoire aurait des effets négatifs sur la Loi.

**M. Bear Robe:** Le projet de loi C-31 doit être conforme aux dispositions de l'article 15 de la Charte. M. Crombie, le ministre, a dit que nous avons deux ans pour mettre au point des codes d'appartenance. Rien n'empêchera l'article 15 de primer les cotes d'appartenance. Nous serons encore une fois inondés de cas où l'on contestera la validité des codes d'appartenance des tribus par rapport aux droits à l'égalité. C'est pourquoi la situation est si instable. Beaucoup de poursuites seront intentées contre les conseils des tribus qui décident de limiter les cotes d'appartenance pour mieux répartir les logements et les terres et assurer une meilleure utilisation de celles-ci. Rien n'empêche les groupes de défense des droits des femmes autochtones de contester la validité des codes d'appartenance des bandes en vertu de l'article 15 de la Charte, qui porte sur les droits à l'égalité.

Voilà le genre de problème auquel nous devons faire face. Les Indiennes auront le droit de le faire en vertu de l'article 15. C'est leur droit, nous ne le nions pas. Ce qui nous intéresse, ce sont les effets généraux à long terme qu'entraînera l'article 15 qui reconnaît les droits démocratiques libéraux de chaque



[Text]

democratic rights, whereas our rights, we argue, are collective rights.

**Senator Tremblay:** If that were the case, women would not be equally protected through clause 35(4) as are white women through section 15 of the charter. That is the problem. That is another way to add discrimination.

**Mr. Bear Robe:** The Blackfoot Tribe, in its development of membership codes, under its own constitution, tribal institutions and tribal laws, will make sure it will conform to the United Nations standards for the respect of equality rights for men and women but it wants to do that in its own way. We want to be able to define that for ourselves in respect of our customs and traditions.

**Senator Nurgitz:** But the world has singled us out as being wrong in having section 12(1)(b). Is that not what the international court ruling was, and does this not remedy that wrong?

I know you want to do this on your own, and you can, but should we not have a cleaner face to it?

**The Chairman:** The argument made the other evening by one of the previous witnesses who appeared before the committee was that the effect of the decision at the United Nations was not based on sex discrimination, but on discrimination with respect to culture.

**Senator Nurgitz:** I had a hard time with that.

**The Chairman:** I have not read that decision recently.

**Senator Nurgitz:** That may well be the case, but I think the world understands it to be a sex discrimination issue.

**The Chairman:** We do, but whether all native groups agree with that particular version of the decision is probably open to question. You may not agree with that interpretation of the decision.

**Mr. Bear Robe:** Canadians are concerned with sex discrimination; we are concerned with the protection of our collective rights. We believe that we will adequately deal with that national concern under our own laws and membership codes. We do not want section 15 to pre-empt that process.

**The Chairman:** Other witnesses who have appeared before the committee suggested that aboriginal nations in Canada be divided into five groups which more or less approximate the five regions of Canada that we normally think of. The suggestion was made that entities of that size across Canada would be the most appropriate way to set standards, codes, or whatever, for everyone.

Is it your position that that would not be sufficient for the Blackfoot and that, in fact, each individual tribe should set its own standards and develop its own laws, or would you be satisfied with a larger group trying to work out a common standard?

**Mr. Bear Robe:** I think a common standard would be fine, but in our traditional Indian governments we work by consensus. Consensus means total absence of disagreement. We do

[Traduction]

individu. Dans notre cas, il est question, d'après nous, de droits collectifs.

**Le sénateur Tremblay:** Si c'était le cas, les femmes indiennes ne jouiraient pas du même degré de protection, en vertu du paragraphe 35(4), que les femmes blanches, en vertu de l'article 15 de la Charte. Voilà le problème. C'est une autre forme de discrimination.

**M. Bear Robe:** La tribu Blackfoot, au moment d'établir des codes d'appartenance d'après sa constitution, ainsi que d'après les institutions et les lois des tribus, se conformera aux normes des Nations Unies en ce qui concerne les droits à l'égalité des hommes et des femmes; toutefois, elle tient à le faire à sa façon. Nous voulons être en mesure de définir ces droits en ce qui concerne nos coutumes et nos traditions.

**Le sénateur Nurgitz:** D'après l'opinion internationale, l'alinéa 12(1)d) est une aberration. N'est-ce pas ce que la Cour internationale a dit, et est-ce que cette disposition ne répare pas cette injustice?

Je sais que vous voulez le faire seul, et vous pouvez y arriver, mais ne devrions-nous pas donner une meilleure image?

**La présidente:** D'après un des témoins qui a comparu devant le Comité l'autre soir, la décision des Nations Unies n'avait pas trait à la discrimination fondée sur le sexe mais plutôt sur la discrimination fondée sur la culture.

**Le sénateur Nurgitz:** J'ai eu beaucoup de mal avec cela.

**La présidente:** Je n'ai pas lu la décision dernièrement.

**Le sénateur Nurgitz:** Il en est peut-être ainsi, mais d'après moi, l'opinion internationale croit qu'il s'agit d'une question de discrimination sexuelle.

**La présidente:** Nous aussi, mais je ne sais pas si tous les groupes autochtones acceptent cette version particulière de la décision. Vous n'acceptez peut-être pas cette interprétation.

**M. Bear Robe:** Les Canadiens sont préoccupés par la question de la discrimination sexuelle; quant à nous, nous cherchons à protéger nos droits collectifs. Nous croyons être en mesure de régler ce problème national avec nos propres lois et nos codes d'appartenance. Nous ne voulons pas que l'article 15 remplace ce processus.

**La présidente:** Certains témoins qui ont comparu devant le Comité ont proposé que les nations autochtones du Canada soient divisées en cinq groupes, correspondant plus au moins aux cinq régions du Canada. La création au Canada de groupes de cette taille constituerait la meilleure façon d'établir des normes, des codes ou d'autres règlements.

Croyez-vous que la tribu Blackfoot se contenterait de cela et que, en fait, chaque tribu devrait établir ses propres normes et ses propres lois, ou vous contenteriez-vous d'avoir un groupe plus grand qui se chargerait d'établir une norme commune?

**M. Bear Robe:** Je crois qu'une norme commune serait une bonne idée, mais les gouvernements indiens ont toujours opté pour le consensus, c'est-à-dire une absence totale de désaccord.

[Text]

not operate under the principle of majority rule, because under majority rule 51 per cent can impose their will on a dissenting 49 per cent. Treaty Number 7 was arrived at via consensus.

**The Chairman:** Which is unanimity.

**Mr. Bear Robe:** There was consensus by all Treaty 7 chiefs. Chief Crowfoot did not have the authority to speak on behalf of the Treaty 7 Indian nations that signed in 1877 until he had reached a full consensus, particularly from the powerful chiefs. He knew that he did not have that authority. So we will work on the same principle on any future contracts which we will develop to take care of the membership issue. We will have to work from the bottom up, rather than the top down. That is how we are approaching everything in the Treaty 7 area.

We have five chiefs in the Treaty 7 group, of which Leo Youngman is one. Together, they make collective consensual decisions on behalf of their tribes. Nothing goes ahead without that consensus. It is for this reason that we take the position that the two-year limitation in respect of band membership codes as set out in Bill C-31 is unrealistic. It is a process that will require a lot of time and effort. It took 116 years for the federal government to change its enfranchisement policy, and it now gives us two years in which to deal with our band membership codes. Let's be fair about this. That two-year time limitation is simply unrealistic.

**The Chairman:** Gentlemen, I am afraid we are now going to have to close the hearing. I want to thank both of you for your contribution.

**Chief Youngman:** Madam Chairman, I want to extend my thanks to the committee, on behalf of the Blackfoot Tribe, for this opportunity to put forward our approach to these matters.

**The Chairman:** We have been pleased to have had you with us.

The committee adjourned.

[Traduction]

Nous n'appliquons pas la règle de la majorité, où 51 p. 100 des voix peuvent imposer leur volonté sur 49 p. 100 des voix dissidentes. Le traité n° 7 a été conclu par consensus.

**La présidente:** C'est-à-dire à l'unanimité.

**M. Bear Robe:** Tous les chefs visés par le traité n° 7 sont parvenus à un consensus. Le chef Crowfoot n'avait pas le pouvoir de parler au nom des nations indiennes visées par le traité n° 7 qui a été signé en 1877, avant d'avoir obtenu un consensus, notamment des chefs puissants. Il savait qu'il n'avait pas ce pouvoir. Nous appliquerons donc le même principe à l'égard de toutes les ententes que nous concluons sur la question de l'appartenance. Il faudra commencer au bas de l'échelle, et non pas dans l'autre sens. C'est l'approche que nous avons adoptée en ce qui concerne le traité n° 7.

Cinq chefs, dont Leo Youngman ont signé le traité n° 7. Ensemble, ils ont pris des décisions au nom de leurs tribus. Rien ne se fait sans consensus. C'est pour cette raison que nous trouvons peu réaliste le délai de deux ans imposé par le projet de loi C-31 pour ce qui est de l'établissement des codes d'appartenance des bandes. C'est un procédé qui demandera beaucoup de temps et d'efforts. Il a fallu 116 ans pour que le gouvernement fédéral change sa politique d'affranchissement. Il nous donne maintenant deux ans pour établir des codes d'appartenance. Soyons justes. Ce délai de deux ans n'est pas du tout réaliste.

**La présidente:** Messieurs, je regrette, mais nous sommes obligés de clore la séance. Je veux vous remercier tous les deux de votre participation.

**Le chef Youngman:** Madame le président, je désire remercier le Comité, au nom de la tribu Blackfoot, de nous avoir donné l'occasion de faire connaître notre point de vue à cet égard.

**La présidente:** Ce fut un plaisir de vous avoir avec nous.

La séance est levée.

