SENATE SÉNAT

CANADA

First Session
Forty-first Parliament, 2011

Première session de la
quarante et unième législature, 2011

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

HUMAN RIGHTS

DROITS DE LA PERSONNE

Chair:
The Honourable MOBINA S. B. JAFFER

Présidente :
L'honorable MOBINA S. B. JAFFER

Monday, November 21, 2011

Le lundi 21 novembre 2011

Issue No. 4

First meeting on:

Bill S-2, An Act respecting family homes situated on First Nation reserves and matrimonial interests or rights in or to structures and lands situated on those reserves

Fascicule n° 4

Première réunion concernant :

Le projet de loi S-2, Loi concernant les foyers familiaux situés dans les réserves des premières nations et les droits ou intérêts matrimoniaux sur les constructions et terres situées dans ces réserves

APPEARING:
The Honourable John Duncan, P.C., M.P., Minister of Aboriginal Affairs and Northern Development

COMPARAÎT :
L'honorable John Duncan, C.P., député, ministre des Affaires autochtones et du développement du Nord canadien

WITNESSES:
(*See back cover*)

TÉMOINS :
(*Voir à l'endos*)

49188

STANDING SENATE COMMITTEE
ON HUMAN RIGHTS

The Honourable Mobina S. B. Jaffer, *Chair*

The Honourable Patrick Brazeau, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Andreychuk
Ataullahjan
Baker, P.C.
* Cowan
(or Tardif)
Dyck
Hubley
* LeBreton, P.C.
(or Carignan)
Martin
Nancy Ruth

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Dyck replaced the Honourable Senator Zimmer (*November 21, 2011*).

The Honourable Senator Brazeau replaced the Honourable Senator Oliver (*November 1, 2011*).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES DROITS DE LA PERSONNE

Présidente : L'honorable Mobina S. B. Jaffer

Vice-président : L'honorable Patrick Brazeau

et

Les honorables sénateurs :

Andreychuk
Ataullahjan
Baker, C.P.
* Cowan
(ou Tardif)
Dyck
Hubley
* LeBreton, C.P.
(ou Carignan)
Martin
Nancy Ruth

* Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Dyck a remplacé l'honorable sénateur Zimmer (*le 21 novembre 2011*).

L'honorable sénateur Brazeau a remplacé l'honorable sénateur Oliver (*le 1er novembre 2011*).

Published by the Senate of Canada
Available on the Internet: http://www.parl.gc.ca

Publié par le Sénat du Canada
Disponible sur internet: http://www.parl.gc.ca

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, November 1, 2011:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Nancy Ruth, seconded by the Honourable Senator Champagne, P.C., for the second reading of Bill S-2, An Act respecting family homes situated on First Nation reserves and matrimonial interests or rights in or to structures and lands situated on those reserves.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted, on division.

The bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator Carignan moved, seconded by the Honourable Senator Rivard, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Human Rights.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 1er novembre 2011 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Nancy Ruth, appuyée par l'honorable sénateur Champagne, C.P., tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-2, Loi concernant les foyers familiaux situés dans les réserves des premières nations et les droits ou intérêts matrimoniaux sur les constructions et terres situées dans ces réserves.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le projet de loi est alors lu pour la deuxième fois, avec dissidence.

L'honorable sénateur Carignan propose, appuyé par l'honorable sénateur Rivard, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des droits de la personne.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Gary W. O'Brien

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Monday, November 21, 2011
(5)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 4 p.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Mobina S. B. Jaffer, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Ataullahjan, Brazeau, Dyck, Hubley, Jaffer, Martin and Nancy Ruth. (8).

In attendance: Julian Walker and Marlisa Tiedemann, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, November 1, 2011, the committee began its examination of Bill S-2, An Act respecting family homes situated on First Nation reserves and matrimonial interests or rights in or to structures and lands situated on those reserves.

APPEARING:

The Honourable John Duncan, P.C., M.P., Minister of Aboriginal Affairs and Northern Development

WITNESSES:

Assembly of First Nations:

Jody Wilson-Raybould, Regional Chief, British Columbia;

Karen Campbell, Advisor.

Aboriginal Affairs and Northern Development Canada:

Line Paré, Director General, External Relations and Gender Issues Branch.

Department of Justice Canada:

Karl Jacques, Senior Counsel, Operations and Programs.

Congress of Aboriginal Peoples:

Betty Ann Lavallée, National Chief.

Chief Wilson-Raybould made a presentation and answered questions.

At 5:02 p.m., the committee suspended.

At 5:06 p.m., the committee resumed.

The Honourable John Duncan, P.C., M.P., made a statement and, together with Mr. Jacques and Ms. Paré, answered questions.

At 6:04 p.m., the committee suspended.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le lundi 21 novembre 2011
(5)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 16 heures, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Mobina S. B. Jaffer (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Ataullahjan, Brazeau, Dyck, Hubley, Jaffer, Martin et Nancy Ruth (8).

Également présents : Julian Walker et Marlisa Tiedemann, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 1er novembre 2011, le comité entreprend son étude du projet de loi S-2, Loi concernant les foyers familiaux situés dans les réserves des premières nations et les droits ou intérêts matrimoniaux sur les constructions et terres situées dans ces réserves.

COMPARAÎT :

L'honorable John Duncan, C.P., député, ministre des Affaires autochtones et du développement du Nord canadien.

TÉMOINS :

Assemblée des Premières Nations :

Jody Wilson-Raybould, chef régional, Colombie-Britannique;

Karen Campbell, conseillère.

Affaires autochtones et Développement du Nord Canada :

Line Paré, directrice générale, Relations extérieures et problématiques hommes-femmes.

Ministère de la Justice Canada :

Karl Jacques, avocat-conseil, Opérations et programmes.

Congrès des Peuples Autochtones :

Betty Ann Lavallée, chef national.

La chef Wilson-Raybould fait un exposé, puis répond aux questions.

À 17 h 2, la séance est suspendue.

À 17 h 6, la séance reprend.

L'honorable John Duncan, C.P., député, fait un exposé puis, avec M. Jacques et Mme Paré, répond aux questions.

À 18 h 4, la séance est suspendue.

At 6:13 p.m., the committee resumed.

Chief Lavallée made a presentation and answered questions.

At 6:43 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

À 18 h 13, la séance reprend.

La chef Lavallée fait un exposé, puis répond aux questions.

À 18 h 43, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

Le greffier du comité,

Daniel Charbonneau

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Monday, November 21, 2011

The Senate Standing Committee on Human Rights met today at 4 p.m to study Bill S-2, An Act respecting family homes situated on First Nation reserves and matrimonial interests or rights in or to structures and lands situated on those reserves.

Senator Mobina S. B. Jaffer (*Chair*) in the chair.

[*Translation*]

The Chair: Honorable senators, this is our fourth meeting of the Senate Committee on Human Rights. We have received the mandate, from the Senate, to study issues related to human rights in Canada and in other countries.

My name is Mobina Jaffer, and I welcome you all in this room.

Today we are starting our study of Bill S-2, An Act respecting family homes situated on First Nation reserves and matrimonial interests or rights in or to structures and lands situated on those reserves.

[*English*]

I welcome you here today. We have Senator Brazeau who is the deputy chair of the committee, Senator Andreychuk, Senator Dyck and Senator Hubley. Mr. Charbonneau is the committee clerk. Ms. Tiedemann and Mr. Walker are the senior research analysts.

For most Canadian individuals facing a breakdown of their conjugal relationships or suffering the loss of a spouse or common-law partner, legal protection is in place to ensure matrimonial real property, MRP, assets are distributed in an equitable fashion. Unfortunately, this is not the case for those living on reserves, which are governed by the Indian Act. For them, death or the breakdown of a relationship often leads to homelessness, financial woes or insecurity.

[*Translation*]

Our committee is very familiar with the matrimonial real property issue on the reserves. In 2003, the committee studied real property rights of women living on the reserves. In a report entitled *A Hard Bed To Lie In*, the committee stressed the need to pass legislation to ensure Aboriginal women had the same rights as other Canadian women in the advent of a divorce or the breakdown of a common law relationship.

In 2004, the committee published a follow-up report entitled *On-Reserve Matrimonial Real Property: Still Waiting*, which stressed even more the need to pass and implement legislation.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 21 novembre 2011

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 16 heures, pour étudier le projet de loi S-2, Loi concernant les foyers familiaux situés dans les réserves des premières nations et les droits ou intérêts matrimoniaux sur les constructions et terres situées dans ces réserves.

Le sénateur Mobina S. B. Jaffer (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Français*]

La présidente : Honorables sénateurs, nous en sommes à notre quatrième réunion du Comité sénatorial permanent des droits de la personne. Le Sénat lui a confié le mandat d'examiner les questions relatives aux droits de la personne au Canada et ailleurs dans le monde.

Mon nom est Mobina Jaffer et je vous souhaite la bienvenue à cette réunion.

Aujourd'hui, nous commençons notre étude du projet de loi S-2, Loi concernant les foyers familiaux situés dans les réserves des premières nations et les droits ou intérêts matrimoniaux sur les constructions et terres situées dans ces réserves.

[*Traduction*]

Bienvenue à tous. Je vous présente le sénateur Brazeau, qui est vice-président du comité, le sénateur Andreychuk, le sénateur Dyck et le sénateur Hubley. M. Charbonneau est le greffier du comité. Mme Tiedemann et M. Walker sont nos attachés de recherche.

La plupart des Canadiens qui doivent faire face à une séparation ou un divorce, ou à la disparition d'un époux ou d'un conjoint de fait, peuvent se prévaloir des mesures de protection juridiques qui sont en vigueur afin que les biens immobiliers matrimoniaux, les BIM, soient répartis de façon équitable. Malheureusement, ce n'est pas le cas de ceux qui habitent dans des réserves, car ils sont assujettis à la Loi sur les Indiens. Lorsqu'ils doivent faire face à la mort d'un conjoint ou à un divorce, ils se retrouvent souvent sans foyer et sans ressources financières.

[*Français*]

Notre comité connaît fort bien la question des biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves. En effet, en 2003, il a étudié les droits de propriété des femmes vivant dans les réserves. Dans un rapport intitulé *Un toit précaire* le comité abordait la nécessité d'adopter une loi pour faire en sorte que les femmes autochtones jouissent des mêmes droits que le reste des femmes canadiennes en cas de rupture d'un mariage ou d'une union de fait.

En 2004, le comité a publié un rapport de suivi intitulé *Biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves* : *toujours en attente*, qui insistait davantage sur la nécessité d'adopter et de mettre en œuvre une loi.

[*English*]

In both reports, our committee focused on the exceedingly vulnerable positions that women, in particular, are placed in. With this in mind, our committee advanced a series of recommendations. I am pleased to see some of them reflected in the bill we have before us.

I would like to welcome Regional Chief Wilson-Raybould from British Columbia and Karen Campbell, the senior analyst with the Assembly of First Nations.

I understand you have remarks before we ask questions. The last time we studied Bill S-4, we found your comments useful, and we are looking forward to learning from you.

Jody Wilson-Raybould, Regional Chief, British Columbia, Assembly of First Nations: Is it my pleasure to be back here before you to speak to Bill S-2. My name is Jody Wilson-Raybould and my traditional name is Puglaas. I come from the Musgamagw-Tsawateneuk people of northern Vancouver Island, where I live in my home community of Cape Mudge with my husband. I am also a member of council in my community.

I am here today as the Regional Chief for British Columbia, but on behalf of the Assembly of First Nations and as the national portfolio holder for First Nations' governance.

Thank you for the opportunity to present on Bill S-2. I echo my comments from my previous presentation before you in the last iteration of Bill S-4.

First, from a personal perspective — as an Aboriginal woman who is married, lives on-reserve and has interests in property — this is an issue that I want solved, like many other Aboriginal women and men. It is one of many aspects of life on-reserve that are governed more effectively off-reserve. For many reasons, it has not been addressed on-reserve.

There are serious issues with respect to matrimonial property rights on-reserve. We need to find the right legal mechanism to address them. For example, we need to protect the property rights of spouses. We also need to address the issues of domestic violence so a woman has the right to live in the family home without fear.

In my own community, we have taken ownership of this issue. We are currently developing our own matrimonial property law under our jurisdiction pursuant to the Framework Agreement on First Nation Land Management. I sit on our community's working committee that is developing the law and, like you, considering policy questions that surround the development of that law.

[*Traduction*]

Dans ces deux rapports, notre comité a notamment souligné la situation extrêmement vulnérable dans laquelle les femmes se retrouvent et a, dans cette optique, proposé toute une série de recommandations. Je suis contente de voir que le projet de loi en reprend un certain nombre.

J'aimerais souhaiter la bienvenue au chef régional Wilson-Raybould, de la Colombie-Britannique, et à Karen Campbell, attachée de recherche auprès de l'Assemblée des Premières Nations.

Je crois que vous avez une déclaration liminaire à faire avant que nous ne vous posions des questions. La dernière fois que nous avons examiné le projet de loi S-4, nous avons trouvé vos commentaires extrêmement pertinents, et nous avons hâte d'entendre ce que vous avez à nous dire.

Jody Wilson-Raybould, chef régional, Colombie-Britannique, Assemblée des Premières Nations : Je suis heureuse de me retrouver parmi vous pour parler du projet de loi S-2. Je m'appelle Jody Wilson-Raybould, et mon nom traditionnel est Puglaas. Je suis issue de la nation Musgamagw-Tsawateneuk, du nord de l'île de Vancouver, où je vis dans ma communauté natale de Cape Mudge, avec mon mari. Je suis aussi membre du conseil de la communauté.

Je comparais devant vous aujourd'hui en qualité de chef régional pour la Colombie-Britannique, mais aussi au nom de l'Assemblée des Premières Nations où je détiens le portefeuille national en matière de gouvernance des Premières nations.

Je vous remercie de me donner l'occasion de témoigner au sujet du projet de loi S-2. Ce que je vais vous dire est l'écho de ce que je vous ai déjà dit au sujet du projet de loi qui a précédé celui-ci.

Premièrement, sur un plan personnel — je suis une femme autochtone, mariée, qui vit sur la réserve et qui a des intérêts sur des biens immobiliers —, c'est un dossier que j'aimerais voir réglé, comme beaucoup de femmes et d'hommes autochtones. C'est l'un des nombreux aspects de la vie sur la réserve qui sont mieux gérés en dehors de la réserve. En effet, pour toutes sortes de raisons, le dossier des droits sur les biens matrimoniaux n'a jamais été réglé au niveau de la réserve.

C'est pourtant un dossier qui pose de graves problèmes, qu'il va nous falloir résoudre avec des mécanismes juridiques appropriés. Par exemple, nous devons protéger les droits de propriété des époux. Mais nous devons aussi examiner le problème de la violence conjugale, car une femme a le droit de vivre dans le foyer familial sans avoir à craindre des actes de violence.

Dans ma communauté, nous avons pris l'initiative d'élaborer nos propres lois sur les biens immobiliers matrimoniaux, conformément à l'Accord-cadre relatif à la gestion des terres des Premières nations. Je fais partie du comité de notre communauté qui est chargé d'élaborer ces dispositions et qui, comme vous, examine les questions connexes à ce dossier.

Bill S-2 will arguably provide an opportunity for more First Nations to make matrimonial property laws. However, the Assembly of First Nations remains concerned with respect to the approach taken in developing the bill. This includes the imposition of the provisional MRP rules, until such time as a First Nation is ready to enact its own law.

Before I consider our concerns, let me say we are pleased there have been changes in Bill S-2 from its previous iterations.

The offensive and unnecessary verification officer and verification office have been removed. There is now a requirement of only a simple majority of First Nation citizens to enact a law. A 12-month transition period between passage of the bill and its application to First Nations has been added. This is positive, although based on our experiences a 36-month transition period under the framework agreement would be more realistic.

Notwithstanding these changes, the principle concerns raised by First Nations that I noted in my previous remarks to the committee remain. In 2006, the Assembly of First Nations coordinated a number of dialogue sessions with our nations. Our First Nations identified a number of key issues: recognition of First Nations jurisdiction, access to justice, dispute resolution and remedies, and addressing underlying issues such as housing shortages and the lack of access to temporary shelters. These concerns have been confirmed and reiterated in resolutions of our chiefs in assembly.

With respect to jurisdiction, the promise of rights recognition and reconciliation under section 35(1) of the Constitution Act should require, for legal certainty, the explicit recognition of First Nations inherent right to self-government as part of any legislative solution where such powers are not delegated.