**APPENDIX "LEG-6A"**

Native Women's Association of Canada

**PRESENTATION TO THE  
SENATE STANDING COMMITTEE ON LEGAL  
AND  
CONSTITUTIONAL AFFAIRS**

**CONCERNING BILL C-31**

**PART II**

**OTTAWA, ONTARIO  
MARCH 28, 1985**

**A VOICE OF MANY NATIONS**

**APPENDICE «LEG-6A»**

Association des femmes autochtones du Canada

**PRÉSENTATION AU COMITÉ SÉNATORIAL  
PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES  
ET CONSTITUTIONNELLES**

**A propos du projet de loi C-31**

**PARTIE II**

**Ottawa, Ontario  
le 28 mars 1985**

**LA VOIX DE PLUSIEURS NATIONS**

## PART II

Table of Contents
I Introduction
II Removal of Discrimination
III Recognition of Band Control of Membership
IV Restoration of Rights
V Conclusion
VI Appendices—NWAC Overview

## I INTRODUCTION

Mr. Chairman, members of the Senate Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs.

We are pleased to appear today before this Committee as it considers Bill C-31, in second reading. The Native Women's Association of Canada, representing affiliated organizations within the ten provinces and the territories, submits our response to Bill C-31. Part I will be an oral summary of our response to this bill; Part II deals with a comprehensive review of its provisions.

Last year we appeared before the Standing Committee on Indian Affairs and Northern Development (SCIAND) during the second reading of Bill C-47. At that time we were quite critical of many aspects of that bill. We are satisfied that the new government is aware of our arguments and we are pleased that in two respects at least, the present bill goes further than the amendments proposed in C-47: (1) that enfranchisement is entirely eliminated from the Act and that some of those unfairly enfranchised will now be eligible for reinstatement (there are many more people who are still left out, as you shall read further in this brief); and (2) that band control of membership is explicitly acknowledged as a guiding principle. In these two respects, and in the proposed restoration of rights to those women and men who were discriminated against because of the provisions of the *Indian Act*, Bill C-31 can be welcomed by our organization.

Despite these positive features of the bill, we are nonetheless concerned that the bill in its present form, falls far short of the basic objectives that we believe must be met by Parliament in terminating its policy of imposing alien rules and criteria on our peoples. The position of NWAC on amending the *Indian Act* has been, and remains, quite clear—firstly, *all* people of native aboriginal ancestry who for some reason lost, or were never able to exercise, their rights to be a member of their first nation, must have their rights restored, in a full and equal manner; and two, all first nations must be recognized as having the right to determine its citizenship. If Bill C-47 was deficient in not recognizing this second principle, then this bill unfortunately goes too far the other way in losing sight of the first.

## PARTIE II

Table des matières
I Introduction
II Élimination des dispositions discriminatoires
III Reconnaissance du pouvoir de décision de la bande sur l'appartenance à ses effectifs
IV Restitution des droits
V Conclusion
VI Annexes—Aperçu général sur la A.F.A.C.

## I INTRODUCTION

Monsieur le président, membres du Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles,

Nous avons le plaisir de comparaître aujourd'hui devant votre comité dans le cadre de l'étude du projet de loi C-31 en deuxième lecture. L'Association des femmes autochtones du Canada représente les organisations affiliées à la A.F.A.C. dans les 10 provinces et territoires. Nous aimerions vous faire part de notre réponse au projet de loi C-31. La partie I est un résumé oral de notre position tandis que la partie II consiste en une analyse globale des dispositions de ce projet de loi.

L'année dernière, nous avons comparu devant le Comité des affaires indiennes et du développement du Nord canadien à l'occasion de l'étude du projet de loi C-47 en deuxième lecture et formulé plusieurs critiques. Nous sommes convaincues que le nouveau gouvernement connaît nos arguments et nous sommes heureuses de constater que sous deux aspects au moins, le présent projet de loi va plus loin que les amendements au projet de loi C-47. Grâce au Bill C-31 en effet: (1) le concept d'émancipation a complètement disparu de la Loi et certaines personnes injustement émancipées pourront demander à être réintégrées dans leur droit. Comme vous le verrez plus loin dans notre mémoire, ce ne sera pas le cas pour toutes. (2) le projet de loi C-31 reconnaît explicitement comme un principe directeur le pouvoir de décision de la bande sur l'appartenance à ses effectifs. Sur ces deux points, notre organisation est donc satisfaite du bill C-31. Nous nous félicitons également de ce qu'il se propose de réintégrer dans leur droit les hommes et femmes discriminés en raison des dispositions de la *Loi sur les Indiens*.

En dépit de ces 2 éléments positifs, le présent projet de loi est loin d'atteindre les objectifs essentiels qui selon nous devraient être ceux du Parlement, à savoir cesser par ses politiques d'imposer des règles et critères étrangers à nos peuples. En ce qui concerne les modifications à apporter à la *Loi sur les Indiens*, la A.F.A.C. a toujours eu et continue d'avoir une position très claire: tout d'abord, *toutes* les personnes de descendance autochtone ayant pour une raison ou une autre perdu ou n'ayant jamais été capables d'exercer leur droit d'être des membres de la première nation doivent être pleinement et équitablement réintégrés dans leurs droits. Deuxièmement, toutes les premières nations doivent avoir le droit de déterminer leur citoyenneté. Alors que le bill C-47 négligeait de reconnaître ce deuxième principe, le bill C-31 tombe dans l'excès inverse en passant sous silence le premier.

The Minister of Indian Affairs and Northern Development has said in the House and in the SCIAND that there are three objectives upon which this bill was based, which are unshakable for the government and which form the core of its approach—(1) ending discrimination, (2) acknowledging the right of bands to control membership, and (3) restoring rights to those who have lost them. Any proposal for changing this bill, he indicated, must take these three principles into account. We agree with these three principles and we concur with the Minister, that they should form the core of any amendments to the Act. We therefore propose, in our submission to the Committee, to discuss each of these objectives in turn. We shall state why in our opinion, Bill C-31 fails to reflect or live up to the three principles espoused by the Minister and the Government.

## II REMOVAL OF DISCRIMINATION FROM THE ACT

The Minister has said that the primary objective is surely the removal of discrimination from the *Indian Act*. This objective is far from met in the present state of the bill. There are still many discriminatory features which this bill not only continues to embrace but legitimizes.

### *Women are treated discriminatorily*

Women who lost their rights under sections 12(1)(b), 109(2), and in a very limited way, 109(1), will have their rights restored. However the bill does not provide that they will regain their residency on the reserve, since band councils will have full rights to control residency on the reserve (under paragraph 81 (p.1)). While this Association is on record as supporting band authority regarding the residency of the non-Indian spouse, we are concerned about having band councils entrusted the right to decide residency for a reinstated band member. This concern is justified since under Bill C-31, these women will have no opportunity to participate in the elaboration of membership codes—unless they happen to presently reside on the reserve, since they will not be considered as “electors” under the Act (sections 2(1) and 77(1)). Therefore, women whose rights are restored under this bill, are treated still more adversely than those who never had to suffer the loss of their birthright.

In an even more offensive way, the bill continues the policy of treating non-aboriginal women who gained status and membership by marriage more favourably than aboriginal women who lost their rights through legislation. As many other witnesses before the Standing Committee on Indian Affairs and Northern Development (SCIAND) have pointed out, the many women who had their rights taken away will still be denied equality. Their right to transmit status and membership under this bill is radically limited—their children will be entitled only to status (section 6 (2)) whereas children born of marriages between a aboriginal Indian man and a woman of non-aboriginal ancestry will have both status and membership (section 6(1)(f)). The right to transmit our aboriginal birthright is a vital part of our heritage, and intrinsic to all aboriginal Indian women. It is degrading and radically discriminatory for Parliament to limit our rights and to perpetuate this inequality in the *Indian Act*. If members of this Committee do not

Le ministre des Affaires indiennes et du développement du Nord canadien a déclaré à la Chambre et devant le Comité permanent des affaires indiennes et du développement du Nord canadien que le projet de loi C-31 obéit à trois objectifs inébranlables et fondamentaux: (1) supprimer la discrimination, (2) reconnaître le pouvoir de décision de la bande sur l'appartenance à ses effectifs et (3) restituer les droits des personnes les ayant perdu. Il a ajouté que toute modification proposée devait tenir compte de ces trois principes. Nous reconnaissons le bien-fondé de ces trois principes et pensons avec le ministre pour qu'ils constituent le fondement de toute modification à la Loi. Nous allons donc prendre ces objectifs un par un et vous expliquer, comment selon nous, le bill C-31 ne se montre pas à la hauteur des trois principes énoncés par le ministre et le gouvernement.

## II ÉLIMINATION DES DISPOSITIONS DISCRIMINATOIRES DE LA LOI SUR LES INDIENS

Le ministre a déclaré que l'objectif essentiel du bill C-31 était de supprimer les dispositions discriminatoires de la Loi sur les Indiens. Sous sa forme actuelle, le présent projet de loi est loin de répondre à cet objectif et il continue de légitimiser certains éléments de discriminations.

### *Les femmes sont traitées de façon discriminatoire*

Il est prévu que les femmes qui ont perdu leurs droits en vertu des articles 12(1)(b), 109(2) et dans un moindre mesure 109(1), seront réintégrées dans leurs droits. Cependant, le projet de loi ne leur restitue pas le droit de résider dans une réserve puisqu'en vertu du paragraphe 81(1) les conseils de bande auront tous les pouvoirs en la matière. En dépit du fait que notre association s'est déclarée favorable à ce que les conseils de bande qui décident de la résidence d'un conjoint non-Indien, nous doutons que cela soit souhaitable dans le cas d'un membre réinscrit. En vertu du bill C-31, les femmes réinscrites n'auront pas la possibilité de participer à l'élaboration des règles d'appartenance étant donné qu'elles ne sont pas considérées comme des «électeurs» aux termes des articles 2(1) et 77(1) de la Loi sauf si elles se trouvent résider dans la réserve. Et même si leurs droits sont rétablis, ces femmes-là continueront d'être lésées par rapport à celles qui n'ont jamais perdu les droits acquis par leur naissance.

De manière encore plus patente, le bill C-31 s'inscrit dans le droit fil d'une politique beaucoup plus favorable aux femmes ayant acquis le droit à l'inscription et à l'appartenance par leur mariage qu'aux femmes autochtones dont les droits ont été aliénés par des dispositions discriminatoires. Comme l'ont souligné de nombreux témoins devant le Comité permanent des affaires indiennes et du développement du Nord canadien, les femmes qui ont perdu leurs droits continuent de ne pas être traitées comme les autres. En effet, ce projet de loi ne leur permet pas de transmettre à leurs enfants à la fois le droit d'être inscrits et celui d'appartenir à une bande. En vertu de l'article 6(2), leurs enfants ont uniquement le droit d'être inscrits alors que les enfants nés d'un mariage entre un Indien et une non-Indienne ont à la fois le droit d'être inscrits et celui d'appartenir à une bande (article 6(1)(f)). Le droit de transmettre à nos enfants les droits que nous confère notre naissance est un élément vital de notre patrimoine et doit être reconnu à toutes les

change these blatantly offensive provisions, many injustices will ensue: many of our children will not be entitled to membership nor be able to inherit property nor retain possession of our land and homes on our communities.

This is clearly unacceptable to NWAC. Indian women must be granted full recognition as persons having the ability to transmit both status and membership. Your bill protects the acquired rights of non-aboriginal women over and above the inherent birthright of aboriginal Indian women. In our presentations to the Sub-committee on the Indian Act and Indian Women in 1982, and to SCIAND last year, we emphasized that the government was far too zealous in protecting "acquired rights" to the detriment of aboriginal women who were deprived of their rights. NWAC proposes:

- (1) that non-aboriginal women who gained status and membership through marriage (present section 11(1)(f)) should *not* be considered as having status when it comes to transmitting status and membership to future generations; and
- (2) that their rights to reside on the reserve be tied to their connection with their band member spouse. In other words, where the marriage tie is broken due to separation, divorce or death, such women no longer have the right to remain on the reserve, *unless* the band otherwise decides.

In summary, we do not believe that the government ought to grant the kind of blanket protection to those non-aboriginal Indians who acquired rights through section 11(1)(f) of the Act, and we do not consider that legally, the government is bound to respect the status quo in the uneven way that it has done in this bill.

#### *Children are treated discriminatorily*

##### *(a) exclusion of first and second generations*

The Minister stated before SCIAND that he was determined to remove discrimination from the Act, but almost in the same breath, added that first and succeeding generations of aboriginal Indian people would not regain their rights (p. 12:8, Issue no. 12, *Minutes of Proceedings and Evidence*). We find this position untenable.

Some members of this Committee may remember that last June, we criticized Bill C-47 because it drew an irrational line between children of the second generation born before and after the coming into force of the bill. In comparison, Bill C-31 is *doubly regressive*: it denies membership to first-generation descendants of those whose rights are restored (subject to the default rules under proposed section 11(2)), and it denies both

femmes autochtones. Nous trouvons humiliant que le Parlement continue à faire de la discrimination en limitant nos droits et en perpétuant cette injustice dans la Loi sur les Indiens. Si les membres de ce Comité n'apportent pas de modification à ces dispositions manifestement discriminatoires, de nombreuses injustices seront commises: bon nombre de nos enfants n'auront pas le droit d'appartenir à une bande, d'hériter de nos biens ou encore de devenir propriétaire des maisons ou des terres que nous possédons dans des communautés autochtones.

Pour la A.F.A.C., cela est tout-à-fait inacceptable. La possibilité de transmettre à leurs enfants le droit d'être inscrits et celui d'appartenir à une bande doit être pleinement reconnue à toutes les femmes indiennes. Votre projet de loi fait passer les droits acquis des femmes non autochtones avant les droits naturels que leur naissance confère aux femmes indiennes. Dans les mémoires que nous avons présentés en 1982 au Sous-comité chargé d'étudier la Loi sur les Indiens et les femmes indiennes, et l'an dernier au Comité, les affaires indiennes et du développement du Nord canadien, nous avons souligné que le gouvernement déployait beaucoup trop de zèle pour protéger «les droits acquis» des femmes non autochtones, au détriment des femmes autochtones déchues de leurs droits. La A.F.A.C. propose donc:

- (1) que les femmes non autochtones ayant acquis par leur mariage le droit d'être inscrites et d'appartenir à une bande (article 11(1)(f)) ne soient *pas* considérées comme inscrites pour ce qui est de transmettre ces droits acquis aux futures générations; et
- (2) que le droit de résider dans une réserve ne leur soit reconnu que si elles vivent avec leur conjoint membre d'une bande. Autrement dit, en cas de séparation, divorce ou décès, ces femmes ne devraient plus avoir le droit de rester dans la réserve, *sauf* décision contraire de la bande.

En résumé, nous pensons que le gouvernement n'a pas à protéger de façon aussi systématique les droits acquis par des non-autochtones en vertu de l'article 11(1)(f) de la Loi. En outre, nous estimons que la Loi n'oblige nullement le gouvernement à respecter le statu quo comme il le fait injustement dans ce bill.

#### *Les enfants sont traités de façon discriminatoire*

##### *a) exclusion des enfants des première et deuxième générations*

Bien que le ministre ait fait part au Comité permanent des affaires indiennes et du développement du Nord canadien de sa détermination d'éliminer les mesures discriminatoires de la Loi, il s'est dépêché d'ajouter que les enfants autochtones de la première et de la deuxième génération perdraient leurs droits (*Procès-verbaux et témoignages*, Fascicule n° 12, p. 12:8). Cette position est inacceptable.

Certains membres de ce Comité se rappellent qu'en juin dernier, nous avons reproché au bill C-47 d'établir une discrimination absurde entre les enfants de la deuxième génération nés avant et après l'entrée en vigueur du projet de loi. En comparaison, le bill C-31 est *doublement régressif*: en effet, il refuse d'une part le droit à l'appartenance aux descendants de la première génération réinscrits (en vertu des règles d'appartenance

status and membership to the second and succeeding generations (unless there is intermarriage with band members). The bill does not guarantee that these generations will regain all of their rights; the only opportunity is through a band's decision on membership. The band may decide to reinstate second-generation descendants, yet the government will continue to deny them status. They are blocked from receiving the range of federal programmes and services that will be provided to first-generation status people. Another category of aboriginal Indian people will therefore be created by this bill. We believe that these exclusions are not in keeping with the stated objectives of ending discrimination—as we have stated before, everyone of aboriginal Indian ancestry must be entitled to have her or his rights restored.

The government clearly assumes that a second-generation descendant should have status only where at least one parent has status. This rule, called the half-descent rule, is a great deal *more restrictive* than that contained in Bill C-47. It will have the effect of further limiting the number of people recognized as status by the government. The treatment accorded by this government to the second and succeeding generations of those whose rights are restored, is unacceptably restrictive and falls far short of the high standards the government set for itself in Bill C-31.

#### *(b) adopted children*

The bill contains a gratifying alteration to the definition of "child", so that children born in and out of marriage will be included, and drops the restriction that an adopted child must be "Indian". We believe, however, that the bill should go further and provide that adopted children include adoption according to tribal custom. A wider definition of "child" is already contained in section 48(16) of the Act. There is no acceptable or valid reason why customary adoption cannot therefore be legislatively recognized for purposes of status and membership in the same manner as in existing inheritance provisions. Bill C-31 makes yet another distinction between aboriginal Indian people which cannot be justified. We believe that if the government is prepared to acknowledge our right to determine membership, then it must reflect that commitment in recognizing the effect of customary practices in adoption. We submit that this falls within the meaning of "existing aboriginal rights" under section 35 of the *Constitution Act, 1982*. (In fact this was so decided by the N.W.T. Supreme Court in the case of *Re Tagornak 1984 1 C.N.L.R. 185*.)

#### *(c) illegitimate children*

In 1983, the Supreme Court of Canada ruled, in the case of *Martin v. Chapman 1983 2 C.N.L.R. 76*, that the illegitimate male children of a status male and a non-status female would be covered under the present section 11(1)(c). This interpretation results in the anomalous situation that illegitimate female children would *not* be covered. Such a blatantly discriminatory effect is for us, deeply disturbing, since it obviously divides

supplémentaires prévues à l'article 11(2), et refuse d'autre part à la seconde génération et aux générations suivantes le droit d'être inscrit et d'appartenir à une bande (sauf en cas de mariage entre membres d'une bande). Le bill ne garantit nullement que les personnes de ces générations garderont tous leurs droits et s'en remet à une éventuelle décision de la bande concernant l'appartenance à ses effectifs. Même si une bande décide de réintégrer des descendants de la deuxième génération, le gouvernement peut très bien leur refuser l'inscription, les privant ainsi de la gamme de services et programmes fédéraux qui s'adressent aux personnes inscrites de la première génération. Le bill C-31 crée de la sorte une autre catégorie d'autochtones. Nous estimons que de telles exclusions sont contraires aux objectifs déclarés d'élimination de la discrimination. Comme nous l'avons déjà affirmé, toutes les personnes de descendance autochtone doivent être réintégrées dans leurs droits.

Manifestement, le gouvernement part du principe qu'à l'avenir un descendant de la deuxième génération n'aura le droit d'être inscrite que si l'un de ses parents au moins est inscrit. Cette règle, dite de la demie descendance, est beaucoup *plus restrictive* que celle que prévoyait le bill C-47. Son application réduira encore le nombre des personnes reconnues comme inscrites par le gouvernement. Nous jugeons indûment restrictif le traitement réservé par ce gouvernement aux personnes de la deuxième génération et des générations suivantes dont les droits ont été rétablis. Nous sommes loin des objectifs élevés que s'était fixé le gouvernement pour le bill C-31.