This includes recognition of a range of powers necessary to effectively govern matrimonial property. Practically speaking, Bill S-2 has attempted to carve out a jurisdiction over matrimonial property rights from other subject matters. Issues of matrimonial property rights cut across a number of areas of jurisdiction. A government making a law in this area would typically draw on a number of heads of power: lands, justice, children and family relations, landlord and tenants, wills and estates, and so forth. If issues of matrimonial rights are to be fully resolved beyond the provisional rules, it will require a more comprehensive approach to addressing First Nations governance issues than is set out in Bill S-2.

The second point arising from our dialogue sessions was ensuring access to justice. The provisional rules do not provide the appropriate dispute resolution mechanisms and remedies.

Le projet de loi S-2 donnera certainement l'occasion à d'autres Premières nations d'élaborer leurs propres lois en matière de biens matrimoniaux. Reste que l'Assemblée des Premières Nations a des réserves quant à l'approche retenue dans ce projet de loi, notamment l'imposition de règles provisoires sur les BIM jusqu'à ce que la Première nation ait adopté ses propres lois.

Avant de vous parler des préoccupations que nous avons, je dois vous dire que nous nous réjouissons que le projet de loi S-2 comporte certains changements par rapport aux versions précédentes.

Il n'est aujourd'hui plus question de nommer un vérificateur à la tête d'un bureau de vérification, ce qui était à la fois insultant et inutile. Dorénavant, l'adoption d'une loi se fera à la majorité simple des membres de la Première nation. Autre nouveauté, le projet de loi prévoit une période de transition de 12 mois entre son adoption et son application aux Premières nations. C'est un changement positif, même si nous estimons qu'avec l'accord-cadre, une période de transition de 36 mois serait plus réaliste.

Mais malgré ces améliorations, les Premières nations ont toujours les mêmes réserves de fonds que celles dont je vous ai parlé la dernière fois que j'ai comparu devant votre comité. En 2006, l'Assemblée des Premières Nations a coordonné une série de dialogues avec nos différentes nations, ce qui a permis de faire la liste des principaux enjeux : la reconnaissance de la compétence des Premières nations, l'accès à la justice, le règlement des conflits et les recours, et les problèmes sociaux comme la pénurie de logements et de refuges temporaires. Nos chefs ont confirmé et réitéré tous ces problèmes sous forme de résolutions, au cours de leurs assemblées.

S'agissant de la compétence, la promesse que contient le paragraphe 35(1) de la Loi constitutionnelle au sujet de la reconnaissance et de la confirmation des droits existants devrait s'accompagner, par souci de clarté, d'une reconnaissance explicite du droit inhérent des Premières nations à l'autonomie gouvernementale, dans tous les cas où la loi ne prévoit pas la délégation de tels pouvoirs.

Cela comprend la reconnaissance de tous les pouvoirs nécessaires à l'administration efficace des biens matrimoniaux. Concrètement, le projet de loi S-2 tente de définir une compétence en matière de droits sur les biens matrimoniaux à partir d'autres domaines. Cette question touche à plusieurs sphères de compétence, et un gouvernement qui veut légiférer dans ce domaine doit aussi tenir compte des répercussions que cela aura sur la gestion des terres, la justice, les enfants et les relations familiales, les propriétaires et les locataires, les testaments et les successions, entre autres. Si l'on veut régler définitivement la question des droits matrimoniaux, au-delà des règles provisoires, il va falloir adopter, eu égard aux questions de gouvernance des Premières nations, une approche plus globale que celle qu'énonce le projet de loi S-2.

Le deuxième enjeu qui est ressorti clairement de notre série de dialogues était l'accès à la justice. Les règles provisoires ne contiennent pas de mécanismes de résolution des conflits ni de recours appropriés.

It will be challenging to legal practitioners to work through complicated interplay of the provisional rules — the Indian Act and the relationship to provincial laws dealing with other family relations matters — that will need to be considered when matrimonial property rights on-reserve are addressed.

Seeking a remedy in court under Bill S-2, if pursued by our citizens, will, I believe, be more expensive than for persons living off-reserve. Due to the significantly lower levels of incomes on reserves, it will therefore be more difficult for many couples to access the new remedies.

Legal aid systems across Canada are chronically underfunded and are not meeting current needs, let alone future demands created by the potential adoption of this legislation. Also, requiring compensation to a spouse for the portion of the value of the matrimonial interests as required under the bill could create further economic stress for some of our First Nations individuals.

The remedies with respect to the provisional rules rely heavily on access to provincial courts. The general assumption of access to provincial courts is not practical or realistic in many of our communities. Effective policy developments around matrimonial property must be initiated within our communities, reflecting the unique circumstances of our communities with appropriate dispute resolution processes and remedies.

The AFN strongly recommends the creation of specific mechanisms to support such access. Supporting the establishment of remedies within First Nations that are grounded on our legal traditions and balancing collective and individual interests at the community level can increase access to justice and remedies and reduce costs. These can include support for the establishment of First Nations courts and the enhancement of current investment in community-based dispute resolution mechanisms.

Also of note is that, while Bill S-2 is explicit on the authority of the courts to hear disputes in relation to the provisional rules, it is not explicit with respect to the dispute resolution powers for First Nations under our own MRP laws made under the provisional rules, both with respect to the extent of First Nations jurisdiction and how a First Nation could rely on the provincial and federal courts to enforce its laws, if so desired.

We must move forward to address the ways in which First Nations laws can and will be effectively enforced and adjudicated.

The third area identified during our dialogue sessions is the need to address the underlying issues that led to the disputes in the first place. Providing better prevention support as well as adequate emergency and second-stage housing has been identified as a requirement. This reiterates the need for a holistic approach driven by the community to sustain effective remedies. Without attention to the implementation, and

Il sera difficile, pour les juristes, d'appliquer à la fois les règles provisoires et les autres lois connexes, comme la Loi sur les Indiens et les lois provinciales qui traitent des relations familiales, lorsqu'ils devront régler des cas relatifs aux droits de propriété sur les réserves.

Il en coûtera plus cher aux habitants des réserves qu'à ceux qui habitent hors réserves d'essayer d'obtenir un recours en vertu du projet de loi S-2. Étant donné que les habitants des réserves ont des niveaux de revenus nettement inférieurs, il leur sera encore plus difficile de se prévaloir des nouveaux recours prévus.

Au Canada, les services d'aide juridique n'ont déjà pas les ressources suffisantes pour répondre aux besoins actuels, alors ils pourront encore moins répondre aux nouveaux besoins qu'entraînera l'adoption éventuelle de ce projet de loi. De plus, le projet de loi exige la remise à l'époux d'une certaine partie de la valeur des biens matrimoniaux, ce qui risque d'aggraver les difficultés économiques de certains membres de nos Premières nations.

Les recours prévus par les règles provisoires dépendent beaucoup de l'accès à des tribunaux provinciaux. Or, dans bon nombre de nos communautés, il est pratiquement impossible d'avoir accès à des tribunaux provinciaux. C'est à partir de nos communautés que nous pourrons élaborer des politiques efficaces en matière de droits sur les biens matrimoniaux, car c'est la seule façon de tenir compte des circonstances particulières qui sont les nôtres, eu égard au règlement des conflits et aux recours possibles.

L'APN recommande vivement la création de mécanismes appropriés pour favoriser l'accès aux tribunaux et à des recours fondés sur les traditions juridiques des Premières nations. C'est en établissant des recours fondés sur nos traditions juridiques et en tenant compte à la fois des intérêts collectifs et des intérêts particuliers, au niveau communautaire, qu'on pourra améliorer l'accès aux tribunaux et réduire les coûts. On peut envisager, notamment, la création de tribunaux des Premières nations et le renforcement des mécanismes de résolution des conflits qui existent actuellement au niveau communautaire.

Il convient également de remarquer que, même si le projet de loi S-2 énonce clairement le pouvoir des tribunaux de statuer en cas de conflit, il n'énonce pas clairement les pouvoirs de règlement des conflits que les Premières nations détiennent en vertu des lois sur les BIM qu'elles adopteront en vertu des règles provisoires, à la fois en ce qui concerne la compétence des Premières nations et la mesure dans laquelle une Première nation peut compter sur les tribunaux provinciaux et fédéraux pour faire appliquer ses propres lois, si elle le désire.

Ce qu'il faut, c'est déterminer comment les lois des Premières nations peuvent être appliquées de façon efficace.

Le troisième enjeu identifié lors de notre série de dialogues est la nécessité de s'attaquer aux causes mêmes des conflits qui se produisent. Il faudrait ainsi prévoir de meilleurs mécanismes de prévention, ainsi que des logements d'urgence et de transition, ce qui nous ramène à la nécessité d'adopter une approche holistique communautaire, pour que les recours soient efficaces. Une réforme législative ne peut pas, en soi, améliorer la vie de nos

supporting safe and strong communities, legislative reform in and of itself cannot significantly improve the lives of our communities and our people.

I move now to the broader question of rebuilding First Nations governments. A few weeks ago, National Chief Atleo and I appeared before the House of Commons Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development to discuss how we could best move forward on First Nations priorities together. We reflected on how certain federal legislative efforts have not respected First Nations approaches, priorities and aspirations. It is important to provide some context to Bill S-2 from the perspective of the process of decolonization that our nations are currently experiencing.

As you consider this bill, or other federal legislation that addresses aspects of First Nations governance, ask yourself: What is the best way of moving beyond the Indian Act that supports establishing strong and appropriate governance in First Nations communities? To put it another way: How do we dismantle the colonial Indian Act system of government and replace it with appropriate governance?

Finding the comprehensive answer to this question has, of course, been elusive for many political and legal reasons. The federal government has therefore unilaterally taken it upon itself to address some of the more egregious deficiencies in the Indian Act system of governance that has resulted in persons living on-reserve being in more vulnerable positions than other Canadians. This legislation is such an example, along with legislation dealing with the application of the Canadian Human Rights Act, the determination of Indian status or proposed legislation dealing with water quality, accountability and so forth. While the intentions may arguably be good, tinkering around the edges of the Indian Act is woefully short of what is actually required to bring certainty to First Nations governance and give meaning to what is contemplated in the promise of section 35 and the principles of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. It is, in fact, a political and legal exercise that on a number of fronts is fraught with problems. It often leads to controversy with almost always the potential for legal challenge by those who are subject to the laws.

The Assembly of First Nations has long advanced the need for principled partnership on any legislation to achieve change for First Nations that would include unique elements, including advancing discussion on scope and intent and open information sharing, joint drafting and development. This can and should be the case for this legislation.

While we are pleased that Bill S-2 has made some amendments from Bill S-4, it is still problematic in that it is not addressing this issue from the context of more comprehensive nation building. Bill S-2 should only be viewed as a stopgap measure that,

communautés et de leurs habitants; il faut prêter attention à sa mise en œuvre et à la façon dont elle peut sécuriser et renforcer nos communautés.

J'aimerais maintenant passer à la question plus générale de la refondation des gouvernements des Premières nations. Il y a quelques semaines, j'ai comparu avec le chef national Atleo devant le Comité permanent de la Chambre des communes des affaires autochtones et du développement du Grand Nord, pour discuter de la meilleure façon de faire avancer les priorités des Premières nations. Nous avons parlé de certaines initiatives législatives fédérales qui ne respectaient pas les approches, les priorités et les aspirations des Premières nations. Il est important de replacer le projet de loi S-2 dans le processus de décolonisation que nos nations sont en train de vivre.

En étudiant ce projet de loi, ou d'autres lois qui concernent des aspects de la gouvernance des Premières nations, vous devriez vous poser la question suivante : quelle serait la meilleure façon d'aller plus loin que ne l'a fait la Loi sur les Indiens dans le but d'établir un cadre de gouvernance plus fort et mieux approprié pour les Premières nations? En d'autres termes, comment mettre fin au système colonial de gouvernance qui a été créé par l'intermédiare de la Loi sur les Indiens et le remplacer par un système de gouvernance approprié?

Faute de trouver une solution globale à cette question, pour toutes sortes de raisons politiques et juridiques, le gouvernement fédéral a pris unilatéralement la décision de s'attaquer à certaines des lacunes les plus flagrantes du système de gouvernance de la Loi sur les Indiens, à cause duquel des personnes vivant sur les réserves se retrouvent dans une situation plus précaire que d'autres Canadiens. Ce projet de loi en est un exemple, comme ceux qui portent sur l'application de la Loi canadienne des droits de la personne et la détermination du statut d'Indien inscrit, ou encore les projets de loi sur la qualité de l'eau, la responsabilité financière, et cetera. Les intentions sont peut-être fort louables, mais ce n'est pas en bidouillant la Loi sur les Indiens qu'on concrétisera l'objectif de la gouvernance des Premières nations, et qu'on respectera la promesse inscrite à l'article 35 et les principes de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. En fait, c'est un exercice politique et juridique qui, à bien des égards, suscite toutes sortes de problèmes et de controverses, sans parler des risques de contestations par ceux qui en pâtissent.

L'Assemblée des Premières Nations prône depuis longtemps la création d'un partenariat de principe pour l'élaboration de tout projet de loi visant à modifier la situation des Premières nations, y compris des discussions sur la portée du projet de loi et ses intentions, ainsi que le partage des informations, la rédaction conjointe et l'élaboration du texte. C'est ce qu'on devrait faire pour ce projet de loi.

Nous nous réjouissons que le projet de loi S-2 comporte des changements par rapport au projet de loi S-4, mais il nous pose encore des problèmes en ce sens qu'il ne fait rien pour favoriser la construction de notre nation. Le projet de loi S-2 n'est qu'un

unfortunately, may prove to have little or no practical benefit in our communities until the foundational issues between us are resolved.

palliatif qui, malheureusement, n'aura pratiquement aucune retombée positive sur nos communautés tant que les questions de la fondation de notre nation n'auront pas été résolues.

The provisional rules are not ours. It will be hard for our nations to make MRP laws in absence of a more comprehensive governance reform within the institutional framework for governance beyond the Indian Act. Whether or not today there is now the political will on the part of the federal government and the First Nations to seriously look at a comprehensive self-government initiative that breathes life into the United Nations declaration, we shall see. If there is the political will, we need to seize on that opportunity and direct our resources and energy to governance reform that will have the most impact in our communities on the ground and improve the lives of our people.

Les règles provisoires ne sont pas les nôtres. Il sera difficile pour nos nations d'adopter des lois sur les BIM en l'absence d'une réforme plus globale des institutions de gouvernance, au-delà de la Loi sur les Indiens. Nous verrons si le gouvernement fédéral et les Premières nations ont sérieusement l'intention de mettre en place une initiative d'autonomie gouvernementale qui donnera à la déclaration onusienne tout son sens. Si cette volonté politique existe, il faut en profiter pour consacrer nos énergies et nos ressources à la réforme de la gouvernance, car c'est de cette façon qu'on pourra avoir le plus d'impact sur les communautés et qu'on pourra améliorer la vie des gens.

If passed, let us hope that Bill S-2 will have a limited life because we have found a long-term solution to these and other issues as part of comprehensive First Nations governance reform beyond the Indian Act that is so urgently needed. Until that time, Canada must tread carefully in imposing governance reform in this and in any other area.

Nous espérons que, s'il est adopté, le projet de loi S-2 n'aura qu'une durée de vie limitée car il est absolument urgent que nous trouvions une solution à long terme à toutes ces questions, et ce, dans le cadre d'une réforme globale de la gouvernance des Premières nations, au-delà de la Loi sur les Indiens. En attendant, le Canada doit se montrer très prudent lorsqu'il impose une réforme de gouvernance dans ce domaine et dans d'autres.

The Chair: Thank you very much, Chief Wilson-Raybould. Does Ms. Campbell want to add to the comments? If not, I will start off with the first question.

La présidente : Merci beaucoup, chef Wilson-Raybould. Mme Campbell a-t-elle quelque chose à ajouter? Sinon, je vais poser la première question.

My question is on the shortage of housing on reserves. What impact would occur on the reserves if one spouse was forced to leave the reserve because of this bill? What impact does that have on the reserve, the shortage of housing?

Je voudrais parler de la pénurie de logements sur les réserves. Prenons le cas d'un conjoint qui sera obligé de quitter la réserve à cause du projet de loi : quel impact cela aura-t-il sur la pénurie de logements?

Ms. Wilson-Raybould: In my community and other communities, there is, as you say, a chronic shortage of housing. Certainly, if one party was asked to leave, the resident would have to find other accommodations. There is a shortage of part-time housing just as there are shortages of housing for individuals in communities. In fact, there is an enormous waiting list in many of our communities.

Mme Wilson-Raybould : Dans ma communauté et dans d'autres, il y a, comme vous dites, une pénurie chronique de logements. Il est bien évident que si un conjoint est prié de partir, il lui faudra trouver un autre logement. La pénurie concerne non seulement les logements temporaires, mais aussi les logements pour des personnes seules. En fait, la liste d'attente est très longue dans un grand nombre de communautés.

Under the bill, as discussed, there is the 90-day period wherein an order can be made. That 90-day period can be extended for an additional 90 days. At that time there is a challenge in terms of where that individual would go for housing. The realities in our communities and the impacts of those realities on that person would be detrimental.

Le projet de loi prévoit une période de 90 jours pour rendre une ordonnance, et cette période peut être prolongée d'encore 90 jours. À ce moment-là, le problème est de trouver un logement pour la personne qui doit quitter le foyer familial. Étant donné la situation dans nos communautés, cette personne se retrouvera dans une situation difficile.

The Chair: I understand that the funding for Aboriginal housing has been cut by $127 million since 2008. What impact does that have on housing on reserves?

La présidente : Je sais que les crédits relatifs au logement des Autochtones ont été diminués de 127 millions de dollars depuis 2008. Quel impact cela a-t-il sur le logement dans vos communautés?

Ms. Wilson-Raybould: The cutting back in dollars for housing and other areas has impacted our communities greatly in terms of our First Nations members, whether they live on the reserve or off the reserve, having adequate housing. The ability of our members or our citizens to come back to our communities has been impacted

Mme Wilson-Raybould : Les réductions budgétaires dans le logement et dans d'autres domaines ont nettement aggravé la situation du logement pour les membres des Premières nations, aussi bien sur les réserves qu'à l'extérieur. Nombre de nos membres n'ont pas pu revenir sur les réserves faute de pouvoir y

due to the lack of housing, and many of our members have not returned. Cuts in money for communities to build housing have significantly impacted the populations on our reserve and the realities of the situations that our communities face.

The Chair: You spoke about legal aid and said that it was chronically underfunded. This bill will create more demands on legal aid.

I would like you to tell the committee what will happen to the women living in more remote areas who do not have access to courts. How will they be able to use this bill to their benefit?

Ms. Wilson-Raybould: In terms of legal aid, currently, there is a chronic shortage of funding for legal aid across the country. Add that to First Nations people that seek to access the courts to address issues around matrimonial property and the amount goes up significantly. There is a shortage of legal aid right now, and with the increase in potential cases as a result of this bill, already tight resources will be taxed even further.

Senator Brazeau: You talked a great deal about the issues that you still have with Bill S-2. You also spoke at some point about Bill S-4. We as a committee, and the government, heard a lot about some of the recommendations and advice on how to improve upon the former Bill S-4. Do you believe that this bill is a good reflection of some of the concerns that we heard about Bill S-4? In other words, do you believe that this bill is better than Bill S-4?

Ms. Wilson-Raybould: As I said in my comments, I recognize the changes that have been made in Bill S-2. For example, I recognize the removal of the requirement for the verification officer, the extension of the time frame provided to First Nations in terms of the application of the provisional rules, and the reduction to a simple majority in terms of approval of a matrimonial property law. Those are positive steps that have been changed in the bill.

Our concerns, however, as I stated in my remarks, remain about recognizing First Nations jurisdiction in this area, the need for a more comprehensive approach to address the issue of First Nations governance, and the need not to compartmentalize jurisdictions but to look at how we support First Nations in the development of their governance and governance institutions during this transition period.

Senator Brazeau: I certainly do not disagree with you on the broader issues with respect to the Indian Act, but if we focus specifically on Bill S-2, do you believe that at least as a start, it affords protection for Aboriginal women in case of a breakdown of marriage, for example? Right now, if there is a breakdown on any reserve, Aboriginal women living in those reserves do not have any recourse to the courts or any sort of dispute resolution mechanisms. If this bill were to be passed, at least it would afford them that minimal protection that they so richly deserve. Would you not agree with that?

trouver un logement adéquat. Les communautés ont aujourd'hui moins d'argent pour construire des logements, ce qui a un impact considérable sur les habitants de nos réserves.

La présidente : Vous avez parlé des services d'aide juridique, en disant qu'ils n'avaient jamais les ressources suffisantes. Ce projet de loi va accroître les besoins en matière d'aide juridique.

J'aimerais que vous nous disiez ce qui va se passer pour les femmes qui habitent dans des régions très éloignées et qui n'ont pas accès aux tribunaux. Comment vont-elles pouvoir se prévaloir des dispositions de ce projet de loi?

Mme Wilson-Raybould : À l'heure actuelle, les services d'aide juridique manquent déjà de ressources dans l'ensemble du pays. En permettant à des membres des Premières nations de s'adresser aux tribunaux pour régler des problèmes de biens matrimoniaux, la pénurie de ressources ne fera qu'empirer. À l'heure actuelle, il n'y a déjà pas assez de services d'aide juridique, et comme les besoins vont certainement augmenter avec l'application du projet de loi, la situation ne fera qu'empirer.

Le sénateur Brazeau : Vous avez beaucoup parlé des réserves que vous continuez d'avoir à l'égard du projet de loi S-2. Vous avez aussi fait allusion au projet de loi S-4. Notre comité, ainsi que le gouvernement, a entendu beaucoup de recommandations et de suggestions sur la façon d'améliorer l'ancien projet de loi S-4. Pensez-vous que ce projet de loi réponde à certaines préoccupations qu'on nous avait mentionnées au sujet du projet de loi S-4?

Mme Wilson-Raybould : Comme je l'ai dit tout à l'heure, je reconnais que le projet de loi S-2 comporte des améliorations. Par exemple, il ne sera plus nécessaire d'avoir un vérificateur, les Premières nations auront plus de temps pour mettre en place les règles provisoires, et l'approbation d'une loi sur les biens matrimoniaux ne nécessite plus qu'une majorité simple. Ce sont des changements positifs.

Ce qui nous préoccupe, par contre, et je l'ai dit dans ma déclaration liminaire, c'est qu'on ne reconnaît toujours pas la compétence des Premières nations dans ce domaine, qu'il est nécessaire d'adopter une approche plus globale face à toute la question de la gouvernance des Premières nations, et qu'enfin il ne faut pas cloisonner les compétences mais plutôt essayer de voir comment on peut aider les Premières nations à établir leur régime et leurs institutions de gouvernance pendant la période de transition.

Le sénateur Brazeau : Je suis tout à fait d'accord avec vous en ce qui concerne les grandes questions que soulève la Loi sur les Indiens, mais si l'on s'en tient pour l'instant au projet de loi S-2, ne pensez-vous pas que c'est au moins un bon point de départ en ce sens qu'il offre une certaine protection aux femmes autochtones qui doivent divorcer, par exemple? À l'heure actuelle, les femmes qui vivent sur les réserves et qui se retrouvent dans ce genre de situation n'ont aucun recours devant les tribunaux et n'ont accès à aucun mécanisme de résolution des conflits. Si ce projet de loi est adopté, elles auront droit à un minimum de protection, ce qu'elles méritent amplement. N'êtes-vous pas d'accord avec moi là-dessus?

Ms. Wilson-Raybould: I agree that First Nations women definitely deserve protection. I would reflect on Bill S-2 and recognize the challenges that still exist in terms of access to justice and the courts, depending on the community's remoteness and the financial situation of First Nations women in terms of being able to access those measures. Bill S-2 does not resolve those issues. Those issues will remain if this bill is passed.

Senator Brazeau: You mentioned that many First Nations chiefs across the country still had concerns with the current version of matrimonial real property legislation and that many resolutions have been passed at the AFN level with respect to changes that, I guess, First Nations chiefs believe should be made.

However, nothing has prevented any First Nations community in the past from developing its own matrimonial real property regime as we speak today. Do you have a number of First Nations communities across the country that have actually developed an MRP regime?

Ms. Wilson-Raybould: To go to the latter part of your question, there are First Nations in this country that have developed their own matrimonial property regimes and laws. Under the First Nations Land Management Act, 17 communities have developed their own MRP laws, and a number of other communities are following suit, not to mention the First Nations that have self-government arrangements and comprehensive final agreements that have addressed issues of matrimonial property.

Senator Brazeau: My point is that if nothing has prevented any First Nations community from developing its own regime, and I certainly hear the concerns of some First Nations communities with Bill S-2, for example, and formerly Bill S-4, the fact remains that any First Nations community could have developed its own MRP regime before any enactment or drafting of any piece of legislation.

Ms. Wilson-Raybould: In terms of where First Nations communities are in this period of transition and nation building, our communities are subject to the Indian Act and are subject to the imposition of rules under the Indian Act. Short of a court decision ruling that the Indian Act is of no force or effect to our First Nations, First Nations must work with the government to advance governance reform issues and are doing so to varying degrees, whether they be part of sectoral self-government issues or part of comprehensive governance arrangements.

Senator Nancy Ruth: I want to follow up on that. Some bands and some reserves are struggling with doing it and some others are not there yet. Per se, Bill S-2 does not stop what is already going on; is that correct? I do not understand how it does, so if it does, tell me.

Mme Wilson-Raybould : Je suis d'accord avec vous pour dire que les femmes des Premières nations méritent tout à fait un minimum de protection. Par contre, j'estime que le projet de loi S-2 ne règle pas les problèmes d'accès à la justice et aux tribunaux, étant donné l'éloignement des communautés et la situation financière des femmes des Premières nations qui pourront difficilement se prévaloir de ses dispositions. Le projet de loi S-2 ne règle pas ces problèmes, ils seront encore là après son adoption.

Le sénateur Brazeau : Vous avez dit que beaucoup de chefs des Premières nations avaient des réserves à l'égard de la version actuelle du projet de loi sur les biens immobiliers matrimoniaux et qu'un grand nombre de modifications proposées par les chefs avaient été adoptées au niveau de l'APN.

Je voudrais quand même faire remarquer que rien n'empêchait jusque-là une communauté des Premières nations d'élaborer son propre régime de droits immobiliers matrimoniaux. Y en a-t-il qui l'ont fait?

Mme Wilson-Raybould : En réponse à la deuxième partie de votre question, je dirai qu'il y a en effet des Premières nations qui ont élaboré leur propre législation en matière de droits immobiliers matrimoniaux. Dans le cadre de la Loi sur la gestion des terres des Premières nations, 17 communautés ont élaboré leurs propres lois sur les BIM, et d'autres sont en train de leur emboîter le pas, sans parler des Premières nations qui ont signé des accords d'autonomie gouvernementale et des ententes définitives où est définie toute cette question des biens immobiliers matrimoniaux.

Le sénateur Brazeau : Autrement dit, rien n'empêchait une communauté des Premières nations d'adopter son propre régime, mais je prends bien note des réserves que peuvent avoir certaines Premières nations à l'égard du projet de loi S-2 et du projet de loi S-4. Bref, rien n'empêchait une communauté des Premières nations d'élaborer son propre régime des BIM avant l'élaboration ou l'adoption d'un projet de loi fédéral.

Mme Wilson-Raybould : Les communautés des Premières nations sont dans une période de transition et de construction d'une nation, et en même temps, elles sont assujetties à la Loi sur les Indiens et aux règles imposées par cette loi. Tant qu'un tribunal n'a pas décrété que la Loi sur les Indiens ne s'applique plus aux Premières nations, celles-ci doivent collaborer avec le gouvernement pour faire avancer la réforme de la gouvernance, ce qu'elles font à des degrés divers, dans le cadre d'ententes sectorielles ou bien dans le cadre d'accords de gouvernance.

Le sénateur Nancy Ruth : J'aimerais poursuivre sur le même sujet. Certaines bandes et certaines réserves se démènent pour le faire, mais les autres n'en sont pas encore là. Le projet de loi S-2, en soi, n'interdit pas ce qui se fait déjà, n'est-ce pas? Je ne vois pas comment il pourrait le faire, mais si c'est le cas, expliquez-moi.

Ms. Wilson-Raybould: Well, First Nations can develop laws around particular areas, but the question is how those laws will be enforced. For First Nations who have sectoral or comprehensive arrangements, those laws are enforced through those agreements.

For other First Nations, we could seek to develop our matrimonial property law, but then the question is how that law is applied to our communities and enforced.

Senator Nancy Ruth: I do not have any trouble accepting your thesis that there is not enough housing, not enough legal aid and that access to justice will be an issue. I think those things are true, and the bill does not deal with them per se.

Ms. Wilson-Raybould: Yes.

Senator Nancy Ruth: In the transition year, in the centres of excellence that the department talks about, how will you be involved to assist the bands and use that time to push ahead on MRP, knowing that it will not deal with legal aid or with housing and will not give monies? That is quite clear: it will not do it.

How is the transition year helpful to you and to other people that want to do MRP to get ahead so that they will not even have to follow the provincial rulings, if they move on it?

Ms. Wilson-Raybould: In terms of First Nations and where we are, let us not isolate the issue to matrimonial property but focus more specifically on how we support First Nations in this transition period beyond the one-year period referenced in the bill. How do we support our communities in developing our own institutions of governance? For its part, in terms of MRP, there are examples to be drawn upon from the First Nations Land Management Act.

However, in terms of First Nations and how we are moving forward, there needs to be more of a comprehensive approach to First Nations addressing issues in their communities, to making decisions and developing their own institutions of governance beyond the Indian Act, approaches that are legitimized by our citizens and are developed from the community up.

Senator Nancy Ruth: I can understand that, but the whole issue of changing governance and working in cooperation with those who control the Indian Act and so on would be years of work for everybody.

In the interim, is it not a good idea to move forward on this and to fill a vacuum where so many women are discriminated against?

Ms. Wilson-Raybould: We believe that moving forward when this bill is passed will not address those issues in terms of addressing violence against women and access to justice matters. Certainly, there may be aspects of the provisional rules that First Nations may access or adopt into their own matrimonial property laws, but if when a year passes and the provisional rules apply, it

Mme Wilson-Raybould : Les Premières nations peuvent élaborer leurs propres lois dans certains domaines, mais la question est de savoir comment ces lois seront appliquées. Dans le cas des Premières nations qui ont signé des ententes sectorielles, celles-ci prévoient l'application de ces lois.

Dans le cas des autres Premières nations, si elles décident d'élaborer leur propre loi sur les biens matrimoniaux, la question qui se pose est de savoir comment cette loi sera appliquée.

Le sénateur Nancy Ruth : Je suis tout à fait d'accord avec vous pour dire qu'il n'y a pas assez de logements, pas assez de services d'aide juridique, et qu'il va y avoir des problèmes d'accès à la justice. Tous ces problèmes sont bien réels, et le projet de loi en tant que tel n'apporte pas de solutions.

Mme Wilson-Raybould : En effet.

Le sénateur Nancy Ruth : Pendant l'année de transition, dans les centres d'excellence dont parle le ministère, comment allez-vous aider les bandes à accepter le projet de loi sur les BIM, sachant très bien qu'il ne règle pas les problèmes relatifs aux services d'aide juridique et à la pénurie de logements et qu'il ne prévoit aucuns fonds supplémentaires? C'est un fait : il n'y aura pas d'argent supplémentaire.

Cette année de transition va-t-elle vous aider, vous et tous ceux qui veulent faire avancer le dossier des BIM, de sorte que vous n'aurez peut-être même pas à appliquer les règles provinciales?

Mme Wilson-Raybould : Plutôt que de nous concentrer sur la question des biens immobiliers matrimoniaux, essayons de voir comment nous pouvons aider les Premières nations pendant cette période de transition, au-delà de la période d'un an prévue dans le projet de loi. Comment pouvons-nous aider nos communautés à élaborer leurs propres institutions de gouvernance? S'agissant des BIM, il y a des exemples qu'on peut tirer de la Loi sur la gestion des terres des Premières nations.

Toutefois, il faut adopter une approche plus globale pour que les Premières nations puissent régler elles-mêmes leurs problèmes dans leurs communautés et qu'elles puissent décider de leurs propres institutions de gouvernance, au-delà de la Loi sur les Indiens, lesquelles seront élaborées et légitimées par les citoyens de la communauté.

Le sénateur Nancy Ruth : Je comprends, mais toute la question de la réforme de la gouvernance, de la collaboration nécessaire avec ceux qui administrent la Loi sur les Indiens, et cetera, tout ça va prendre des années de travail.

En attendant, ne vaut-il pas mieux faire avancer ce dossier et combler ainsi une lacune qui est la source d'une discrimination considérable contre beaucoup de femmes?

Mme Wilson-Raybould : Nous croyons que l'adoption de ce projet de loi ne permettra pas de régler le problème de la violence contre les femmes et celui de l'accès à la justice. Il y aura peut-être des aspects des règles provisoires que les Premières nations voudront intégrer dans leur propre loi sur les biens immobiliers matrimoniaux, mais si l'année passe et que les règles provisoires

is an imposed system of rules and laws that for most communities — and I can speak for my own community in particular. In the process of developing matrimonial property law, we did so from the ground up in that we developed a process for developing our law that was community-driven based upon our cultural experiences, our needs and our priorities. It is through that process that we see ourselves in our matrimonial property law and through that process we legitimized that law. Whereas if we had imposed rules or laws, as the provisional rules will become applicable after a year, the ability of those rules to apply to our community or to be enforced is highly questionable.