#### *b) enfants adoptés*

Le bill C-31 apporte une modification encourageante à la définition du mot «enfant». En effet, la nouvelle définition comprend désormais les enfants du mariage ou hors mariage et les enfants légalement adoptés n'ont plus à être «Indiens». Nous pensons cependant que le bill devrait aller plus loin et prévoir l'adoption d'un enfant selon la coutume indienne. L'article 48(16) de la Loi contient déjà une définition élargie du mot «enfant». Il est inconcevable et inacceptable qu'il n'existe aucune disposition légale sur l'inscription et l'appartenance en cas d'adoption selon la coutume indienne comme il en existe en cas d'héritage. Le bill C-31 introduit une autre distinction injustifiable entre les autochtones. Si le gouvernement est prêt à nous reconnaître le droit de décider de notre appartenance, il doit parallèlement s'engager à reconnaître l'existence de coutumes indiennes en matière d'adoption. Nous pensons que cette question relève de la définition des «droits autochtones existants» prévue à l'article 35 de la *Loi de 1982 sur la Constitution*. (La Cour Suprême des Territoires du Nord Ouest a déjà, statué en ce sens dans la cause *Tagornak (1984) 1 C.N.L.R. 185*.)

#### *c) enfants illégitimes*

En 1983, dans la cause *Martin contre Chapman (1983) 2 C.N.L.R. 76*, la Cour Suprême du Canada a statué que les enfants illégitimes de sexe masculin issus d'un homme inscrit et d'une femme non inscrite sont couverts par le présent article 11(1)(c). On peut logiquement déduire de cette interprétation que les enfants illégitimes de sexe féminin ne sont *pas* couverts. Nous sommes profondément choquées par une discrimination

brothers and sisters within aboriginal Indian families. Bill C-31 should correct this situation; instead, it leaves it completely intact. The male child will have full status and membership under section 6(1)(f) and the female child status only under section 6(2). Once again, Bill C-47 would have marked an improvement over this situation, as it allowed for membership entitlement for all first-generation descendants of those restored their rights. This bill takes a major step backward in not resolving this unfortunate and divisive situation. This is unacceptable.

### *Discrimination against aboriginal Indian people generally*

#### *(a) persons belonging to American tribes*

One of the most persistent and damaging aspects of government policy has been that an aboriginal Indian may in law become non-Indian, despite that person's ancestry. Perhaps one of the most absurd consequences of this occurs in cases where a member of a Native American Nation is deemed in Canadian law not to be "Indian". Many of our people are citizens of Nations which span the U.S.—Canadian border—a border not of our own making. It has been one of the saddest effects of the *Indian Act* that a woman could lose her rights even though she married an American "Indian". One might have expected the present bill to put an end to this discrimination. Unfortunately no such provision is made.

We believe that a spouse who is "Indian" according to American law must be treated as status for purposes of determining the rights of our children under this Act. If this is not done, our children will again be treated unfairly and will have fewer rights than children born of two Canadian status parents.

#### *(b) persons acquiring status through marriage and then losing status*

The intent of proposed section 7 is to prevent women who gained status through marriage but subsequently lost it through section 12(1)(b), to regain status through the reinstatement under section 6. It should be noted that the wording of paragraph (a) is however ambiguous, since it is not clear whether "subsequently" refers to the period before or after the coming into force of the bill.

Although we accept the principle of this amendment, that status should not be gained or lost through marriage, it is again evident that the Department again is making the assumption that women falling in the category of section 11(1)(f) are not aboriginal Indian. To cite an example: an Indian woman who is non-status under s. 11(1)(f) is divorced or widowed, then remarries a non-status Indian. Pursuant to section 7, she will not be reinstated, nor will her children of the second marriage be registered, unless her second husband falls within the narrow confines of the restoration provisions. Surely this is not what the government or Parliament intends, when

aussi manifeste qui introduit une distinction entre frères et sœurs au sein des familles autochtones. Au lieu de modifier un tel état de chose, le bill C-31 n'apporte pas la moindre solution. L'enfant de sexe masculin aura le droit d'être inscrit et d'appartenir à une bande en vertu de l'article 6(1)(f), tandis que l'enfant de sexe féminin n'aura que celui d'être inscrit, en vertu de l'article 6(2). Une fois de plus, alors que le bill C-47 aurait pu présenter une amélioration dans la mesure où il reconnaissait le droit à l'appartenance pour tous les descendants de la première génération de personnes réintégrées dans leurs droits, nous faisons un grand pas en arrière avec le bill C-31 qui n'améliore en rien une situation malencontreuse et source de déchirements. Cela est inacceptable.

### *Discrimination contre les autochtones en général*

#### *a) membres de tribus américaines*

L'un des aspects les plus constants mais aussi les plus préjudiciables de la politique gouvernementale consiste à croire qu'un Indien autochtone peut aux yeux de la loi et non-obstant ses ancêtres devenir un non Indien. L'absurdité de ce raisonnement apparaît particulièrement dans les causes où la loi canadienne refuse de considérer un autochtone américain comme un «Indien». Un grand nombre d'autochtones appartiennent à des Nations qui sont à cheval sur la frontière canado-américaine, frontière que nous n'avons pas voulue. Une des conséquences les plus tragiques de la *Loi sur les Indiens*, c'est qu'une femme risque de perdre ses droits en épousant «un Indien» américain. On aurait pu espérer que le présent projet de loi mettrait un terme à cette discrimination. Malheureusement, il n'en n'est rien.

Nous estimons qu'un conjoint «Indien» aux yeux de la loi américaine doit être considéré comme un Indien inscrit, dès qu'il s'agit de déterminer les droits de ses enfants aux yeux de la Loi canadienne. Sinon, nos enfants seront une fois de plus traités injustement et auront moins de droits que les enfants issus de deux Canadiens inscrits.

#### *b) personnes ayant acquis par leur mariage le droit d'être inscrites et l'ayant perdu*

L'article 7 vise à empêcher les femmes ayant acquis par leur mariage le droit d'être inscrites et l'ayant subséquemment perdu en vertu de l'article 12(1)(b), d'être réinscrites aux termes des dispositions de l'article 6. Notons que le libellé du paragraphe (a) est toutefois ambigu, dans la mesure où on ne sait pas si le mot «subséquemment» fait référence à la période qui a précédé ou suivi l'entrée en vigueur du bill.

Bien que nous soyons favorables au principe de cet amendement, à savoir que le droit à l'inscription ne devrait pas être acquis ou perdu par le mariage, il est clair qu'une fois de plus que pour le ministère ce ne sont pas les Indiennes autochtones que vise l'article 11(1). Prenons par exemple le cas d'une Indienne non inscrite en vertu de l'article 11(1)(f) qui, une fois devenue veuve ou divorcée, se remarie à un Indien non inscrit. En vertu de l'article 7, cette personne pas plus que les enfants de son second mariage ne pourront être inscrits, sauf si son second mari est visé par les clauses très restrictives des dispositions sur la restitution des droits. Cela ne saurait être ce que recherche un gouvernement ou un Parlement dont tous les



members from all parties have stated that they wish to eliminate these anomalous cases of inequality from the Act?

#### *The distinction between status and membership*

The bill continues the policy of separating our people on the basis of status and membership. Some people will be registered only under section 6, others will have membership and status under section 11, and still others will have membership only under section 10. Once again we call for termination of any government policy which divides our people and we are extremely disturbed over the pernicious consequences of creating new distinctions between our people on the basis of the rights they may be entitled to.

Last year our Association in concert with the Assembly of First Nations (AFN), proposed that all people of aboriginal ancestry be restored membership to a "general band list". We maintained further that an orderly transition to an "active band list" occur, based on criteria to be decided upon by all people concerned residing in the community, as well as all others considered active in the affairs of that community. The bill in part, incorporates this latter proposal, but it does not respect our demand that full restoration of rights be made. Instead, the bill consecrates legal distinctions between status and membership which will only create more suffering among our people. In *SCIAND*, Minister Crombie was asked how closely his bill reflected the "Edmonton consensus" arrived at between AFN and our association. He replied that only one element — the restoration of everyone to band membership — was not reflected in Bill C-31, but justified this omission because, according to him, there was a lack of consensus on this precise point (see p. 12:14 of the *Minutes of Proceedings and Evidence*, Issue 12).

We respectfully take issue with the Minister on this point. On its face, the resolution of the AFN calls for the restoration of all to a general band list. If that is not convincing enough, the AFN made it clear before the *SCIAND* on March 14th, that its position was that "all citizens must be fully reinstated, which must include restoration of a connection with the appropriate band, and this applies to all generations (see Issue no. 16, p. 16:8). If there is disagreement between our organizations, it is certainly not on this matter.

We believe that by endorsing distinctions between status and membership, Parliament will be perpetuating discrimination against aboriginal Indian people. "Indian status" is a creation of your law, which our people, as original members of the First Nations, have not recognized. To suggest that our people would welcome restoration of a right to be a "status Indian" is to make a mockery of our beliefs, cultures, and traditions. The essence of the "Edmonton consensus" is the underlying principle that all citizens of the First Nations are entitled to immediate recognition of their aboriginal connections to the nations, communities and families into which they were born and to

députés, indépendamment de leur parti, ont affirmé vouloir éliminer de la Loi toute forme d'inégalité.

#### *Distinction entre inscription et appartenance*

Le bill C-31 fait écho à une politique qui vise à séparer les autochtones sur la base de l'inscription et de l'appartenance. Certaines personnes auront droit à l'inscription seulement en vertu de l'article 6, d'autres à l'appartenance seulement en vertu de l'article 10 et d'autres encore à l'inscription et à l'appartenance en vertu de l'article 11. Nous demandons une fois de plus la suppression de toute politique gouvernementale ayant pour effet de diviser notre peuple. Nous sommes préoccupés par les conséquences pernicieuses que peut avoir l'introduction de nouvelles divisions entre les membres de notre peuple sur la base de leurs droits.

L'an dernier, notre Association a proposé de concert avec l'Assemblée des Premières nations (A.P.N.) que le nom de toutes les personnes de descendance autochtone soit consigné dans une «liste de bande générale». Nous avons également préconisé de passer progressivement à l'établissement d'une «liste de bande active». Cette liste obéirait à des critères définis par tous les résidents concernés ainsi que par toutes les personnes jugées actives dans les affaires de la communauté. Dans une certaine mesure, le bill C-31 répond à cette dernière proposition mais il ignore notre demande de restitution entière des droits. Au lieu de cela, ce projet de loi ne fait que légaliser la distinction entre l'inscription et l'appartenance, ce qui ne peut que multiplier les difficultés pour notre peuple. Prié d'expliquer au Comité permanent des affaires indiennes et du développement du Nord canadien dans quelle mesure son projet de loi reflétait le «consensus d'Edmonton» qui s'était dégagé entre l'A.P.N. et notre association, le ministre Crombie a répondu que la seule question laissée dans l'ombre par le bill C-31 était justement le rétablissement du droit à l'appartenance pour tous et il a justifié cette omission par l'absence à ses yeux d'un consensus sur ce point précis (voir *Procès-verbaux et témoignages*, Fascicule no. 12, p. 12:14).

Malgré le respect que nous lui devons, nous sommes en désaccord avec le ministre sur ce point. La résolution de l'A.P.N. préconise clairement l'inscription de tous sur une liste de bande générale. Afin que cela soit encore plus clair, l'A.P.N. a répété devant le Comité permanent des affaires indiennes et du développement du Nord canadien le 14 mars que «tous les citoyens devaient être pleinement rétablis dans leurs droits et inscrits sur une liste de bande appropriée, et que cela devait s'appliquer à toutes les générations.» (voir Fascicule n° 16, p. 16:8). S'il existe un désaccord entre nos deux organisations, ce n'est certainement pas sur ce point.

En introduisant une distinction sur la base de l'inscription et de l'appartenance, nous estimons que le Parlement perpétue la discrimination contre les Indiens autochtones. Le concept «d'Indien inscrit» est une invention de votre loi, et c'est un concept que notre peuple, c'est-à-dire tous les membres des Premières Nations, n'a jamais reconnu. C'est vraiment tourner en dérision nos croyances, nos cultures et nos traditions que de penser que nous pouvons nous satisfaire du droit d'être des «Indiens inscrits». «Le consensus d'Edmonton» est fondé sur la conviction que l'appartenance de tous les citoyens des Premières Nations à une nation, une communauté et une famille

which they belong. This bill falls woefully short of that basic objective.

Furthermore, this bill creates three categories of people who will receive unequal treatment depending whether they fall under sections 6, 10 or 11. This separation has many insidious effects — one example is that provided by the proposed section 4.1 which ensures that a band member who is not federally registered may exercise certain rights but not others exercised by the community (i.e. exemption from income tax, treaty payments, inheritance rights). Instead of removing discrimination, we believe that the separation of status and membership in this bill has only entrenched inequality. This is a result that we certainly cannot endorse, and we wonder how members of this House can themselves countenance this. In drafting Bill C-31, the government has seriously impeded movement toward self-government, by preserving these false distinctions.

### III RECOGNITION OF BAND CONTROL OF MEMBERSHIP

The government's second objective is that bands should have control over their members, if they so desire. We support this goal; in our submission before the SCIAND last year, we stated:

... the federal government must desist in the future from defining Indian status and recognize in its amendments to the Indian Act that Parliament shall not interfere with the fundamental aboriginal right of each first nation to define its own citizenship.

(Issue no. 17, *Minutes of Proceedings and Evidence*, 32nd Parliament, p. 17:69).

We continue to maintain that this right be fully recognized in law. To the extent that Bill C-31 finally acknowledges, albeit in a limited manner, our right to determine our citizenship, it represents a notable advance over its predecessor bill in the last Parliament. However, we still have serious reservations over some of the suggested amendments in this area.

#### *The band decision-making process is not adequate*

According to the proposed section 10, the band "assumes" membership control on a vote of the majority of the electors. In other words, this is to be decided by band members ordinarily resident in the community. As we have said above, this is consistent with only part of the Edmonton consensus. All persons presently residing in the community who are of aboriginal ancestry should make the initial determination on a membership code. As well, we think that aboriginal Indian people who live off the reserve, and continue to be involved in the life of the community should participate in the decision-making process.

However, there must be guarantees for newly reinstated people who do not reside in the community to participate in

autochtones doit être immédiatement reconnue comme un droit. Le bill C-31 est malheureusement loin d'atteindre cet objectif fondamental.

En outre, ce projet de loi crée trois catégories de personnes qui ne recevront pas le même traitement selon qu'elles sont visées par l'article 6, 10 ou 11. Une telle division comporte des effets insidieux. L'article 4.1 par exemple confère certains droits à un membre de bande non inscrit au niveau fédéral, mais prévoit que d'autres droits seront exercés par le communauté (à savoir droits relatifs à l'exonération de l'impôt sur le revenu, à l'héritage, aux paiements en vertu d'un traité etc.). Au lieu d'éliminer la discrimination, nous estimons que la distinction qui est faite dans ce bill entre l'inscription et l'appartenance ne fait que consacrer l'inégalité. C'est là un résultat que nous ne pouvons certes pas cautionner et nous nous demandons comment les députés de cette Chambre le peuvent. Nous estimons que le maintien de telles distinctions fallacieuses dans le bill C-31 cause un préjudice grave à l'évolution des autochtones vers l'auto-détermination.

### III RECONNAISSANCE DU POUVOIR DE DÉCISION DE LA BANDE SUR L'APPARTENANCE À SES EFFETIFS

Le deuxième objectif déclaré du gouvernement consiste à permettre aux bandes de contrôler leurs effectifs, si elles le désirent. Nous approuvons cet objectif. Lors de notre comparution devant le Comité permanent des affaires indiennes et du développement du Nord canadien l'an dernier, nous avons déclaré:

... le gouvernement fédéral doit s'interdire à l'avenir de définir le statut des Indiens et reconnaître dans les modifications à la Loi sur les Indiens que le Parlement ne se mêlera plus désormais de définir le droit autochtone fondamental qu'a chaque nation en ce qui a trait à ses citoyens. (*Procès-verbaux et témoignages*, Fascicule no. 17, p. 17:69, 32<sup>e</sup> législature.)

Nous continuons à demander que ce droit soit pleinement reconnu par la loi. Dans la mesure où le bill C-31 nous reconnaît, bien que de façon limitée, le droit à déterminer notre citoyenneté, il représente un progrès notable par rapport au précédent projet de loi soumis au Parlement. Cela ne nous empêche cependant pas d'avoir de sérieuses réserves quant aux modifications proposées à ce chapitre.

#### *Le processus décisionnel des bandes n'est pas adéquat*

En vertu de l'article 10, la bande peut «décider» de l'appartenance à ses effectifs à condition d'y être autorisée par la majorité de ses électeurs. En d'autres termes, cette décision dépend des membres de la bande qui résident habituellement dans la communauté. Comme nous venons de la dire, cela ne reflète que partiellement le consensus d'Edmonton. Nous pensons qu'une telle décision appartient à toutes les personnes d'origine autochtone qui résident dans la communauté et qu'en outre les Indiens autochtones qui vivent en dehors des réserves mais continuent de participer à la vie communautaire doivent aussi prendre part aux décisions.

En outre, il nous semble également nécessaire de prévoir des garanties pour permettre aux personnes nouvellement réinscri-

the decision-making process. the citizenship code concerns all people in the first nation; it is a vital element in the self-determination of our peoples. Bill C-31 does not reflect the fundamental wishes and needs of all people of the First Nations to participate in a vote on citizenship. Only if everyone who is entitled to be recognized as a citizen of a First Nation is guaranteed the right to participate in such a vote, will the government's colonialist policy of interference be negated. In most cases, rules on citizenship will concern the very people the Bill now excludes from a vote.

Members of this Committee undoubtedly know that in many cases, band members who live off the reserve nevertheless vote in many band decisions. Creation of citizenship codes will in some instances include people who habitually are involved in the decision-making process on the reserve and who will play a major role in section 10 decisions, even though the amendments under this Bill would disqualify such people from voting. The amendments relating to band control should take this factor into account: this is another reason why justice demands that newly reinstated members be treated as advantageously as band members who live off the reserve.

The band control process as outlined in this bill is seriously defective: in order to be a true determination by the First Nation of its citizenship code, it must be ratified by all people who are restored their rights as members. We therefore propose:

- (1) the decision on citizenship rules be made by the community, but that
- (2) it be ratified, within one year following its adoption, by all those people who are registered on the master band list (or "general band list").

Our position is that every citizen of a First Nation should have a part to play in the governing of that nation, regardless where she or he resides. This principle should be reflected in this Bill.

#### *Band members must be fully recognized by the government*

Earlier in our brief, we mentioned that this bill separates status from membership so that, in certain instances, band members will not have status, and accordingly, will not exercise rights open to all members recognized as status on the federal register. This feature of the bill will have detrimental effects on our control of membership. The leaked Cabinet document has been cited, in which it is made clear that certain on-reserve services and programmes will be limited to federally recognized members. We see this as a dangerous formula to incite divisions on the reserve, and it will not serve to end discrimination among our people. Moreover, this limitation on government responsibility will act as a powerful disincentive for bands to include people on their membership list who do not fall within the federal status criteria. We foresee that this restriction will not promote band control of membership since

tes mais ne résident dans la communauté de participer à la prise de décision. Les règles de citoyenneté concernent tous les membres de la Première Nation. Elles sont un élément essentiel de l'auto-détermination des autochtones. Le bill C-31 ne reflète pas la volonté fondamentale et la nécessité pour tous les membres des premières nations de tenir un vote sur la citoyenneté. Or, le droit des autochtones de tenir un tel vote ne sera garanti que s'ils sont tous reconnus comme citoyens de la Première Nation. Ce n'est qu'à cette condition que la politique colonialiste d'intervention menée par le gouvernement sera mise en échec. Les règles de citoyenneté doivent être définies par ceux-là mêmes auxquels le présent projet de loi refuse le droit de vote.

Les membres du Comité savent sans doute que bien souvent les membres de bande qui résident en dehors des réserves n'en participent pas moins aux décisions de la bande. L'instauration de règles de citoyenneté permettrait dans certains cas d'inclure des personnes habituées à prendre part au processus décisionnel dans la réserve et susceptibles de jouer un rôle clé pour des décisions relevant de l'article 10, alors que le présent projet de loi même amendé ne leur permet même pas de voter. Cette proposition devrait être incluse dans les modifications relatives au pouvoir de la bande. Raison de plus pour que les membres nouvellement réinscrits bénéficient des mêmes avantages que les membres d'une bande résidant hors réserve.