How do we go about supporting First Nations in developing their own laws so they can base priorities in their communities that are reflective of our current realities and culture in terms of being supported and legitimized by our citizens? How can we ensure that we support First Nations jurisdiction over the development of our laws? How can we support First Nations and ensure it is appropriate to individual communities?

Senator Nancy Ruth: If the AFN was to support that, how much time would you need for the 500 bands that have not completed an MRP?

Ms. Wilson-Raybould: The AFN does not do anything for First Nations communities other than assist where we can in helping our communities access the information required and in providing tools for communities to do so themselves. As I said, communities need to develop their rules and laws on the ground as they reflect their priorities.

From the experience of my community and that of the communities under the First Nations Land Management Act, I would say that one year is entirely optimistic for communities to develop an MRP law.

When my First Nation community began to become operational, we thought we would be able to do so in one year, but it has now been a year and a half. Finally, through our own process, we are going into second reading of our MRP bill. That might be spurred on a bit by this piece of legislation, but I anticipate that we will get into third reading and then into community ratification probably no later than January 2012. For us, it would have taken just under two years.

Senator Nancy Ruth: I am glad you think Bill S-2 will perhaps spur some people on.

Senator Dyck: Thank you for your presentations. When I first became a senator, I was amazed that First Nation women did not have the same rights as other women in the province or in a territory. It really kind of shook me, so I followed this and attended a couple meetings on previous Senate reports. Therefore, I fully support the concept, but what surprises me about this bill is that a

continuent de s'appliquer, ça deviendra alors un système de règles et de lois qui sera imposé à la plupart des communautés... et je pense à ma communauté en particulier. Pour élaborer notre propre loi en matière de biens matrimoniaux, nous avons fait participer les membres de notre communauté pour tenir compte de nos expériences culturelles, de nos besoins et de nos priorités. Pour nous, c'est comme ça qu'il faut procéder pour élaborer une loi en matière de biens matrimoniaux, et c'est de cette façon que nous légitimons notre loi. En revanche, si les règles provisoires continuent de s'appliquer au-delà d'un an, nous ne voyons vraiment pas comment ces règles pourront être appliquées à notre communauté.

Comment pouvons-nous aider les Premières nations à élaborer leurs propres lois, afin de leur permettre d'arrêter, au niveau de leurs communautés, les priorités qui reflètent les réalités et la culture de leurs citoyens? Comment pouvons-nous mieux reconnaître la compétence des Premières nations en matière d'élaboration de leurs propres lois?

Le sénateur Nancy Ruth : Si l'APN appuyait cela, combien de temps vous faudrait-il pour les 500 bandes qui n'ont pas de régime sur les BIM?

Mme Wilson-Raybould : L'APN ne fait rien pour les communautés des Premières nations si ce n'est de les aider à avoir accès aux informations et aux outils dont elles ont besoin. Comme je l'ai dit, les communautés doivent pouvoir élaborer leurs règles et leurs lois en consultation avec leurs membres afin de tenir compte de leurs priorités.

À en juger par l'expérience de ma communauté et celle des communautés qui se sont prévalues des dispositions de la Loi sur la gestion des terres des Premières nations, j'estime qu'il est beaucoup trop optimiste de penser que les communautés pourront élaborer une loi sur les BIM en l'espace d'un an.

Lorsque ma communauté a commencé à être opérationnelle, nous pensions que nous pourrions le faire en un an, mais ça fait déjà un an et demi. Nous entamons maintenant la seconde lecture de notre projet de loi sur les BIM. Peut-être que le dépôt de votre projet de loi va accélérer les choses, mais je pense que nous allons passer à la troisième lecture, et ensuite à la ratification par la communauté, au plus tard en janvier 2012. Autrement dit, dans notre cas, il nous aura fallu près de deux ans.

Le sénateur Nancy Ruth : Je suis contente de vous entendre dire que le projet de loi va peut-être accélérer les choses.

Le sénateur Dyck : Je vous remercie de votre déclaration liminaire. Quand je suis devenu sénateur, j'ai été renversée d'apprendre que les femmes des Premières nations n'avaient pas les mêmes droits que les autres femmes d'une province ou d'un territoire. Cela m'a vraiment surprise; je me suis donc intéressée à ce dossier et j'ai assisté à plusieurs réunions sur des rapports

non-First Nation partner — husband, spouse or common-law partner — is granted pretty much the same rights as the First Nation partner. I wonder how you feel about that.

Is there any justification for granting a non-First Nation partner the same rights as a First Nation partner when they are living on a reserve? Why should the non-First Nation partner have the same degree of rights?

Ms. Wilson-Raybould: Certainly that is a question that First Nations across the country are facing in thinking and conceptualizing around matrimonial property. It is something in terms of supporting First Nations jurisdiction in this area in the development of First Nations laws. It is an important right to defend, a First Nation being able to consider the policy questions that you are raising in light of the realities of First Nations women and of the citizens in our communities, whether they live in or away from our communities. It is important to respect and recognize the laws and how we deal with those issues and be able to put them into a law that is supportable within our communities.

Senator Dyck: As a follow-up to that, there is a research report by Stewart Clatworthy that talks about the degree of marriage between Indians and non-Indians. It was released in 2007, so it is pretty recent. It is probably based on the 2006 Statistics Canada data.

The report indicates there is a high degree of Indian/non-Indian parenting and, in fact, on about two thirds of reserves, the Indian/non-Indian parenting rates are greater than 50 per cent. What is really intriguing is that it is much more common for the women; in other words, a First Nations woman — and we are talking about protecting women — will be married to a non-Indian man. Therefore, if there is a breakup on-reserve, should the non-Indian man be given equal rights as the First Nations woman?

Ms. Wilson-Raybould: Again, I go back to my previous response in terms of supporting First Nations' ability to decide those policy questions. Whether or not you are Indian or non-Indian or have status or not, the question of citizenship is fundamentally up to the First Nation to decide. Once the First Nation has decided how they define who their citizens are, it is up to that First Nation to further expand in terms of determining rules or laws around the issues of matrimonial property that you are speaking about.

Senator Dyck: If I could restate what you just said, in essence, this bill then is taking away the right of the First Nation to make those decisions about who is a citizen and what their rights should be. It is imposing an external system upon an individual First Nation. Is that right?

Ms. Wilson-Raybould: If there is no law in place, after 12 months it is imposing provisional rules that speak to matrimonial property on a First Nation. However, that issue, as I said, cuts across many

antérieurs du Sénat. J'approuve donc entièrement le concept, mais ce qui me surprend à propos de ce projet de loi, c'est qu'un partenaire qui n'est pas membre des Premières nations — un mari, un époux ou un conjoint de fait — se voit conférer à peu près les mêmes droits qu'un partenaire qui est membre des Premières nations. J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

Est-il justifié d'accorder à un partenaire qui n'est pas une Première nation les mêmes droits qu'à celui qui l'est, lorsque tous les deux habitent sur une réserve? Pourquoi celui qui n'est pas une Première nation a-t-il les mêmes droits?

Mme Wilson-Raybould : C'est assurément une question qui se pose aux Premières nations du pays à propos des biens matrimoniaux. Il est important de reconnaître la compétence des Premières nations dans l'élaboration de lois dans ce domaine. C'est un droit important qu'il faut défendre, et vous soulevez des questions qu'il faut se poser au sujet de la situation des femmes des Premières nations et des citoyens de nos communautés, qu'ils vivent sur les réserves ou en dehors. Il est important de respecter et de reconnaître notre capacité d'élaborer des lois, et il faut que celles-ci le soient de façon à être acceptées par nos communautés.

Le sénateur Dyck : Toujours sur le même sujet, je voudrais dire qu'une étude a été faite par Stewart Clatworthy sur la fréquence des mariages mixtes, entre Indiens et non-Indiens. Elle a été publiée en 2007, elle est donc assez récente. Elle se fonde sans doute sur les données de 2006 de Statistique Canada.

Elle indique un taux élevé de couples mixtes avec enfants puisqu'en fait, sur environ les deux tiers des réserves, plus de 50 p. 100 des couples avec enfants sont des couples mixtes. Ce qui est vraiment surprenant, c'est que cela est beaucoup plus fréquent chez les femmes; autrement dit, il est beaucoup plus fréquent qu'une femme des Premières nations — et nous parlons de la protection des femmes — soit mariée à un non-Indien. Dans ce cas-là, si le couple qui vit sur la réserve se sépare, l'homme qui est non-Indien devrait-il avoir les mêmes droits que la femme des Premières nations?

Mme Wilson-Raybould : J'en reviens à ce que je disais tout à l'heure sur la nécessité de reconnaître la capacité des Premières nations de définir elles-mêmes leurs politiques dans ce genre de domaine. Que vous soyez Indiens ou non-Indiens, que vous soyez inscrits ou non, la question de la citoyenneté relève fondamentalement de la Première nation. Une fois que la Première nation a défini le statut de ses citoyens, c'est à elle de déterminer les règles ou les lois qui s'appliquent aux biens matrimoniaux dont vous parlez.

Le sénateur Dyck : Vous dites fondamentalement, si je peux reformuler votre réponse, que ce projet de loi empêche la Première nation d'exercer son droit de définir le statut et les droits de ses citoyens. Vous dites que ce projet de loi revient à imposer à une Première nation un système qui n'est pas le sien. C'est bien cela?

Mme Wilson-Raybould : Si la Première nation n'a pas adopté sa propre loi pendant les 12 mois prévus, les règles provisoires sur les biens matrimoniaux continuent de s'appliquer à elle. Comme

jurisdictions. Included within our institution of government is the question about citizenship, who our citizens are, how we make decisions within our communities and what the values are upon which we make those decisions. This whole period that First Nations are in to determine those fundamental or core institutions of government will reflect how we as First Nations look at various jurisdictions and at how we potentially create laws in areas of jurisdiction, including matrimonial property.

Senator Brazeau: Respectfully, you keep using the words "imposition of provincial rules." Now, unless I am mistaken, there have been years and years of dialogue and consultations with respect to MRP. As a matter of fact, I believe many of the discussions started in 2001 when the proposed First Nations governance act came about, which I was directly involved with. Since that time — certainly since 2007 or 2008 — I am aware that the AFN received just a little under $3 million to hold consultation sessions across the country in First Nation communities, as did other organizations. Much of this legislation has been drafted because of what was heard in the various consultation sessions across the country. Can you please elaborate on why you feel this is "imposition?" Many of the recommendations that came out of those consultation sessions are, in my view, reflected in this bill. It may not be perfect, but are you saying that nothing that the Assembly of First Nations had recommended in the past is reflected in this bill?

Ms. Wilson-Raybould: Thank you for the question, senator. I stated "the imposition of the *provisional* rules," not the provincial rules. Thinking about the report from the minister's representative some years ago, the discussions that we have at our assemblies about how to move forward with First Nations governance and, more importantly, the discussions and the current realities within our communities and the advancement of governance reform on the ground, we have come a long way in terms of our First Nations moving down that continuum of governance. There were challenges around the governance act that you spoke about. What First Nations are engaged in right now is identifying their priorities and how to move them forward, whether they be sectoral or comprehensive governance initiatives. The question is, how can we support what communities are actually doing practically, on the ground? Thinking about this whole question of matrimonial property and the way the discussion arose, one of the instances out of which it arose was a court decision called *Derrickson v. Derrickson*. This was a court challenge that came out of the Westbank First Nation, to do with the legislative gap that exists on Indian reserves. That community, at the time, had many challenges. That community is now one of the self-governing communities in Canada that has gone through a process based on some challenges faced in terms of exercising and advancing governance reform within that community. We need to focus on supporting First Nations in terms of governance and governance reform — what they recognize that they need in their communities and how we, as senators or parliamentarians, can support that effort or those First Nations that want to move down that continuum of governance.

je l'ai dit, la question des BIM recoupe beaucoup de sphères de compétence. Dans notre système de gouvernement, cela recoupe la question de la citoyenneté, la définition de citoyen, comment nous prenons des décisions au sein de nos communautés et en fonction de quels principes. Pendant cette période, les Premières nations doivent se choisir des institutions gouvernementales fondamentales qui tiennent compte des différentes sphères de compétence et déterminer comment elles peuvent adopter des lois dans certains domaines comme les biens matrimoniaux.

Le sénateur Brazeau : Vous parlez toujours d'« imposition de règles provinciales ». Que je sache, il y a eu des années de dialogues et de consultations au sujet des BIM. En fait, je crois même que bon nombre de ces discussions ont commencé en 2001, avec le projet de loi sur la gouvernance des Premières nations, à l'élaboration duquel j'ai directement participé. Depuis — en tout cas depuis 2007 ou 2008 — je sais que l'APN, comme d'autres organisations d'ailleurs, a reçu près de 3 millions de dollars pour organiser des consultations dans les communautés des Premières nations du pays. Ce projet de loi reflète une grande partie des suggestions qui ont été faites au cours de ces consultations. Alors pouvez-vous m'expliquer pourquoi vous estimez que ces règles vous sont « imposées »? À mon avis, bon nombre des recommandations qui ont été faites lors de ces consultations ont été prises en compte dans ce projet de loi. Il n'est peut-être pas parfait, mais voulez-vous dire que rien de ce que l'Assemblée des Premières Nations a recommandé dans le passé ne se retrouve dans ce projet de loi?

Mme Wilson-Raybould : Je vous remercie de votre question, sénateur. J'ai parlé d'« imposition de règles *provisoires* », et non pas provinciales. Je pense au rapport de la représentante ministérielle il y a quelques années, je pense aux discussions que nous avons eues au sein de nos assemblées sur la façon de faire avancer le dossier de la gouvernance des Premières nations, et je pense surtout aux discussions que nous avons eues au sein de nos communautés sur la façon de faire avancer, au niveau communautaire, la réforme de la gouvernance, et je dois dire que nous avons parcouru beaucoup de chemin. Vous avez parlé des problèmes qui se sont posés eu égard à la loi sur la gouvernance. À l'heure actuelle, les Premières nations sont engagées dans un processus pour définir leurs priorités et les mettre en oeuvre, que ce soit dans le cadre d'ententes sectorielles ou d'ententes de gouvernance plus globales. La question qu'il faut se poser, c'est de savoir comment nous pouvons aider ces communautés concrètement. S'agissant de la question des biens matrimoniaux, il ne faut pas oublier que l'un des cas qui est à l'origine du problème est la cause *Derrickson c. Derrickson*. Il s'agissait d'une contestation judiciaire par la Westbank First Nation, au sujet d'une lacune législative pour ce qui est des réserves indiennes. À l'époque, cette communauté avait beaucoup de problèmes. Aujourd'hui, c'est l'une de celles qui a réussi à faire avancer la réforme de la gouvernance sur son territoire. Il est important d'appuyer les Premières nations qui s'engagent dans la réforme de la gouvernance — la définition de leurs besoins —, et comment les sénateurs ou les parlementaires peuvent aider les Premières nations qui s'engagent dans ce processus.

Senator Brazeau: As I said earlier, I cannot disagree with that. I have certainly been involved, in the past, in many round tables about the need for governance reform. We can talk about the Indian Act and governance reform — and I probably agree with you wholeheartedly on that point — but we are dealing specifically with the protection of the rights of Aboriginal women and their children in the case of separation. Therefore, I would just like a straightforward answer: Is this bill needed? We can talk about governance, and I can ask you how long it will take for actual governance reform to take place or for First Nations' communities to develop their own laws and everything to work out smoothly. However, is this specific bill a good piece of legislation in the interim, before we get to that point on governance reform or we have a real MRP regime and First Nations actually address governance and Indian Act reform?

Le sénateur Brazeau : Comme je l'ai dit tout à l'heure, je ne suis pas du tout en désaccord avec cela. J'ai eu l'occasion, dans le passé, de participer à un grand nombre de tables rondes sur la réforme de la gouvernance. Nous pouvons certes parler de la Loi sur les Indiens et de la réforme de la gouvernance — et je suis sans doute tout à fait d'accord avec vous sur ce point —, mais nous parlons ici de la protection des droits des femmes autochtones et de leurs enfants en cas de séparation des conjoints. Je vais donc vous poser une question fort simple : ce projet de loi est-il nécessaire? Nous pourrions parler de gouvernance, je pourrais vous demander combien de temps il vous faudrait pour mener à bien cette réforme ou pour que les communautés des Premières nations aient le temps d'élaborer leurs propres lois afin que tout se passe sans heurts. Pour le moment, j'aimerais savoir si ce projet de loi en particulier est une bonne solution en attendant que la réforme de la gouvernance ait été menée à bien, ou que les Premières nations se soient dotées d'un vrai régime sur les BIM et qu'elles soient en mesure de s'engager dans la réforme de la gouvernance et de la Loi sur les Indiens.

Ms. Wilson-Raybould: I would submit that in order to address, in a fundamental way, the issues of violence against women, of the protection of women and their rights and of the challenges or ancillary issues that have arisen as a result of this bill — and do not get me wrong those are fundamentally important — the government of this country needs to approach and look at holistic solutions to the challenge of decolonization and moving beyond the Indian Act to support First Nations-driven, First Nations-led governance reform in our communities. When communities are ready, willing and able to advance governance reform, Canada should not stand in the way of that, as a gatekeeper, for First Nations wanting to move forward.

Bill S-2, while well intentioned, cuts across many jurisdictional lines and many different areas of governance that First Nations are going to have to practically deal with, on the ground, in their communities. The practical reality of Bill S-2 is not going to address the issues that you speak about. What will address those issues is comprehensive governance reform that supports First Nations in moving forward.

Mme Wilson-Raybould : J'estime que s'il veut s'attaquer sérieusement au problème de la violence envers les femmes, s'il veut vraiment protéger les droits des femmes et les mettre à l'abri des problèmes connexes qui se sont posés à cause de ce projet de loi — et je ne les sous-estime pas, loin de là —, le gouvernement de ce pays doit rechercher une solution holistique au défi de la décolonisation, et être prêt à reconnaître qu'au-delà de la Loi sur les Indiens, la réforme de la gouvernance doit être menée par les Premières nations, au niveau de la communauté. Lorsque les communautés seront prêtes et disposées à réformer leur gouvernance, le Canada ne devrait pas empêcher les Premières nations qui le veulent de s'engager dans ce processus.

Le projet de loi S-2 est plein de bonnes intentions, mais il recoupe beaucoup de sphères de compétence et beaucoup de secteurs de gouvernance que les Premières nations vont devoir définir elles-mêmes, concrètement, au sein de leurs communautés. Le projet de loi S-2 ne va pas permettre de résoudre les problèmes dont vous parlez. Ce n'est qu'en aidant les Premières nations à réformer leur gouvernance qu'on pourra les régler.

Senator Hubley: In Bill S-2, the word "collective" is absent in the "for greater certainty" clauses concerning title to First Nations land, but is included in the First Nations Land Management Act.

Could you tell us, does the absence of "collective" affect the meaning of the title, and should it be added? Why?

Le sénateur Hubley : Dans le projet de loi S-2, le mot « collectif » est absent des clauses « il est entendu que » relatives aux intérêts sur des terres des Premières nations, mais il est par contre inclus dans la Loi sur la gestion des terres des premières nations.

À votre avis, l'absence du mot « collectif » modifie-t-elle la portée du titre? Devrait-on l'ajouter? Si oui, pourquoi?

Ms. Wilson-Raybould: You mentioned First Nations land management and the legal interests created under that regime. They have created interests in land for individuals. However, for the First Nations under the First Nations Land Management Act and First Nations that have negotiated governance arrangements, they have also put a recognition in their agreements, to protect the lands of that community, that individuals not be able to alienate land on their reserves.

Mme Wilson-Raybould : Vous avez parlé du régime de gestion des terres des Premières nations et des intérêts fonciers qui avaient été créés en vertu de ce régime. Les membres de la communauté ont le droit de détenir des intérêts fonciers, mais il a été décidé que, pour les Premières nations assujetties à la Loi sur la gestion des terres des Premières nations, et pour les Premières nations qui ont négocié des ententes de gouvernance, les membres de la communauté ne peuvent pas céder les terres qu'ils possèdent sur les réserves.

Senator Dyck: When you say that they have put in provisions so that the land is not subject to alienation, could you explain that in everyday terms? Do you think that Bill S-2 has provisions like the First Nations Land Management Act that would protect reserve land from this alienation?

Senator Andreychuk: Section 5 of the act.

Senator Dyck: Thank you.

Ms. Wilson-Raybould: Bill S-2 deals specifically with matrimonial property issues and does not deal with land management on reserves. Right now, this bill is grafted onto a faulty system that is the Indian Act, wherein there are no legal interests in land in our reserve communities unless the First Nation has a final agreement or there is a sectoral or land code that creates that interest in land.

Senator Andreychuk: To pick up on that, my understanding is that any property or right created by the common law or the marriage would be subject to this act, but section 5 indicates very clearly — and when the minister comes I will want him to clarify this — that title to reserve lands is not affected by this act and so forth. It specifically talks about what the couple have gained together. It does not go into the rights that are enshrined elsewhere and maybe need greater clarification. Am I correct? There are Aboriginal/non-Aboriginal marriages and marriages where both partners are Aboriginal. They live together and hope for a good future, but perhaps it does not work out, for whatever reasons. As in all families, when a breakdown occurs, there are some good reasons and some not so good reasons. Is this not just a regime to say, "Let us see how we can bring some fairness into the breakdown of the marriage?" You talk about the rights of First Nations, which I respect, and the laws and the regimes. My concern is for the children, and I have not heard too much about that. Generally, children suffer when there is a breakdown. We want to maximize the best possible way for them to move forward. That can be done by getting some resolution to the family breakdown, whether on the reserve or elsewhere, and counselling to help solve the problems that stand in the way. They are often the things that are embedded here. Would you agree that it may not be the ultimate or best solution, but in the current vacuum, it is a solution to assist families in getting through the breakup and, in particular, in helping children? It says right in the legislation that the purpose of the act is to provide for the enactment of First Nation laws, et cetera. It talks throughout about the interests of the children, which is my interest — seeing that children get the best possible in the very flawed world they live in.

Ms. Wilson-Raybould: For a lot of First Nations laws that currently exist, the basis upon which they are putting together their matrimonial property laws is that the child stays with the house. That is evident in the Muskoday First Nations matrimonial property law, just as it is in a number of other First Nations communities who have been exercising their jurisdiction in this area for some time. This is not a question or a law about land tenure or land management. It is about residency and ensuring fairness. All of the challenges that I mentioned still

Le sénateur Dyck : Quand vous dites qu'il a été décidé que les terres ne pourraient pas être cédées, que voulez-vous dire exactement? Pensez-vous que le projet de loi S-2 contient des dispositions comme celles de la Loi sur la gestion des terres des Premières nations qui empêcheraient la cession de ces terres?

Le sénateur Andreychuk : À l'article 5 de la loi.

Le sénateur Dyck : Merci.

Mme Wilson-Raybould : Le projet de loi S-2 porte expressément sur les questions liées aux biens matrimoniaux, et pas sur la gestion des terres des réserves. À l'heure actuelle, le projet de loi est arrimé à un système défectueux, la Loi sur les Indiens, qui prévoit qu'on ne peut pas détenir des intérêts sur des terres des réserves sauf si la Première nation a signé une entente définitive ou un accord sectoriel qui crée de tels intérêts.

Le sénateur Andreychuk : Toujours sur le même sujet, je crois savoir que tout bien ou droit créé par le mariage ou l'union de fait serait assujetti à cette loi, mais l'article 5 indique très clairement — et quand le ministre comparaîtra, je lui poserai la question — que les titres détenus sur des terres de la réserve ne sont pas touchés par cette loi. Il est uniquement question ici des biens accumulés pendant que le couple vivait ensemble. Il n'est pas question des droits consacrés dans un autre texte, et il faudrait peut-être le préciser. C'est bien ça? Il y a des mariages entre deux Autochtones et des mariages mixtes. Les deux membres du couple décident un jour de vivre ensemble, mais il arrive, pour toutes sortes de raisons, que le couple se brise. Comme dans toutes les familles, lorsque les parents se séparent, il y a de bonnes et de mauvaises raisons. Ce qu'on veut ici, c'est que la séparation soit équitable, n'est-ce pas? Vous parlez des droits des Premières nations, des lois et des régimes, pour lesquels j'ai beaucoup de respect. Par contre, je m'inquiète pour les enfants, dont je n'ai pas beaucoup entendu parler jusqu'à présent. Quand les parents se séparent, les enfants en souffrent généralement beaucoup. Nous voulons faire quelque chose pour les aider à traverser cette phase difficile, et c'est pour ça que nous prévoyons, dans ce projet de loi, un mécanisme pour régler la situation, que la séparation ait lieu sur la réserve ou en dehors, ainsi que des services de counselling. Ce n'est peut-être pas la meilleure solution, mais étant donné que, pour l'instant, c'est le vide total, c'est quand même une façon d'aider les familles à traverser cette période difficile, et notamment les enfants. N'êtes-vous pas d'accord avec moi? Il est dit précisément ici que « la loi a pour objet l'adoption par les Premières nations de textes législatifs », et cetera. Il est question, partout dans la loi, des intérêts des enfants, et c'est ça mon objectif : veiller à ce que les enfants se sortent du mieux possible de la situation vraiment regrettable dans laquelle ils se retrouvent.

Mme Wilson-Raybould : À l'heure actuelle, les lois que les Premières nations ont adoptées sur les biens matrimoniaux prévoient généralement que l'enfant reste dans la maison. C'est très clair dans la loi des Premières nations Muskoday, et ça l'est aussi pour d'autres communautés des Premières nations qui ont légiféré dans ce domaine. Cela n'a rien à voir avec le régime foncier ou la gestion des terres. Il s'agit plutôt de définir la résidence et d'assurer l'équité. Tous les enjeux que j'ai mentionnés existent encore, mais celui-ci s'inscrit dans un objectif plus global

exist, but this is one piece of a bigger picture in terms of what our First Nations communities are undertaking in this period of transition. This is one aspect of First Nations governance. It needs to be viewed, in my opinion, in that broader context of how we make decisions as a community based upon our priorities and objectives of ensuring that the best interests of the child are met, and how we develop those laws to ensure that our community members are protected. It is driven from what a community needs not from imposed systems of governance and laws, essentially in this case, that may or may not reflect the First Nations law. Recognition of First Nations jurisdiction in this area is certainly something that we are looking for and have called on. First Nations do have laws in these areas that do what you say in terms of protection of the child.

Senator Andreychuk: The impetus for the studies that this committee undertook came from Aboriginal women saying that the process is not moving and that they and their children are more vulnerable. They are often forced to move into cities where they have no resources and to go into situations that marginalize them even more and cause the children to be more vulnerable again.

My opinion is that any movement forward to help those families has got to be everybody's priority. When we did our studies, the Aboriginal women came forward and said that very little was happening. Why would that be? Now, we are talking about needing more time to implement. What about the discussions within the Government of Canada? I think I am aware of what may or may not have been going on there. Within the communities, what discussions were there about family breakdown before these Senate studies? Were they talking about division of property and about the best interests of the children? Did you have solutions other than what we are coming up with here — some division and protection for the child?

Ms. Wilson-Raybould: These discussions have been ongoing in our communities for years. They have resulted in many of our First Nations communities looking at the broader question of moving toward self-determination in a comprehensive way to address the fundamental challenges faced by our community members on- and off-reserve. They ensure that our communities are not looking at it in terms of isolation of these issues but in terms of a comprehensive approach that will address these issues once and for all and will be supportive of where our communities want to go. That has led First Nations, like the Westbank First Nation, toward self-government. Communities are approaching these challenges on a sectoral or incremental basis and have been quite successful in doing so. In the First Nations Land Management Act, for example, there are some 56 First Nations, with more on the waiting list, who want to approach issues of governance on an incremental basis moving forward. When First Nations are ready, willing and able to advance governance reform, how can the Government of Canada support those First Nations, support the deconstruction of the Indian Act reality, support the rebuilding of First Nations communities, and ensure

que les communautés des Premières nations poursuivent pendant cette période de transition. Cela fait partie de la gouvernance des Premières nations. C'est dans ce contexte plus large que nous devons le replacer, c'est-à-dire la façon dont nous allons choisir de prendre des décisions au sein de la communauté, à partir de nos priorités et de nos objectifs, dans le meilleur intérêt des enfants, et la façon dont nous allons élaborer nos lois pour assurer la protection des membres de la communauté. Nous voulons agir en fonction des besoins de la communauté, et pas nous faire imposer des systèmes de gouvernance et des lois, comme dans ce cas, qui ne reflètent pas nécessairement les valeurs des Premières nations. Ce que nous voulons, c'est qu'on reconnaisse la compétence des Premières nations dans ce domaine-là. Nous avons adopté des lois dans ce domaine qui visent précisément, comme vous le préconisez, à protéger les intérêts des enfants.

Le sénateur Andreychuk : Si notre comité a entrepris ces études, c'est parce que des femmes autochtones nous ont dit que les choses n'avançaient pas et qu'elles et leurs enfants étaient plus vulnérables. Elles sont souvent obligées d'aller vivre à la ville où elles n'ont aucune ressource, et elles se retrouvent dans des situations encore plus précaires qui vulnérabilisent encore plus les enfants.

J'estime que notre priorité à tous est d'aider ces familles. Au cours de nos études, les femmes autochtones sont venues nous dire que les choses avaient très peu changé. Pourquoi? Maintenant vous nous dites que vous avez besoin de plus de temps pour mettre en œuvre ces dispositions. Mais vous avez eu des discussions avec le gouvernement du Canada? Je crois que je suis bien placée pour savoir ce qui s'est passé. Dans les communautés, parlait-on, avant que le Sénat n'entame ses études, des problèmes causés par la séparation ou le divorce? Parlait-on de la division des biens et de la protection des intérêts des enfants? Aviez-vous trouvé des solutions qui sont différentes de celles que nous avons ici — au sujet de la division des biens et de la protection des enfants?

Mme Wilson-Raybould : Cela fait des années que nous avons ce genre de discussions dans nos communautés, et pour beaucoup de communautés des Premières nations, ces discussions ont abouti à la nécessité de jouir d'une plus grande autonomie pour pouvoir être en mesure de régler les problèmes fondamentaux qui se posent aux membres de nos communautés, sur les réserves et en dehors. Les communautés doivent examiner ces problèmes non pas séparément mais dans un contexte plus global, afin de pouvoir trouver des solutions définitives qui refléteront les valeurs et les aspirations de leurs membres. C'est ce qui a amené des Premières nations comme la Première nation Westbank vers l'autonomie gouvernementale. Les communautés s'attaquent à ces problèmes de façon sectorielle ou progressive, et cela fonctionne plutôt bien. Dans la Loi sur la gestion des terres des Premières nations, par exemple, il y a je crois 56 Premières nations, et il y en a d'autres en attente, qui veulent régler progressivement la question de la gouvernance. Lorsque des Premières nations sont prêtes et disposées à faire avancer la réforme de la gouvernance, comment le gouvernement du Canada peut-il les aider, comment peut-il contribuer à la déconstruction de la réalité de la Loi sur les Indiens, comment peut-il aider les communautés des

that when communities are ready the government does not come back and stand as a gatekeeper for those communities to be able to advance beyond?

Senator Martin: We are close to the end of this period so I want to express great respect for the First Nations of our country. As a fellow British Columbian, I welcome you. I feel privileged to be at this table looking at this very important issue. As a woman and mother, I echo the sentiments. When I think about two people entering into a relationship and facing such challenges, I ask myself, "What if it were my daughter moving to a reserve because she has fallen in love with a First Nations man?" In terms of what we are proposing, I am looking at a shared responsibility and a safety net in the interim. As I understand, the one-year transition period does not limit any other First Nations community from using their community-specific laws and coming up with the MRP regime. It may take two or three years, but what safety net is in place? If there is not one, would this bill not be at least a safety net and a shared responsibility? We are here at the table together to look for solutions. I looked at this with great care and saw it as a real shared responsibility by federal, provincial and territorial governments and the smaller community within this larger Canadian mosaic. If I understand correctly, there is no limit to how long it may take but, in the interim, it is a safety net for those women and children needing just and fair protection.

When you talk about access to justice issues, does there not need to be a system of justice in order for the access issue to be addressed? What are those barriers?

How can the Government of Canada address that issue? What can we do to improve the access? That would be the second step, after something like Bill S-2, which will at least provide the safety net.

It is a comment with an embedded question. In the interest of time, a short comment and something in writing to respond would be sufficient.

Ms. Wilson-Raybould: I appreciate the question and recognize all of the ancillary issues and challenges we have that go along with this bill — the shortage of housing, issues of domestic violence, economic challenges in our communities — that definitely need to be addressed. However, they will not be addressed by the passage of this piece of legislation. I believe it is the responsibility of government to ensure there are appropriate resources to address housing shortages, issues that women in our communities are facing, appropriate resources for sufficient access to justice for these women and dollars in order to access those courts. These are issues that will not necessarily be addressed in any concrete way with passage of this bill.