La description des pouvoirs de la bande contenue dans ce projet de loi laisse sérieusement à désirer. Pour que le pouvoir conféré à la Première Nation de décider de ses règles de citoyenneté ait réellement un sens, celles-ci doivent être entérinées par toutes les personnes réintégrées dans leurs droits. par conséquent, nous proposons que:

- (1) la communauté décide des règles de citoyenneté, mais que
- (2) celles-ci soient entérinées par toutes les personnes inscrites sur la «liste de bande générale» dans l'année suivant leur adoption.

Nous pensons que chaque citoyen d'une Première Nation doit avoir son mot à dire sur la façon dont celle-ci est gouvernée, indépendamment de son lieu de résidence. Le bill C-31 devrait refléter ce principe.

#### *Les membres de bande doivent être pleinement reconnus par le gouvernement*

Nous avons indiqué plus haut dans notre mémoire que ce projet de loi établit une distinction entre l'inscription et l'appartenance, de sorte que certains membres de bande n'ayant pas droit à l'inscription perdent du même coup les droits reconnus à tous les Indiens inscrits au Registre fédéral. Cet aspect du projet de loi ne peut que porter préjudice au pouvoir de décider de l'appartenance aux effectifs d'une bande. La divulgation d'un document du Cabinet qui a d'ailleurs été cité nous a appris que certains services et programmes disponibles dans les réserves seraient désormais réservés aux membres inscrits au niveau fédéral. Nous pensons que c'est là une formule dangereuse qui risque d'inciter à la dissension dans les réserves plutôt que mettre un terme à la discrimination. En outre, sachant que la responsabilité du gouvernement se limite aux membres inscrits, les bandes risquent d'avoir tendance à

many bands will not wish to reinstate people if they feel that government financing will be limited to on reserve status people alone. For us, such a restriction is destructive of the principle of First Nation government.

#### *Non-retroactivity of membership rules—defective wording*

Proposed section 10(3) is supposed to ensure the non-retroactivity of band membership rules, when the band assumes control of membership. While we support this clause in principle, we are concerned with inclusion of the word "only". We are unsure whether this word will be interpreted as meaning that retroactive situations *can* be used to deprive people of membership, as long as other grounds are involved as well. The word "only" creates ambiguity in this crucial area and should be deleted.

#### *Transfers of membership—defective wording*

Proposed section 12 deals with transfers of membership and allows a band council to approve membership to anyone registered on the federal register under section 6. However, since section 12 is not made subject to section 11, we wonder whether a band council can refuse membership to someone entitled under section 11, on the basis of the ambiguous wording in paragraph 12(a). This also should be cleared up.

#### *Membership appeal mechanisms*

If bands assume control of membership, the bill leaves it up to each band to decide whether to provide for some kind of appeal mechanism on reviewing membership decisions — proposed section 10(2)(b). We think that a review tribunal is necessary and we believe that the bill should not make this purely discretionary. Decisions on membership are crucial decisions for everyone affected and it is essential that, since everyone may err, there be an impartial body to which a person affected by a decision may turn. We therefore propose that an appeal mechanism be made mandatory. In line with principles of Indian self-government, a review tribunal (for example, a council of elders) should be empowered to make decisions based on customary forms of justice appropriate to each First Nation.

## IV RESTORATION OF RIGHTS

The Minister has declared that restoration of rights must be granted to those who lost them under the present and earlier versions of the *Indian Act*. Under Part I of our brief, we have demonstrated that the government's interpretation of "lost" is quite narrow indeed. In this Part, we will show further that it significantly fails to achieve the fairness the government thought it had accomplished, when introducing the bill.

exclure de leurs listes d'appartenance les personnes ne répondant pas aux critères fédéraux d'inscription. Nous prévoyons que cette restriction nuira au pouvoir de décision de la bande sur l'appartenance à ses effectifs, et qu'il y a des personnes que de nombreuses bandes ne voudront pas réinscrire si l'aide gouvernementale est réservée aux seuls Indiens inscrits résidant dans les réserves. Pour nous, cette restriction nie le principe de gouvernement des Premières Nations.

#### *Non-rétroactivité des règles d'appartenance—libellé inapproprié*

L'article 10(3) est censé garantir la non-rétroactivité des règles d'appartenance dès lors qu'une bande décide de l'appartenance à ses effectifs. Bien que favorables en principe à cette disposition, nous nous inquiétons de l'introduction dumot «uniquement». Cela signifie-t-il que l'on *peut* invoquer un fait ou une mesure antérieurs à la prise d'effet des règles d'appartenance pour refuser d'inscrire quelqu'un sur une liste de bande, s'il existe d'autres motifs de ce faire? Le mot «uniquement» crée une ambiguïté sur un point délicat et devrait être supprimé.

#### *Transfert d'appartenance—libellé inapproprié*

L'article 12 porte sur le transfert d'appartenance. Le conseil de bande est autorisé à approuver l'appartenance aux effectifs de la bande de toute personne inscrite au Registre fédéral en vertu de l'article 6. Cependant, étant donné que l'article 12 ne dépend pas de l'article 11, nous nous demandons si un conseil de bande ne pourrait pas se servir du libellé ambigu de l'article 12(a) pour refuser d'inscrire sur la liste de la bande une personne visée par l'article 11. Ce point devrait être clarifié.

#### *Mécanismes d'appel concernant les règles d'appartenance*

Si chaque bande peut décider de l'appartenance à ses effectifs, il lui appartient également de mettre en place un mécanisme d'appel des décisions prises (article 10(2)b)). La création d'un tribunal de révision nous semble une nécessité et nous déplorons que le bill s'en remette au pouvoir discrétionnaire des bandes. Une décision sur l'appartenance est toujours décisive pour les personnes concernées et, comme tout le monde peut se tromper, il nous semble indispensable de pouvoir recourir à un organisme impartial. Nous proposons donc l'adoption obligatoire d'un mécanisme d'appel. Conformément aux principes de l'auto-gouvernement des Indiens, le tribunal de révision (qui pourrait être le conseil des anciens par exemple), serait habilité à rendre des décisions, inspirées des coutumes indiennes en matière de justice et appropriées à chaque Première Nation.

## IV RESTITUTION DES DROITS

Le ministre a déclaré que seraient réintégrées dans leurs droits toutes les personnes les ayant perdus en vertu des dispositions actuelles et antérieures de la *Loi sur les Indiens*. Dans la partie I de notre mémoire, nous avons démontré que le gouvernement interprète de façon assez restrictive le mot «perdu». Dans cette quatrième partie, nous allons montrer comment ce projet de loi est loin de garantir la justice promise par le gouvernement.

*Bill C-31 still leaves out many of our people*

The entitlement provisions of the bill seemingly ignore the many numbers of our people who, for some reason, were simply left out of the registration process. In particular, in the Prairies and parts of the Territories and British Columbia, federal registration agents simply passed over many communities. Moreover, those who were hunting or absent never regained the opportunity to register on the federal list. We cannot understand why the present bill does not include all those who were thus left off the list. NWAC calls for full registration of all persons who were missed or omitted from the registration process.

*The bill fails to reinstate all those unfairly enfranchised*

The bill opens up reinstatement to those who were enfranchised in the very narrow circumstances set out in section 6(1)(d). We find this part of the bill highly disturbing. C-31 makes two very questionable assumptions: (1) that all cases of enfranchisement (other than those relating to enrollment in the armed forces, joining the clergy or entering a liberal profession) were voluntary and (2) that *all* such situations were a "family decision". Both these assumptions are highly dubious and clearly some members of this Committee who have some knowledge of the history of government dealings with our people, surely know that many enfranchisements were in fact involuntary. Decisions were in certain cases motivated by the desire to seek employment; in many instances, the Indian agent actively sought to enfranchise people on false representations. It is highly ironic that the Department, after instigating enfranchisements from our people on highly illegitimate grounds, now contends that these cases are voluntary.

The second assumption, that these decisions were family decisions, we find quite objectionable. The Director of Policy Planning and Development has stated that "enfranchisement should be treated as a family event, as in real life it was, and that for those enfranchisements which were unfair the family should be restored to their status and band membership. That is what is reflected in the bill." (*Minutes of Proceedings and Evidence*, Issue no. 12, p. 12:27). This statement is remarkable for its omniscience—is the Department in possession of facts that in each and every case of enfranchisement the wives as well as the children were involved in the decision to enfranchise and that every family made this decision voluntarily? We are convinced that this is so patently false that it is unbelievable that DIA can honestly maintain this. Sections 10 and 109(1) clearly do not require a woman's consent or concurrence concerning enfranchisement. The historical record will prove that in most cases, the wives and certainly the children were *not* involved and that the Department literally forced many women to sign enfranchisement papers.

*Le bill C-31 continue d'exclure de nombreux autochtones*

Les dispositions relatives à la restitution des droits ignorent les nombreuses personnes qui, pour une raison ou une autre, sont restées à l'écart des procédures d'inscription. Dans de nombreuses communautés des Prairies, des Territoires et de la Colombie-Britannique en particulier, les fonctionnaires fédéraux responsables de l'inscription n'ont bien souvent fait que passer. En outre, ceux qui étaient absents ou à la chasse n'ont plus jamais eu l'occasion de s'inscrire sur la liste fédérale. Nous ne comprenons par pourquoi le présent projet de loi n'englobe pas tous ceux dont le nom n'a jamais figuré au Registre. La A.F.A.C. demande l'inscription de toutes les personnes ainsi oubliées.

*Le bill C-31 ne prévoit pas de réintégrer dans leur droit les personnes injustement émancipées*

Le projet de loi prévoit la réintégration dans leur droit des personnes ayant été émancipées dans les circonstances très limitées qui sont décrites à l'article 6(1)(d). Cette partie du bill est extrêmement inquiétante. En effet, le bill C-31 se fonde sur deux hypothèses fort contestables, à savoir: (1) si on exclut les personnes émancipées du fait de leur enrôlement dans les forces armées, de leur entrée dans les ordres ou de leur choix d'une profession libérale, l'émancipation est toujours un phénomène volontaire et (2) l'émancipation répond *toujours* à une «décision de famille». Ces deux hypothèses sont extrêmement contestables et ceux d'entre vous qui savez comment le gouvernement a de tous temps traité notre peuple, n'êtes pas sans ignorer que l'émancipation n'est pas toujours un phénomène volontaire. Si certains ont demandé leur émancipation pour obtenir un emploi, il n'est pas rare que les fonctionnaires responsables aient recouru à de fausses représentations pour pousser les gens à demander leur émancipation. Or, ironie du sort, le ministère vient de conclure son enquête sur les cas d'émancipation pour des raisons hâtivement illégitimes en affirmant que dans tous les cas étudiés, l'émancipation avait été volontaire.

Nous contestons également la deuxième hypothèse qui veut que l'émancipation résulte d'une décision de famille. Le directeur de l'élaboration et de la planification des politiques du ministère a en effet déclaré: «L'émancipation devrait être considérée comme un événement familial, ce qu'elle est en réalité. Quant à la famille des personnes injustement émancipées, elle devrait être réintégrée dans ses droits à l'inscription et à l'appartenance. C'est ce qui se reflète dans ce projet de loi.» (*Procès verbaux et témoignages*, Fascicule n° 12, p. 12:27). Une telle déclaration témoigne de l'omniscience du ministère. Ce dernier est-il réellement en possession de tous les faits pertinents à chaque cas d'émancipation? Est-il réellement en mesure de prouver que dans chaque cas, le conjoint et les enfants ont pris part à la décision et que cette décision a été prise délibérément par la famille? La preuve du contraire est tellement criante qu'il nous semble inconcevable que le ministère des Affaires indiennes puisse honnêtement défendre une telle position. Pour ce qui est de l'émancipation, il est clair que les articles 10 et 109(1) ne requièrent pas le consentement ou l'accord des femmes. Il suffit de consulter les archives pour constater que dans la plupart des cas les épouses et encore moins les enfants n'ont *pas* été consultés, et que le ministère a littérale-

When the Director states that the bill allows for reinstatement regarding those "unfairly" enfranchised, we must point out to the Committee that there are only *three* narrow categories of "unfair" enfranchisements. *All others are presumed to be fair*. This is an irrefutable presumption of law that cannot be disproved in court. We believe that this is palpably unjust.

This is a particularly disturbing reversal of government policy. Many members of this Committee will recall that in Bill C-47, *all* cases of women and children who were automatically enfranchised by section 109(1) were eligible to be reinstated. We find it strange that the Department so casually and so callously makes assumptions that these decisions were all voluntary "family events" when only last year such decisions were recognized as discriminatory and involuntary. What new facts has the Department found to explain this amazing about-face?

We maintain that the bill in its present form fails to achieve fairness for those people who were enfranchised as a result of extenuating factors. All those who were automatically enfranchised due to the discriminatory provisions of s. 109(1) must be reinstated.

#### *Women ineligible for registration under proposed s. 6*

During his tenure as Minister, John Munro instituted a process through which bands could seek an exemption from s.12(1)(b), now legitimized through clause 2 of this Bill. Both prior to and after this option being open, many bands simply chose to leave women who upon marriage would have lost their rights under s.12(1)(b) on their lists. The bill as presently drafted does not permit registration onto the federal Register of such women. They would not be entitled under section 6(1)(a), but would be barred also under paragraph 6(1)(c), since their names would not have been omitted or deleted from the band lists.

Parliament should recognize that band determination of citizenship in many cases pre-dates the provisions outlined in Bill C-31. This Committee should re-word the above sections then to ensure that all women whose names are retained on band lists but who lost their rights under s.12(1)(b), must be recognized as eligible for status and membership.

#### *Women who had to transfer to their husband's band*

Another unexplained omission from this year's amendments to the Act concerns women who by virtue of section 14 lost their membership in their original bands and transferred to the husband's band. The government proposes to delete this section but no alternative is presented to correct its discriminatory effects. The Committee is aware that for these women, membership in their original bands is their birthright. Once born a

ment forcé de nombreuses femmes à signer les formulaires d'émancipation.

Lorsque le directeur affirme que le projet de loi prévoit la réintégration dans leur droit des personnes «injustement émancipées, nous aimerions attirer l'attention des membres du Comité sur le fait que le bill C-31 ne prévoit que *trois* cas restreints d'émancipation «injuste». *Tous les autres cas d'émancipation son réputés justes*. Ceci constitue une présomption de droit irréfutable en cour. Nous estimons qu'il y a là une injustice flagrante.

Cette position constitue un renversement particulièrement inquiétant de la politique gouvernementale. Plusieurs membres de votre Comité se rappelleront qu'aux termes du bill C-47, *toutes* les femmes et *tous* les enfants automatiquement émancipés en vertu de l'article 109(1) pouvaient demander la restitution de leurs droits. Nous sommes surpris qu'un fonctionnaire du ministère puisse tout bonnement et sans le moindre scrupule affirmer que l'émancipation est un «événement familial» volontaire alors qu'il a été prouvé l'an dernier que l'émancipation n'est pas toujours un phénomène volontaire et qu'elle est parfois une forme de discrimination. Quels faits nouveaux le ministère a-t-il découvert pour justifier une telle volte face?

Nous maintenons que le présent projet de loi ne rend pas justice aux personnes émancipées par suite de circonstances atténuantes. Toutes les personnes injustement émancipées en raison des dispositions discriminatoires de l'article 109(1) doivent être réintégrées dans leur droit.

#### *L'article 6 refuse aux femmes le droit à l'inscription*

Pendant son mandat, le ministre John Munro a mis en place un mécanisme permettant aux bandes de demander d'être exemptées de l'article 12(1)(b). Ce processus est désormais légitimisé par l'article 2 du bill C-31. Avant et après que cette option n'existe, de nombreuses bandes choisissaient simplement de maintenir sur leurs listes le nom des femmes déchues de leur droit par leur mariage en vertu de l'article 12(1)(b). Le libellé actuel du bill interdit à ces personnes de figurer sur le Registre fédéral. Elles perdent non seulement ce droit en vertu de l'article 6(1)(a) mais également en vertu de l'article 6(1)(c) si leur nom continue de figurer sur une liste de bande.

Le Parlement devrait reconnaître que très souvent la décision d'une bande quant à la citoyenneté d'une personne est antérieure à l'entrée en vigueur des dispositions du bill C-31. Votre Comité devrait reformuler l'article sus-mentionné de façon à autoriser toutes les femmes ayant perdu leurs droits en vertu de l'article 12(1)(b) mais dont le nom continue de figurer sur une liste de bande à demander d'être réintégrées dans leurs droits à l'inscription et à l'appartenance aux effectifs d'une bande.

#### *Femmes ayant été transférées dans la bande de leur mari*

Les modifications que l'on se propose d'apporter cette année à la Loi comportent une autre omission inexplicée. Elle concerne les femmes qui ont été transférées dans la bande de leur mari et ont perdu le droit d'appartenir aux effectifs de leur bande d'origine en vertu de l'article 14. Le gouvernement propose de supprimer cet article mais n'offre aucune solution pour remédier à ses effets discriminatoires. Le Comité n'ignore pas

citizen of a first nation, one is always a citizen of that nation. We maintain that Parliament must restore rights to those women who were forced upon marriage to change their band registration.

We note that Bill C-47 would have restored rights to those who suffered under section 14 by immediately reinstating them to their original bands. For what reason, was this provision omitted from C-31, along with cases arising under section 10? If the government and Parliament endorse the principle of fairness in restoring rights, then we believe that this omission should be rectified.

#### *Rules concerning evidence*

Last year before the SCIAND Committee we stated:

“proof of ancestry will often be difficult for those who, through no fault of their own, and often because of DIAND incompetence and managements, cannot find the proper bureaucratic documentation to prove eligibility. Therefore a new provision must be inserted to enable evidence of ancestry to be given in the absence of documentation by witnesses, elders, community people or clan.” (p. 17:70, *Minutes of Proceedings*)

Unfortunately, the SCIAND was pressed for time. We assume therefore that it was unable to draft such a provision. However, the SCIAND has sufficient time now and there is no reason why such a stipulation cannot be made, in the interests both of fairness and of enabling people to take advantage of the rights now restored to them by this bill. We see this as a proof of Parliament's good faith in ensuring that our people will be properly registered under the bill.

#### *Deletions affecting the unborn*

Under the proposed subsections 14.4(4) and (5), where a person decides to delete her or his name from the register and departmental band list, it is deemed not to affect any child of that person born *before* the deletion. We do not question the wisdom of ensuring that the parent's decisions do not affect the rights of the child, but we question the restriction to those already born. This Committee should also be aware of the rights of the unborn and reflect within this bill their rights as well. In the International Year of the Youth, it would be unfortunate if we neglect to take into account their rights.

#### *Recapture of capital and treaty payments*

Clause 10 of the bill provides for the recapture of amounts that were paid out under section 15(1) to persons reinstated band membership. This clause first appeared during second

que pour ces femmes l'appartenance à leur bande d'origine est un droit qu'elles ont acquis par leur naissance. Or, quiconque est né citoyen d'une Première Nation le reste toute sa vie. Nous estimons que le Parlement doit rétablir les droits des femmes forcées au moment de leur mariage de s'inscrire dans une autre bande que leur bande d'origine.

Nous aimerions souligner que le bill C-47 se proposait de rétablir dans leurs droits toutes les personnes lésées par l'article 14 en les réinscrivant immédiatement dans leur bande d'origine. Pour quelle raison cette disposition ainsi que la liste des cas visés par l'article 10 ont-elles été retirées du bill C-31? Si le gouvernement et le Parlement sont déterminés à rétablir de façon juste les droits des personnes lésées, nous pensons qu'ils doivent rectifier cette omission.