Premières nations à se reconstruire? Comment peut-on s'assurer que, lorsque ces communautés seront prêtes à faire cela, le gouvernement ne se réinterposera pas pour les empêcher de progresser?

Le sénateur Martin : C'est une période qui arrive à sa fin, et je tiens à exprimer tout mon respect aux Premières nations de notre pays. Je viens de la Colombie- Britannique, comme vous, et à ce titre, je vous souhaite la bienvenue. Je suis heureuse de participer à cette discussion très importante. En tant que femme et mère, je comprends tout à fait les sentiments qui viennent d'être exprimés. Quand je vois deux personnes qui se mettent en couple et qui font face ensuite à une séparation, je me demande comment je réagirais si c'était ma fille qui était tombée amoureuse d'un Autochtone et qui était allée vivre avec lui sur une réserve? Le texte que nous proposons prévoit le partage des responsabilités et offre un filet de sécurité dans un premier temps. Si j'ai bien compris, la période de transition d'un an n'empêche pas une Première nation d'appliquer ses propres lois et d'adopter un régime sur les BIM. C'est un exercice qui peut prendre deux ou trois ans, et en attendant, quel filet de sécurité y a-t-il? S'il n'y en a pas, ce projet de loi, au moins, en offre un et prévoit le partage des responsabilités. Nous sommes ici pour essayer de trouver des solutions. J'ai examiné ce texte très attentivement, et j'estime que c'est une bonne solution pour assurer le partage des responsabilités entre les gouvernement fédéral, provinciaux et territoriaux, ainsi que les petites communautés de notre grande mosaïque canadienne. Si je comprends bien, c'est un exercice qui risque de prendre un certain temps, mais au moins, en attendant, il y aura un filet de sécurité pour les femmes et les enfants qui ont besoin de protection.

Vous avez parlé des problèmes d'accès à la justice, et je pense qu'il faudrait en parler plus longuement. Quels sont les obstacles?

Comment le gouvernement du Canada peut-il améliorer l'accès à la justice? Je pense que c'est quelque chose qu'on pourrait faire, dans une prochaine étape, une fois que le projet de loi S2 aura été adopté, c'est-à-dire une fois qu'on aura mis en place un filet de sécurité.

J'ai fait un long commentaire auquel j'ai intégré une question, et je vous invite, afin de ne pas prendre trop de temps, à me répondre brièvement ou à le faire par écrit, si cela vous convient.

Mme Wilson-Raybould : Je vous remercie de votre question. Je suis parfaitement consciente de tous les enjeux que soulève ce projet de loi — la pénurie de logements, la violence conjugale, les difficultés économiques de nos communautés — et qu'il va falloir régler. Mais ce n'est pas l'adoption de ce projet de loi qui va les régler. J'estime que c'est au gouvernement qu'il appartient de veiller à ce que les financements soient suffisants pour enrayer la pénurie de logements, pour régler les problèmes auxquels font face les femmes dans nos communautés, pour assurer à ces femmes un règlement équitable et pour offrir à tous un accès raisonnable à la justice. L'adoption de ce projet de loi ne va pas résoudre nécessairement tous ces problèmes.

What the Government of Canada can do to assist First Nations in advancing to be able to approach and address these issues ourselves is support our efforts in this transition period, in terms of decolonization and supporting our efforts for governance reform. When a First Nation is ready and able, back out of the way, recognize our inherent jurisdictions to govern ourselves and support that. Appropriate governance form directed by our communities on the ground that is legitimized by our citizens is the way forward for our First Nations.

At that time, while we are rebuilding our communities, we can appropriately address those issues in terms of what you were speaking about.

The Chair: Thank you for being here Regional Chief Wilson-Raybould and Ms. Campbell. You leave us with a lot of things to think about and help us with this study. We appreciate your making yourselves available.

The bill we have before us today is Bill S-2, which died on the Order Paper with the dissolution of Parliament in March 2011. However, there are three notable changes that are a reflection of concerns raised by some members of this committee and witnesses who offered testimony during our study of Bill S-4. The first change is the removal of the verification process, including the role of the verification officer. This section of Bill S-4 was referred to by witnesses and some committee members as being paternalistic. I commend our government for acknowledging the various concerns brought forward and for deleting the entire verification process from the legislation.

The second change is the lower ratification threshold. During committee proceedings, some of my colleagues and I spoke out against the high ratification threshold, which appeared unreasonable. It made it extremely difficult for First Nation communities to pass their own laws relating to real property on reserves.

In the bill we have before us, the ratification threshold has been lowered to a single majority with set participation in the vote of at least 25 per cent of eligible voters.

The third change is the transition period. In Bill S-4, there was no transition period. Legislation would have to come into force on a day or days to be fixed by order in the Governor-in-Council. Bill S-2 includes a 12-month transition period. This transition period has been incorporated to allow First Nations that are advanced in developing their own laws.

Mr. Minister, we know that you will look further at some of the other suggestions we have. We welcome you to the committee once again and look forward to hearing from you. You are accompanied by Line Paré, Director General, External Relations and Gender Issues Branch, from Aboriginal Affairs and Northern

Vous me demandez ce que le gouvernement du Canada peut faire pour aider les Premières nations à régler elles-mêmes ces questions; je vous répondrai que le gouvernement du Canada peut appuyer nos efforts pendant cette période de transition, cette période de décolonisation, et nous aider à mener à bien la réforme de la gouvernance. Quand une Première nation est prête et disposée à le faire, il faut que le gouvernement sache se mettre en retrait et reconnaître notre droit inhérent à nous gouverner nous-mêmes. Le type de gouvernance que nous adopterons sera déterminé par nos communautés et sera légitimé par nos citoyens; c'est, pour les Premières nations, la seule façon de progresser.

Pour le moment, nous sommes en train de reconstruire nos communautés, mais nous pouvons en même temps nous occuper des problèmes dont vous parlez.

La présidente : Je vous remercie d'être venues, chef régional Wilson-Raybould et madame Campbell. Ce que vous nous avez dit est matière à réflexion et va nous aider dans notre étude. Merci d'avoir pris le temps de venir nous rencontrer.

Le projet de loi que nous examinons aujourd'hui est le projet de loi S-2, qui est mort au Feuilleton avec la dissolution du Parlement en mars 2011. Trois changements importants ont été apportés à la version antérieure, pour tenir compte des réserves soulevées par certains membres du comité et par des témoins, au cours de notre étude du projet de loi S-4. Le premier changement est la suppression du mécanisme de vérification, y compris le rôle du vérificateur. Plusieurs témoins et membres du comité estimaient que la création d'un tel mécanisme était paternaliste. Je me réjouis que notre gouvernement ait tenu compte de ces critiques et qu'il ait décidé de supprimer complètement ce mécanisme dans le nouveau projet de loi.

Le deuxième changement est l'abaissement du seuil de ratification lors d'une consultation populaire. Au cours de nos réunions, plusieurs de mes collègues et moi-même estimions que le seuil de ratification était trop élevé, et qu'il semblait déraisonnable. En effet, il aurait alors été extrêmement difficile pour les communautés des Premières nations d'adopter leurs propres lois sur les biens immobiliers dans les réserves.

Le projet de loi que nous avons aujourd'hui abaisse ce seuil de ratification à la majorité simple, avec un taux de participation au vote d'au moins 25 p. 100 des personnes habilitées à voter.

Le troisième changement porte sur la période de transition. Le projet de loi S-4 ne prévoyait aucune période de transition; il était censé entrer en vigueur le jour fixé par décret. Le projet de loi S-2, lui, prévoit une période de transition de 12 mois, afin de permettre aux Premières nations de mener à bien le processus d'élaboration de leurs propres lois dans lequel elles se sont engagées.

Monsieur le ministre, nous savons que vous prendrez en compte les autres suggestions que nous vous ferons. Nous vous souhaitons à nouveau la bienvenue parmi nous et avons hâte d'entendre ce que vous avez à nous dire. Vous êtes accompagné de Line Paré, directrice générale des relations extérieures et problématiques

Development Canada, as well as Karl Jacques, Senior Counsel, Operations and Programs, from Justice Canada. We look forward to your opening remarks.

Hon. John Duncan, P.C., M.P., Minister of Aboriginal Affairs and Northern Development: Thank you for the opportunity to address the committee. I would like to make a few comments about the bill and then I will be pleased to answer any questions.

Last year the committee reviewed proposed legislation regarding matrimonial real property, known as Bill S-4. It also adopted a series of amendments. Bill S-2 incorporates not only these amendments but also, as you first described, three additional improvements that respond to concerns raised during your hearings.

I am confident the legislation now before us provides fair and balanced solutions, represents the Government of Canada's best approach to close the legislative gap, and puts an end to an inequity that continues to cause pain and suffering.

During your review of Bill S-2, I encourage all committee members to fully consider the key impacts of the bill, in particular for Aboriginal women and children who are currently in vulnerable situations because they lack access to the rights and protections offered by Bill S-2.

I continue to be amazed that there are opponents to the bill. However I am confident that when the committee closely analyzes any arguments, they will end up supporting the bill.

There are three points made by critics that I would like to address specifically. One is the suggestion that under Bill S-2 a non-Aboriginal person could somehow acquire ownership of reserve lands. This is completely false. While a judge could grant a non-Aboriginal person temporary occupancy of a residence located on-reserve, this would have absolutely no effect on the title of reserve lands. Nothing in the proposed legislation authorizes a court to change the communal ownership of First Nation lands.

A second and related suggestion is that Bill S-2 would grant provincial court judges unprecedented decision-making powers in cases involving the breakdown of spousal relationships on-reserve. Again, the facts do not support this view. The truth is that provincial judges have long had the authority to rule on many issues related to the breakdown of on-reserve spousal relationships. For instance, they have the legal authority to resolve disputes related to custody arrangements and related matrimonial personal property such as cars and other valuables. Bill S-2 provides for an incremental addition by authorizing provincial judges to resolve disputes related to on-reserve matrimonial real property.

A third point often made by opponents to the bill is that some First Nations have their own laws in place to deal with these types of disputes, implying that somehow this makes Bill S-2 unnecessary. While it may be true that some laws exist in some communities, no

hommes-femmes, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, et de Karl Jacques, avocat-conseil, opérations et programmes, Justice Canada. Nous vous écoutons.

L'honorable John Duncan, C.P., député, ministre des Affaires autochtones et du développement du Nord canadien : Je vous remercie de me donner l'occasion de m'adresser à vous. Permettez-moi de faire quelques remarques au sujet du projet de loi, après quoi, je serai heureux de répondre à vos questions.

L'an dernier, votre comité a examiné le projet de loi S-4 sur les biens immobiliers matrimoniaux, et a adopté toute une série d'amendements. Le projet de loi S-2 incorpore non seulement ces amendements mais aussi, comme vous l'avez dit, trois autres modifications qui répondent à des critiques formulées lors des audiences.

J'estime que le projet de loi dont vous êtes maintenant saisis représente un ensemble de solutions justes et équilibrées, et qu'il constitue le meilleur moyen, pour le gouvernement du Canada, de réparer une injustice qui est à la source de nombreuses souffrances.

Au cours de votre examen du projet de loi S-2, je vous invite tous à bien peser toutes les conséquences du projet de loi, en particulier pour les femmes autochtones et leurs enfants qui se trouvent aujourd'hui dans des situations très précaires parce qu'ils n'ont pas accès aux droits et aux protections offerts par le projet de loi.

Je n'arrive toujours pas à comprendre comment on peut s'opposer au projet de loi, mais je suis convaincu qu'une fois que le comité aura bien analysé tous mes arguments, ce texte ralliera tout le monde.

Il y a trois critiques qui ont été faites et sur lesquelles j'aimerais plus particulièrement m'attarder. La première est que le projet de loi S-2 permet à un non-Autochtone de devenir propriétaire de terres d'une réserve. C'est complètement faux. Même si un juge accorde à un non-Autochtone le droit d'occuper temporairement un logement situé sur la réserve, cela ne donne aucunement à cette personne un titre sur des terres de la réserve. Rien dans ce projet de loi n'autorise un juge à modifier en quoi que ce soit le statut de propriété en commun des terres des Premières nations.

La deuxième critique est que le projet de loi S-2 accorde aux juges des tribunaux provinciaux des pouvoirs de décision sans précédents dans les cas de séparation ou de divorce de couples vivant sur la réserve. Encore une fois, ce n'est pas du tout la vérité. Depuis longtemps, les juges provinciaux ont le pouvoir de statuer dans bien des cas liés au mariage ou à la séparation d'un couple vivant sur la réserve. Par exemple, la loi leur donne le pouvoir de régler des conflits comme la garde des enfants et la répartition des biens, par exemple une voiture et d'autres biens personnels. Le projet de loi S-2 élargit simplement le pouvoir des juges provinciaux aux conflits liés à des biens immobiliers matrimoniaux situés sur des réserves.

La troisième critique souvent proférée à l'égard du projet de loi est que certaines Premières nations ont déjà adopté leurs propres lois pour régler ce genre de conflits, ce qui sous-entend que le projet de loi S-2 est inutile. Certaines lois existent peut-être dans

legal mechanism exists to authorize or enforce most of these laws. Currently, the only relevant First Nation laws that a court can enforce are those developed under self-government agreements or under the First Nations Land Management Act.

certaines communautés, mais il n'y a pas de mécanismes juridiques qui permettent l'application de ces lois. À l'heure actuelle, les seules lois adoptées par une Première nation qu'un tribunal peut faire appliquer sont celles qui ont été élaborées dans le cadre d'une entente d'autonomie gouvernementale ou dans le cadre de la Loi sur la gestion des terres des Premières nations.

Madam Chair, I want to focus today on what I believe are some of the central features of Bill S-2. First, it is a mechanism that First Nations can use to develop, implement and enforce their own laws related to matrimonial rights and interests. Under the bill, a First Nation could formalize its traditional dispute resolution processes and remedies and finally give them the force of law.

Madame la présidente, j'aimerais tout particulièrement vous présenter, aujourd'hui, les principales caractéristiques du projet de loi S-2. Premièrement, c'est un mécanisme que les Premières nations pourront utiliser pour élaborer, mettre en oeuvre et appliquer leurs propres lois sur les droits et intérêts matrimoniaux. Ce projet de loi donne à une Première nation la possibilité de codifier son mécanisme traditionnel de résolution des conflits, et les recours pertinents, afin de leur donner force de loi.

Second, the provisional federal rules, once in force, would provide rights and protections similar to those existing off-reserve unless or until First Nations enact their own laws. When applying the provisional federal rules, Bill S-2 would require courts to consider the interests of First Nations when considering cases related to reserve lands.

Deuxièmement, une fois qu'elles seront en vigueur, les règles provisoires fédérales accorderont aux personnes qui vivent sur les réserves des droits et des protections semblables à ceux dont jouissent les personnes qui vivent à l'extérieur des réserves, à moins que les Premières nations n'aient adopté leurs propres lois. Pour l'application des règles provisoires fédérales, le projet de loi S-2 oblige les tribunaux à tenir compte des intérêts des Premières nations lorsqu'ils doivent statuer sur des cas liés à des terres situées sur des réserves.

I was planning to emphasize three changes in Bill S-2 that differ from previous versions of this bill, which you have so nicely encapsulated in your introduction. I will mention them once again. The proposed legislation before you includes a 12-month transition period to give First Nations time to develop and ratify their own laws before the federal rules come into effect. Furthermore, two significant changes were made to the ratification process for First Nations' laws. The verification process, including the role of verification officer, has been removed and the ratification threshold has been lowered. Together, these changes make it easier for First Nations to create their own laws. They maintain the integrity of the bill by ensuring that reasonable efforts must be made to advise members, on- and off-reserve, of the content of the laws that a First Nation develops and the process by which they will be voted on. At the same time, they remove impediments that may have prevented First Nations from ratifying their own laws. This government recognizes that First Nations are best placed to develop their own laws in this area, and these changes support them in doing so.

J'avais l'intention de vous décrire les trois changements qui ont été apportés au projet de loi S-2 par rapport aux versions antérieures de ce texte, mais vous en avez fait un excellent résumé dans votre introduction. Permettez-moi toutefois de les mentionner encore une fois. Le projet de loi dont vous êtes saisis prévoit une période de transition de 12 mois pour donner aux Premières nations le temps d'élaborer et de ratifier leurs propres lois avant l'entrée en vigueur des règles fédérales. De plus, deux autres changements importants ont été apportés au processus de ratification des lois élaborées par les Premières nations. Nous avons supprimé le mécanisme de vérification et le poste de vérificateur, et nous avons abaissé le seuil de ratification. Ces deux changements faciliteront la tâche aux Premières nations qui veulent adopter leurs propres lois, sans nuire à l'intégrité du projet de loi puisqu'il faudra faire tous les efforts raisonnables pour informer les membres, sur les réserves et hors réserves, du contenu des lois élaborées par une Première nation et sur lesquelles ils sont appelés à voter. Ces changements permettent en même temps de supprimer les obstacles qui auraient pu empêcher des Premières nations de ratifier leurs propres lois. Notre gouvernement reconnaît que les Premières nations sont les mieux placées pour élaborer leurs propres lois dans ce domaine, et ces changements les aideront à le faire.