#### *Règles de la preuve*

Nous avons déclaré l'an dernier devant ce Comité:

«Il sera parfois difficile de trouver des preuves d'ascendance indienne pour ceux qui, sans qu'ils en soient responsables, et souvent à cause de l'incompétence et l'incurie du ministère des Affaires indiennes, ne peuvent trouver des documents prouvant leur admissibilité. Par conséquent, il faut une nouvelle disposition permettant, en l'absence de documents officiels, l'établissement de la preuve de l'ascendance par des témoins, des parents, des anciens, des gens du village ou du clan.» (*Procès-verbaux et témoignages*, p. 17:70.)

Malheureusement, le Comité permanent des affaires indiennes et du développement du Nord canadien était pressé par le temps. Nous en concluons donc qu'il n'a pas été en mesure d'accéder à notre requête. Aujourd'hui, le Comité permanent des affaires indiennes et du développement du Nord canadien a suffisamment de temps et rien ne l'empêche de rédiger une clause juste qui permettrait aux personnes concernées de se prévaloir des droits qui leur sont restitués par le bill C-31. Nous verrions en cela une preuve de la bonne foi du Parlement et de sa volonté de voir tous les membres de notre peuple dûment inscrits aux termes de ce projet de loi.

#### *Le retranchement d'un nom sur une liste affecte les enfants à naître*

L'article 14.4(5) et (5) autorise une personne à demander que son nom soit retranché du registre des Indiens ou de la liste de bande maintenue au ministère sans que cela n'affecte les enfants nés de cette personne avant le retranchement de son nom. Garantir que la décision des parents n'affectera pas les droits des enfants nous semble une disposition très sage, mais pourquoi la limiter aux enfants déjà nés? Le Comité devrait aussi penser aux enfants à naître et protéger leurs droits dans ce projet de loi. Étant donné que 1985 est l'année internationale de la jeunesse, il serait malheureux que nous négligions de prendre ces droits en considération.

#### *Recouvrement des paiements de deniers et des paiements en vertu d'un traité*

L'article 10 du projet de loi prévoit le recouvrement des paiements versés en vertu de l'article 15(1) aux personnes qui redeviennent membres d'une bande. Cet article est apparu

reading of Bill C-47, and was inserted supposedly to meet the demands of some Prairie treaty groups. The Senate Committee should be aware that this provision, seemingly neutral on its face, is quite unfair and discriminatory. Women who lost status and membership also lost their rights to receive annuity payments and on-reserve programs and services. Having lost status, they also were deprived of off-reserve services and programs. None of these losses, not to mention the moral suffering and damages incurred because of discriminatory legislation, will be taken into account. The government may think that this provision is fair, but by ignoring the very real losses sustained by people who were deprived of their rights, the government is again exacting hardship and injustice on the most disadvantaged sector of aboriginal Indian people.

Furthermore, we seriously question the rationale of adding interest, to be calculated under subsection 64(3). As this Committee no doubt realizes, in most cases the amounts paid out were pitifully small and were quickly spent; to add interest to these amounts, paid out several decades ago, would deprive most people who return to their communities of any income they may derive from capital payments in the future. Such a result seems to us completely out of keeping with the goal of ending discrimination and ensuring fairness.

#### *Absolute immunity clause*

Finally we note that this government, like the previous, seems determined to protect itself and all other persons who had some involvement in our people's loss of status and membership under the present Act. We believe that this immunity clause is drafted too widely, since it blankets cases of intentional fault as well as those of negligence. People who intentionally and maliciously caused people to lose status, and particularly forced people to enfranchise themselves should not be excused and immunized by the law. This is, to us, a patent example of government whitewash and cannot be tolerated.

Moreover, following the recent Supreme Court of Canada ruling in *Guerin v. The Queen*, we question the propriety of the government attempting to abdicate its trust responsibilities by enacting an immunity clause. In the past if people have acted in good faith and in reliance upon the statute, the law should grant them immunity. However, for the government to enact an immunity clause for itself, in defiance of its trust duties as enunciated by the Supreme Court of Canada, bodes ill for the government's statements that it is living up to international and national human rights standards.

pour la première fois lors de la deuxième lecture du bill C-47 pour répondre, paraît-il, aux demandes de plusieurs groupes des Prairies. Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles doit savoir que cette disposition apparemment neutre est en fait injuste et discriminatoire. Les femmes qui ont perdu leur droit à l'inscription et à l'appartenance aux effectifs d'une bande perdent également leur droit de toucher une retraite et de bénéficier des programmes et services disponibles dans les réserves. N'étant plus inscrites, elles ne peuvent plus se prévaloir des services et programmes offerts en dehors des réserves. Ce projet de loi passe complètement sous silence de telles privations sans parler de la souffrance morale et des préjudices causés à ces femmes par une loi discriminatoire. Une telle disposition a beau paraître juste au gouvernement, elle n'en est pas moins source de souffrance et d'injustice pour la catégorie la plus défavorisée des Indiens autochtones, dans la mesure où elle ignore les pertes réelles subies par des personnes privées de leurs droits.

En outre, nous nous demandons bien pour quelle raison on prévoit au paragraphe 64(3) la façon de déterminer les intérêts. Les membres de votre Comité se doutent bien que les sommes versées sont le plus souvent ridiculement petites et qu'elles sont vite dépensées. Faire payer un intérêt sur des sommes versées il y a plusieurs dizaines d'années équivaut à priver des gens, au moment où ils retournent vivre dans leur communauté, de tout revenu éventuel sur des paiements à venir. Un tel résultat nous semble bien loin de garantir la justice et d'éliminer la discrimination.

#### *Clause d'immunité absolue*

Finalement, nous remarquons que ce gouvernement, comme le précédent, se montre déterminé à se protéger et à protéger toutes les personnes ayant de près ou de loin provoqué avec la perte des droits de notre peuple à l'inscription et à l'appartenance, en raison de la présente Loi. Cette clause d'immunité nous semble trop vague puisqu'elle couvre aussi bien les fautes intentionnelles que les cas de négligences. La Loi ne devrait ni excuser ni immuniser ceux qui de façon délibérée et préméditée ont fait perdre à des autochtones leur droit d'être inscrit, ou pire encore, les ont forcé à demander leur émancipation. Nous ne pouvons tolérer une telle disculpation de la part du gouvernement.

En outre, à la lumière d'une décision récente de la Cour Suprême du Canada dans la cause *Guérin contre la Reine*, nous nous demandons dans quelle mesure un gouvernement en qui nous avons placé notre confiance ne cherche pas par l'adoption d'une telle clause d'immunité à abdiquer ses responsabilités. Par le passé, seules les personnes ayant agi de bonne foi et en conformité de la loi pouvaient bénéficier de l'immunité. Nous ne voyons pas comment un gouvernement qui éprouve le besoin de prévoir pour lui-même une telle clause d'immunité, au mépris des responsabilités que lui reconnaît la Cour Suprême du Canada, peut se prétendre à la hauteur des normes nationales et internationales concernant des droits de la personne.



## V CONCLUSION

We have concentrated in this brief on a comprehensive analysis of the major shortcomings of this bill. There are two other issues that we feel should be addressed as well.

Last year, an eleventh hour proposal by one of the SCIAND members dealt with an automatic monitoring process of the implementation of this legislation. Clause 16 of Bill C-47 called for a "comprehensive review" of certain sections in the bill, within eighteen months of the coming into force of the bill. We maintain that a monitoring process is still necessary, both to determine whether the mechanisms set up by the bill are properly functioning and to ascertain that people are being regularly reinstated. It took many years for the government to finally undertake removal of discrimination from the *Indian Act*. It would be unfortunate indeed if Parliament were to adopt a Pontius Pilate attitude and wash its hands of the bill, once it determined that the Act now conformed to the Charter. The future of our people, our needs and aspirations, must not be ignored or forgotten.

Many witnesses have spoken of financial considerations and in last year's presentation, we also maintained that the government must provide sufficient lands and resources to enable Indian nations to accommodate its total citizenship. We repeat what we said again today.

Financial considerations are not at the heart of this bill. What is involved are the rights of many thousands of people, people who suffered unfairly, many of whose lives were damaged by the actions of Parliament and the federal government. This must be kept in mind by the Committee as the foremost consideration—there ought to be no price tags on human rights.

## V CONCLUSION

Nous avons surtout étudié dans notre mémoire les principales lacunes de ce bill. Mais il y a encore deux questions que nous souhaitons aborder.

L'année dernière, l'un des membres du Comité permanent des affaires indiennes et du développement du Nord canadien avait proposé à la dernière heure que la prise d'effet du bill s'accompagne de l'adoption d'un dispositif de contrôle automatique. Quant à l'article 16 du bill C-47, il prévoyait «la révision globale» de certains articles du bill au cours des dix-huit mois suivant sa prise d'effet. Nous pensons qu'un tel dispositif de contrôle est indispensable pour déterminer si les mécanismes prévus par le bill fonctionnent bien et si les personnes réinscrites le sont de façon régulière. Il a fallu attendre des années pour que le gouvernement s'engage à supprimer les dispositions discriminatoires de la *Loi sur les Indiens*. Une fois la Loi jugée conforme à la Charte, il serait malheureux que le Parlement joue les Ponce Pilate et se lave les mains de ce bill. L'avenir de notre peuple, nos besoins, et nos inspirations ne doivent pas être ignorés ou oubliés.

L'an dernier, plusieurs témoins ont traité dans leur mémoire de questions financières. Nous pensons que le gouvernement doit accorder suffisamment de terres et de ressources aux nations indiennes pour leurs permettre de faire vivre tous leurs citoyens. C'est là quelque chose que nous avons déjà dit.

Ce projet de loi n'est pas axé sur des questions financières. Ce qui est en cause ici, ce sont les droits de plusieurs milliers de personnes qui ont souffert injustement et dont la vie a été stigmatisée par les mesures adoptées par le Parlement et le gouvernement fédéral. Les membres du comité ne doivent jamais oublier que les droits de la personne n'ont pas de prix.