The time has come to solve this issue once and for all. We all agree the status quo is not acceptable. It has not been acceptable for 25 years, yet here we are. Without legislation, the legislative gap continues to impact individuals negatively. Most of these individuals are women and children — already among the most

Il est temps de régler cette question une fois pour toutes. Nous reconnaissons tous que le statu quo est inacceptable. Il est inacceptable depuis 25 ans, et pourtant, il dure. Faute d'un projet de loi, cette lacune législative continuera d'avoir des effets délétères sur certaines personnes. Ces personnes sont le plus souvent des

vulnerable of all Canadians — and no court can help them. Unlike most other Canadians, they cannot petition a court for an emergency protection order or other remedy.

Bill S-2 is about rights and protection for people who need them. It is about giving First Nations an effective legal mechanism to develop and enforce matrimonial real property laws in their communities. It is about responding to numerous calls for legislative action and, ultimately, it is about doing the right thing on behalf of all Canadians.

This committee has a long history on this subject and heard from an extensive list of witnesses last year. The issue has been studied by many groups. Virtually all studies concluded that legislation is needed to address this inequity.

I look forward to your prompt review of this bill and to the day when I will be able to tell people living on-reserve that they have access to similar rights and protections as Canadians living off-reserve.

The Chair: Thank you very much, Mr. Minister.

You have stated clearly that we have been studying this bill, different versions of it, for a while. I agree with you that many of the women and children on the reserves are the most vulnerable of all Canadians and have little access to courts. I am very concerned about the 90 days. Section 16(1) of Bill S-2 states:

> On *ex parte* application by a spouse or common-law partner, a designated judge of the province in which the family home is situated may make an order for a period of up to 90 days . . .

Further, in section 17(8), it states that they can apply for another 90 days, which is, altogether, six months for an emergency order.

Mr. Minister, did you hear in the consultations that the First Nations communities just wanted 90 days? Where did the 90 days come from?

Karl Jacques, Senior Counsel, Operations and Programs, Department of Justice Canada: I can answer that, Madam Chair.

Mr. Duncan: Please, Mr. Jacques.

Mr. Jacques: It is similar to provincial legislation. As you know, the federal rules tend to copy or have some similar provisions elsewhere in provincial legislation. There is no set period across the board for all provinces. The 90 days was taken into account due to the fact that some provinces have that 90-day period. Some have a longer period. It was considered in this case

femmes et des enfants — qui comptent déjà parmi les personnes les plus vulnérables de toute la population canadienne —, et, à l'heure actuelle, aucun tribunal ne peut leur venir en aide. Contrairement à la plupart des autres Canadiens, ces personnes ne peuvent pas demander à un tribunal de délivrer une ordonnance de protection d'urgence ou de leur offrir d'autres recours.

Le projet de loi S-2 vise à faire respecter les droits de ces personnes-là et de leur donner la protection nécessaire. Il vise aussi à aider les Premières nations à se doter de mécanismes juridiques efficaces pour élaborer et faire appliquer dans leurs communautés des lois relatives aux biens immobiliers matrimoniaux. Enfin, le projet de loi est la réponse à de nombreux appels qui ont été faits en vue d'une intervention législative et constitue, au final, la décision qu'il fallait prendre au nom de tous les Canadiens.

Votre comité étudie cette question depuis longtemps et a eu l'occasion d'entendre un grand nombre de témoins l'an dernier. C'est une question qui a aussi fait l'objet d'un grand nombre d'études qui concluaient pratiquement toutes qu'il fallait adopter un projet de loi pour mettre fin à cette injustice.

J'espère que vous saurez mener rapidement votre étude et que je serai bientôt en mesure de dire à ceux qui habitent dans les réserves qu'ils ont les mêmes droits et les mêmes protections que les Canadiens qui habitent en dehors des réserves.

La présidente : Merci beaucoup, monsieur le ministre.

Vous avez dit, à juste titre, que nous étudions ce projet de loi, et ses versions antérieures, depuis un certain temps déjà. Bon nombre des femmes et des enfants qui habitent sur les réserves comptent parmi les personnes les plus vulnérables de la population canadienne, vous avez raison de le dire, et ils n'ont pratiquement pas accès aux tribunaux. La période de 90 jours me préoccupe beaucoup. Le paragraphe 16(1) du projet de loi S-2 porte que :

> Sur demande *ex parte* de l'époux ou conjoint de fait, le juge désigné de la province où est situé le foyer familial peut, aux conditions qu'il précise, rendre une ordonnance — dont la durée maximale est de quatre-vingt-dix jours [...]

Plus loin, le paragraphe 17(8) prévoit que l'époux ou conjoint de fait peut demander un autre délai de 90 jours, ce qui fait au total six mois pour une ordonnance de protection d'urgence.

Monsieur le ministre, est-ce au cours des consultations que les communautés des Premières nations vous ont dit qu'elles ne voulaient qu'une période de 90 jours? Comment en est-on arrivé à fixer cette période de 90 jours?

Karl Jacques, avocat-conseil, Opérations et programmes, ministère de la Justice Canada : Je vais vous répondre, madame la présidente.

M. Duncan : Je vous en prie, monsieur Jacques.

M. Jacques : C'est calqué sur la loi provinciale. Comme vous le savez, les règles fédérales s'inspirent généralement des dispositions correspondantes des lois provinciales. Ce n'est pas la même période dans toutes les provinces. Nous avons retenu celle de 90 jours parce que c'est ce que prévoient certaines provinces. D'autres prévoient une période plus longue. Mais nous avons

that because of the sensitivity and the nature of the land, the interest held in the land, 90 days was a sufficient period of time and that a second period of 90 days would be added. Basically, it was based on the fact that other provinces also had that. If we were going to similar legislation that had longer periods, we would have added maybe some period of time that would not be agreed to.

The Chair: That is what concerns me. Ontario does not have the 90 days; it is according to what the judge says. It is like that in British Columbia. The only province that I could find that has the 90 days and then further as the judge grants is Newfoundland and Labrador. It is just 90 days and then further as to what the court says. I could not find any province that says 90 days and 90 days; that is 180 days and that is it.

I agree with the minister that these are the most vulnerable women in the world. We heard earlier that there is little access to legal aid. When there is little access to legal aid, you, of course, have to force the woman the first time to go to court. Then you ask her to go to court the second time and then after six months, that is it. Why have that kind of limitation? Why not leave it up to the judges to decide what is the right amount of time for that couple?

Mr. Jacques: We must take into account the fact that these are emergency provisions. Giving them a longer period would basically presume that the emergency situation is still an emergency. Emergency protection is for a limited period of time. If the marriage breaks down, then you can revert to the provisions that ask for an application for exclusive occupation for a longer period of time. After a year, it would be difficult to say that the situation is still an emergency.

The Chair: Well, we do not know. Circumstances differ. Ontario does not have that; it is left up to the judge. British Columbia does not have that. The only province that I could see was Newfoundland and Labrador, which had 90 days, plus what the judge says. We are saying that we are trying to create a law that is equal for all women in Canada, but you are not. You are limiting it for the women on reserves. Why is that?

Mr. Duncan: What I hear you saying, Madam Chair, is that with respect to the second extension you would prefer that it be up to judicial discretion.

The Chair: Yes, and I think that would then be treating people equally. Thank you, minister.

Senator Brazeau: Good afternoon, minister. Some opponents of the previous incarnation of Bill S-2, Bill S-4, and the current one, and the previous witness before you have said that this piece of legislation would be imposed onto First Nations communities if they did not develop their own MRP regime within the 12-month transition period.

estimé que, étant donné que c'est un sujet sensible et qu'il s'agit d'intérêts sur des terres, il était suffisant d'avoir une période de 90 jours, quitte à la prolonger d'une deuxième période de 90 jours le cas échéant. Bref, nous nous sommes inspirés de la période en vigueur dans certaines provinces, parce que si nous avions prévu une période plus longue, il aurait peut-être été difficile de la faire accepter.

La présidente : Cela me préoccupe. L'Ontario n'a pas fixé de période de 90 jours, c'est le juge qui décide. C'est la même chose en Colombie-Britannique. Il n'y a qu'à Terre-Neuve-et-Labrador que cette période est fixée à 90 jours, mais le juge peut la prolonger de la durée qu'il estime nécessaire. Aucune province ne fixe une période de 90 jours qui peut être prolongée d'une autre période de 90 jours, soit un total de 180 jours, et pas plus.

Je suis d'accord avec le ministre pour dire que ce sont les femmes les plus vulnérables du monde. Des témoins nous ont dit qu'elles n'avaient pratiquement pas accès aux services d'aide juridique. Dans ce cas, on oblige les femmes à s'adresser une première fois à un juge, et ensuite une deuxième fois, puis après six mois, c'est fini. Pourquoi imposer une telle limite? Pourquoi ne pas laisser le juge décider de la période la plus appropriée dans chaque cas particulier?

M. Jacques : Il ne faut pas oublier que ce sont des dispositions d'urgence. Fixer une période plus longue reviendrait à présumer que la situation d'urgence est encore une situation d'urgence. Or, la protection d'urgence n'est valable que pendant un certain temps. Si le couple se sépare, vous pouvez alors demander une ordonnance d'occupation exclusive pendant une période plus longue. Après un an, il est difficile de prétendre qu'une situation est toujours une situation d'urgence.

La présidente : Cela, nous l'ignorons. Les circonstances varient. L'Ontario n'a pas de période fixe, c'est au juge de décider. La Colombie-Britannique n'a pas de période fixe non plus. La seule province qui fixe une période de 90 jours, c'est Terre-Neuve-et-Labrador, et encore, le juge peut la prolonger de la période qu'il estime nécessaire. Nous prétendons que notre loi offre une protection identique à toutes les femmes du Canada, mais ce n'est pas vrai. Vous limitez cette condition aux femmes des réserves. Pourquoi?

M. Duncan : Si je vous comprends bien, madame le présidente, vous préféreriez qu'en cas de prolongation de la première période, c'est le juge qui décide de la durée de cette prolongation.

La présidente : Oui, car c'est de cette façon qu'on accordera la même protection à toutes les femmes. Merci, monsieur le ministre.

Le sénateur Brazeau : Bonjour, monsieur le ministre. Certains détracteurs de la version antérieure du projet de loi S-2, le projet de loi S-4, et du projet de loi actuel, y compris le témoin qui vous a précédé, ont dit que ce projet de loi serait imposé aux communautés des Premières nations si elles n'élaboraient pas leur propre régime sur les BIM pendant la période de transition de 12 mois.

It is my view that this piece of legislation and the past piece of legislation were drafted based on the many consultation sessions that were held across the country for many years. As a matter of fact, approximately $8 million was spent on consultations across this country to come up with a draft piece of legislation.

Let us not forget that during Bill S-4 we heard from individuals who had recommendations to improve upon Bill S-4, which are reflected in Bill S-2. You enumerated the three major changes that we heard. Opponents of the bill have continuously said, "Here are some recommendations to improve upon the bill." You have listened; you have done that. We have this bill before us.

Was this piece of legislation drafted because of the consultations that were held across the country over the last few years, or is it really an imposition?

Mr. Duncan: I will back up to even before the consultations phase. There were two court decisions: *Derrickson v. Derrickson* and *Paul v. Paul*. The net result of that was to lead us to a vacuum in the law when it came to matrimonial property interest on-reserve.

In 1999, the Native Women's Association of Canada sued the Government of Canada on the basis that we had not created the statutory environment to fill that gap. That was 13 years after the original decision. That legal action has now been on hold. When the clock rolls into 2012, it will be 13 years that that has been on hold, awaiting development of legislation.

During that whole period of time, there has been debate. I think this is the fourth attempt at a bill. You are right. We spent $8 million — that is external to the department — on consultations. Subsequent to that, we have been very receptive to changes. We are not necessarily shutting the door to changes even now. All I have to do is go back to the chair's line of questioning as a potential example.

I cannot believe that on a human rights issue, where there has been so much suffering — and I have examples here that are enough to curl your hair — loss of life, pain and suffering, homelessness, poverty, and much of it was probably avoidable if we had legislation in place. Many of the impediments have been about other reasons that, to me, reflect badly on the fact that there was not a legitimate attempt to deal with that part of the equation; it was more of a political discussion.

Yes, I believe that we have demonstrably done a complete and exhaustive consultation and continue to accommodate and, really, it is time to move on. Thank you for the question because I get the feeling you think the same way.

Senator Brazeau: Thank you for the answer. I will share a bit of my experience. I have also been at this for almost a decade. Many of the Aboriginal women that I have spoken to during my working on this issue who have been affected by the lack of an

Je reste convaincu que ce projet de loi et sa version antérieure ont été élaborés à partir des résultats des nombreuses consultations qui ont été organisées dans tout le pays pendant des années. En fait, on a dépensé environ 8 millions de dollars en consultations avant d'élaborer un projet de loi.

Il ne faut pas oublier que le projet de loi S-2 prend en compte des recommandations que nous ont faites des témoins lorsqu'ils ont comparu au sujet du projet de loi S-4. Vous avez mentionné les trois principaux changements que nous avons introduits. Les détracteurs de l'ancien projet de loi nous ont fait maintes suggestions pour l'améliorer; vous avez su les écouter et maintenant nous avons ce nouveau projet de loi.

Ce projet de loi a-t-il été élaboré à la suite des consultations qui se sont déroulées dans tout le pays au cours des dernières années, ou bien est-il vraiment imposé aux communautés des Premières nations?

M. Duncan : Permettez-moi de remonter avant le début des consultations. Il y a eu deux décisions judiciaires, *Derrickson c. Derrickson* et *Paul c. Paul,* qui ont mis au jour une lacune de la loi pour ce qui est des intérêts sur les biens immobiliers matrimoniaux situés sur des réserves.

En 1999, soit 13 ans après la première décision judiciaire, l'Association des femmes autochtones du Canada a intenté une poursuite contre le gouvernement du Canada au motif que nous n'avions pas pris les mesures nécessaires pour combler cette lacune. Cette poursuite est en attente. Et en 2012, ça fera 13 ans qu'elle est en attente de mesures législatives appropriées.

Pendant toute cette période, il y a eu des discussions. C'est la quatrième fois que nous présentons un projet de loi. Vous avez raison. Nous avons dépensé des millions de dollars — à l'extérieur du ministère — en consultations. De plus, nous avons été très réceptifs vis-à-vis des recommandations qui nous ont été faites, et nous ne fermons pas nécessairement la porte à d'autres changements. Les questions posées par la présidente sont un bon exemple.

Je n'arrive pas à comprendre qu'on en soit toujours là sur cette question des droits de la personne, alors que c'est une injustice qui est à l'origine de tellement de souffrances — et j'ai des exemples qui vous feraient dresser les cheveux sur la tête — de souffrances, dis-je, de morts, de misère, d'exclusion du foyer familial, et cetera, qu'on aurait peut-être pu éviter si une loi avait été en vigueur. Je constate qu'il n'y avait pas une volonté réelle de régler ce problème et que les obstacles qui se sont dressés participaient à davantage de motifs politiques.

Oui, j'estime que nous avons démontré que nos consultations ont été exhaustives et que nous avons su tenir compte des suggestions qui nous ont été faites, mais maintenant, il est temps de passer à l'action. Je vous remercie de votre question, car j'ai l'impression que nous sommes sur la même longueur d'onde.

Le sénateur Brazeau : Je vous remercie de votre réponse. Permettez-moi de vous parler un peu de mon expérience. Moi aussi je travaille sur ce dossier depuis près de 10 ans. Bon nombre des femmes autochtones qui ont souffert de l'absence d'un régime

MRP regime on-reserve are generally supportive of having a piece of legislation to fill the vacuum. Yet, when you talk to some Aboriginal leaders, some of them — not all — tend to oppose any attempt at trying to do the right thing to protect the rights of Aboriginal women and children. Maybe I am stating that a bit too strongly, but the fact is that there seems to be a disconnect between those Aboriginal women who have been affected by a lack of a piece of legislation such as this and those who actually receive the funding to hold consultations in some of those communities. There is sort of a difference of opinions with respect to what should be done.

Could you perhaps share some of the experiences and testimony that you have heard from Aboriginal women across this country in the last few years?

Mr. Duncan: I can tell you that I am certainly aware of some situations on a personal level. During the consultations process for the proposed legislation, the Native Women's Association of Canada indicated that many First Nations women "feared that their safety would be compromised through participating: therefore they did not do so." I believe that to be true.

Someone whom I have recommended to this committee, and maybe you have talked to her already, is former Chief Judith Sayers from Vancouver Island, who has been a good First Nations spokeswoman and a practising lawyer. She has dealt with a lot of child welfare and matrimonial breakup situations, has seen the desperate need for this legislation and this bill and just cannot believe the resistance and heavy weather that it has run into over time. If you have not talked to her, I would encourage you to put her on your list.

Senator Brazeau: Thank you.

Senator Dyck: Thank you for your opening remarks, Minister Duncan. They were very clear.

My question is with regard to exclusive occupation of the family home. I have absolutely no problem with the provisions in this bill with regard to the emergency protection orders. Obviously, we all want to protect women and children, regardless of whether they are First Nations members or non-First Nations members; the family unit, those most vulnerable, should be protected. However, I wonder about the provisions in the exclusive occupation of the home where a non-First Nations person is granted the same provisions as the First Nations member.

In your statements, you made it quite clear that you believe there is no possibility that a non-Aboriginal person could acquire ownership of reserve lands, yet when we looked at this bill previously, some of the lawyers from the Indigenous Bar Association, as well as the Canadian Bar Association — I do not recall the exact details — seemed to think there was a possibility. How do we reconcile those slightly different views?

sur les BIM dans les réserves et auxquelles j'ai eu l'occasion de parler pendant cette période se sont montrées généralement favorables à l'adoption d'un projet de loi pour combler cette lacune. Pourtant, quand vous parlez à des chefs autochtones, certains — pas tous — s'opposent à toute tentative visant à protéger les droits des femmes autochtones et de leurs enfants. Je le dis peut-être un peu trop crûment, mais on a vraiment l'impression que ceux qui reçoivent les fonds nécessaires pour organiser des consultations dans certaines communautés sont complètement déconnectés de la situation des femmes autochtones qui souffrent de l'absence d'un tel projet de loi. On dirait qu'ils ne sont pas d'accord sur ce qu'il faudrait faire.

Pourriez-vous nous faire part des expériences et des témoignages que vous ont confiés des femmes autochtones au cours des dernières années?

M. Duncan : Je peux vous dire que j'ai entendu parler de certains cas très personnels. Pendant les consultations qui ont précédé ce projet de loi, l'Association des femmes autochtones du Canada a dit que beaucoup de femmes des Premières nations « craignaient pour leur sécurité si elles participaient aux consultations, et en conséquence, elles se sont abstenues ». Je suis convaincu que c'est vrai.

Il y a quelqu'un que j'ai recommandé à votre comité, et vous lui avez peut-être déjà parlé, il s'agit de l'ancien chef Judith Sayers, de l'île de Vancouver. C'est un excellent porte-parole des Premières nations, et elle est avocate. Elle a eu à connaître d'un grand nombre de dossiers de séparation de couple et de garde des enfants, et elle sait combien ce projet de loi est nécessaire et urgent, mais elle ne comprend pas pourquoi il se heurte à autant de résistance depuis toutes ces années. Si vous n'avez pas eu l'occasion de lui parler, je vous encourage à mettre son nom sur votre liste.

Le sénateur Brazeau : Merci.

Le sénateur Dyck : Je vous remercie de vos remarques liminaires, monsieur le ministre. Elles étaient très claires.

Je voudrais vous poser une question au sujet de l'occupation exclusive du foyer familial. Je n'ai absolument rien contre les dispositions du projet de loi qui concernent les ordonnances d'occupation exclusive. Il est évident que nous voulons tous protéger les femmes et les enfants, que ce soit ou non des membres des Premières nations. Il faut protéger l'unité familiale et surtout, ceux qui sont les plus vulnérables. Ce qui me préoccupe, c'est que les dispositions relatives à l'occupation exclusive du foyer familial sont les mêmes, que l'on soit ou non membre des Premières nations.

Dans votre déclaration, vous avez dit très clairement qu'il est impossible qu'un non-Autochtone puisse acquérir des titres sur des terres des réserves, mais lorsque nous examinions le projet de loi antérieur, des représentants de l'Association du Barreau autochtone et de l'Association du Barreau canadien nous avaient dit — je ne me souviens pas en quels termes exactement — qu'il y avait quand même une possibilité. Comment peut-on concilier ces deux affirmations?

Mr. Duncan: I will rely on my lawyer friend here to answer that question.

Mr. Jacques: I fail to see where their argument comes from. The act is quite clear in that there is no entitlement to the land. There is no transfer of title, and all that is granted to a spouse is a right to occupy the family home for temporary measures. That is not a right that is transferable to anyone else.

There are a series of criteria in the bill, much of which would all have to be taken into account by the judge, but mostly one that was added in the last parliament, which is the ties to the community the spouse may have. That is a factor taken into account by the judge. It would also be taken into account as to whether there are children.

In cases where the situation is not much different from a person living off-reserve, unless there is a reason why that person should have a longer period of time, it would not be different.

Senator Dyck: In your answer, you said a judge could order temporary occupation of the home, yet I do not believe clause 20 actually uses the word "temporary." Perhaps it could be clearer that the order should be for a certain number of years.

Mr. Jacques: Clause 20 does say "subject to any conditions and for the period that the court specifies."

Senator Dyck: Right, but it does not actually say "temporary." I think they were saying it could be 20 years or something along those lines.

Line Paré, Director General, External Relations and Gender Issues Branch, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada: From a policies perspective, there are a number of considerations that a judge will look into. One is related to the children. For example, if you have a mother with three children — I provide this as an example, but these are stories we have heard — the children are in elementary school, they are in their communities and the grandparents are present, the judge will take those things into consideration as well as other factors. The judge could take the decision that the children will be able to finish the school year, so it provides more time for the mother of these children — and let us remind ourselves that these children are members of the community. The judge could make a decision that they can stay until they finish the school year or perhaps a longer period, until they graduate from elementary school and transition to high school.

There are a number of factors with respect to an exclusive occupation order that the judge would take into consideration. As my colleague mentioned, this legislation does not change title to reserve; a non-Indian will not be able to own a house or reserve land in the community. That is mentioned in the legislation.

Senator Dyck: You were saying that the judge would take into consideration the children in that they may need to finish school. A practical application of the bill would be if those children are

M. Duncan : Je vais demander à mon ami avocat de vous répondre.

M. Jacques : Je ne comprends pas comment ils peuvent affirmer cela. La loi stipule très clairement qu'il n'y a pas de titres sur les terres. Il n'y a pas de transfert de titres, et tout ce qui est accordé à l'époux, c'est le droit d'occuper le foyer familial à titre temporaire. Ce n'est pas un droit qui peut être transféré à quelqu'un d'autre.

Le projet de loi prévoit toute une série de critères, qui devront pour la plupart être pris en compte par le juge, notamment un critère qui a été ajouté lors de la dernière législature, à savoir les liens que l'époux a avec la communauté. C'est un facteur qui sera pris en compte par le juge, lequel tiendra compte aussi des enfants, s'il y a lieu.

Lorsque la situation est à peu près semblable à celle d'une personne qui vit en dehors de la réserve, on ne fixera pas une période plus longue, à moins qu'il y ait une raison de le faire.

Le sénateur Dyck : Vous venez de dire qu'un juge pouvait prendre une ordonnance d'occupation temporaire du foyer familial, mais je ne pense pas qu'il y ait le mot « temporaire » à l'article 20. Il faudrait peut-être préciser que l'ordonnance s'applique pendant un certain nombre d'années.

M. Jacques : On dit à l'article 20 : « aux conditions et pour la période qu'il précise ».

Le sénateur Dyck : Oui, mais on ne dit pas « temporaire ». Je crois qu'ils disaient que ça pourrait être 20 ans ou quelque chose du genre.

Line Paré, directrice générale, Relations extérieures et problématiques hommes-femmes, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada : Le juge devra prendre en compte un certain nombre de considérations. La première concerne les enfants. Par exemple, prenons le cas d'une mère avec trois enfants — c'est un exemple, mais nous avons entendu des histoires de ce genre —, les enfants sont à l'école primaire, ils vivent dans leur communauté, et les grands-parents sont présents. Le juge tiendra compte de tout cela, ainsi que d'autres facteurs. Il pourra par exemple décider que les enfants doivent pouvoir terminer leur année scolaire et que par conséquent il faut plus de temps pour la mère — n'oublions pas que ces enfants sont membres de la communauté. Le juge pourra donc décider que les enfants finiront leur année scolaire ou même qu'ils resteront dans la communauté plus longtemps, jusqu'à la fin de l'école primaire, jusqu'au moment où ils iront à l'école secondaire.

S'agissant d'une ordonnance d'occupation exclusive, le juge devra prendre en compte un certain nombre de considérations. Comme l'a dit mon collègue, ce projet de loi ne change rien au titre sur les terres des réserves; un non-Autochtone ne pourra pas posséder une maison ou des terres de la réserve dans la communauté. C'est bien précisé dans le projet de loi.

Le sénateur Dyck : Vous dites que le juge devra tenir compte du fait que les enfants auront peut-être besoin de finir leur année scolaire. Mais si les enfants ne sont pas membres de la bande,

not actually band members, would they be able to attend the band school? If they are not band members, then would the band be required to provide them the services that a band would normally provide? They may be resident in the home, but they may not be able to attend the school.

Ms. Paré: If the children are living in the community, there must be arrangements for them to attend the school either in the community or off-reserve. These factors would all be taken into consideration by a judge in accordance with his or her determination.

Senator Dyck: I want to continue along this vein because this idea of the non-First Nations person somehow gaining access to First Nations land I think is really one of the key worries out in the communities. I recall when I first heard about this bill and I was talking to a chief from Ontario, he said he supported the concept, but they were worried about the creation of checkerboard reserves, in that some of the land would somehow end up with title to a non-First Nations person. I know you are saying that is not the case, but that is definitely what people are worried about.

According to the Indian Act, section 28(2) says that occupation of reserve land by a non-band member of a duration over one year requires consent of the band council. Is it possible that this legislation contravenes the Indian Act, and that is okay?

Mr. Jacques: The scenario would be that the person is already living on-reserve. Therefore, it is not as if someone from outside would come on-reserve and establish a home. Basically, the person is already there, and that is just protecting that right.

Senator Dyck: Yes, and I guess where I find difficulty is the fact that sometimes the spouse could be a non-First Nations person. Certainly I think all First Nations believe in self-governance and that a non-First Nations member should not necessarily have the same rights. To me, that is a bit of a stumbling block.

Mr. Jacques: However, those would also be factors to be taken into consideration by the judge. Also, the whole social context of the First Nation would be put forward to the judge by the First Nation because the First Nation has a right to appear and make representations to that effect. These representations would be made to the judge.

Senator Dyck: You mentioned in your remarks the First Nations Land Management Act and self-governing First Nations. In their provisions, do they talk about the possibility that the person who is awarded the home might be a non-First Nations member and how they deal with it?

Mr. Duncan: They deal with it in exactly the same way this legislation does, to the best of my knowledge.

pourront-ils fréquenter l'école de la bande? S'ils ne sont pas membres de la bande, celle-ci sera-t-elle obligée de leur fournir les services qu'elle offre aux autres enfants? Autrement dit, il se peut qu'ils habitent dans le foyer familial mais qu'ils ne puissent pas fréquenter l'école de la communauté.

Mme Paré : Si les enfants habitent dans la communauté, il faudra prendre des dispositions pour qu'ils puissent aller à l'école de la communauté ou dans une école hors de la réserve. Tous ces facteurs seront pris en considération par le juge.

Le sénateur Dyck : Permettez-moi de poursuivre sur ce sujet, car l'idée qu'un non-Autochtone puisse avoir accès à des terres des Premières nations est une grande source de préoccupation dans les communautés. Je me souviens que, la première fois que j'ai entendu parler de ce projet de loi, j'en ai parlé avec un chef de l'Ontario qui m'a dit qu'il en appuyait le principe, mais que par contre il craignait qu'on se retrouve avec un ensemble disparate où, dans certaines réserves, des terres finiraient par appartenir, avec les titres fonciers applicables, à des non-Autochtones. Ce n'est peut-être pas justifié, mais c'est ce que les gens craignent.

Le paragraphe 28(2) de la Loi sur les Indiens stipule que l'occupation d'une terre de la réserve par une personne qui n'est pas membre de la bande nécessite l'approbation du conseil de bande au bout d'un an. Est-il possible que ce projet de loi aille à l'encontre de la Loi sur les Indiens et qu'on ne dise rien?

M. Jacques : À ce moment-là, il s'agirait d'une personne qui habite déjà sur la réserve. Ce n'est pas comme si quelqu'un de l'extérieur décidait de venir construire une maison sur une terre de la réserve. Il s'agirait donc d'une personne qui habite déjà sur la réserve et dont il faut protéger les droits.

Le sénateur Dyck : Oui, mais dans certains cas, l'époux en question n'est pas un membre des Premières nations, et c'est ça qui me préoccupe. Je crois que toutes les Premières nations croient à l'autonomie gouvernementale, et qu'une personne qui n'est pas membre des Premières nations ne devrait pas avoir nécessairement les mêmes droits. Pour moi, c'est un peu ça le problème.

M. Jacques : Ce sont des facteurs que le juge devra prendre en considération. Sans compter que la Première nation pourra comparaître devant le juge pour expliquer tout le contexte social. Par conséquent, le juge prendra une décision en fonction de tous ces facteurs.

Le sénateur Dyck : Vous avez parlé, dans votre déclaration liminaire, de la Loi sur la gestion des terres des premières nations et de la Loi sur l'autonomie gouvernementale des premières nations. Envisage-t-on, dans ces deux lois, la possibilité qu'une maison puisse être attribuée à une personne qui n'est pas membre des Premières nations? Que dit-on à cet effet?

M. Duncan : Que je sache, elles disent la même chose que ce projet de loi.

I am familiar with some reserve communities that are quite integrated with the adjacent community wherein the chief and council must accommodate the fact that there are a lot of non-members living on the reserve because they have married in, but they are not Indian and they are not band members. There can be children that come with that marriage that are or are not Indian. Generally speaking, I think we have First Nations children very often going to schools off-reserve because there is not an on-reserve school, and we have on-reserve non-First Nations children going to on-reserve schools.

I just think that is a reality. To try and draw a knife edge demarcation when we are talking about an area of human rights is not a productive discussion, I do not think.

Senator Dyck: I did run across a report, which I mentioned to the previous witnesses, that looked at the intermarriage between First Nation and non-First Nation people and living on-reserve. On over two thirds of reserves, it is over 50 per cent, so obviously there has to be some protection for both spouses, First Nation or non-First Nation. Whether this should be equal is another question. The interesting thing, though, is that we are talking about protecting women and children. In fact, most of those intermarriages are women marrying non-First Nation men. How does that affect the situation when we are talking about protecting women and children? It would mostly be men who, according to the First Nation, would not have the same rights. They would be the ones asked to leave, not the women.

Mr. Duncan: The legislation is gender neutral, so it can apply either way. All we are saying in our remarks is that women and children are, generally speaking, the most vulnerable. If the man is somehow being put upon and abused, which is not impossible, he would fall under the purview of the legislation as well.

Senator Andreychuk: Mr. Minister, I do not know whether this question is to you or to your legal counsel. We are using the term "non-First Nation," but are other band members not in the same position, on a particular reserve, as anybody else? In other words, the reserve rights are for the members of that band. If there is intermarriage or a common-law union between two Aboriginals, and they choose to live on one band's property, the other is like a non-Aboriginal person. Am I correct? The rights are for the people who are recognized within the band, and everyone else — Aboriginal, Metis or what have you — falls into the other category. It is not a question of Aboriginal and non-Aboriginal, but of reserve rights and everyone else.

Mr. Jacques: Yes, are you correct. The legislation uses the term "non-member," so an Aboriginal from another community would be considered a non-member on the reserve, depending, obviously, on the membership.

Je sais que certaines communautés sur les réserves sont très intégrées avec la communauté adjacente, de sorte que le chef et le conseil doivent composer avec la présence, sur la réserve, d'un grand nombre de non-membres qui ont épousé un membre. Les enfants issus de ces mariages ne sont pas toujours des Indiens. De façon générale, je crois que les enfants des Premières nations fréquentent souvent des écoles hors réserve parce qu'il n'y a pas d'école sur la réserve même, et vice versa.

C'est tout simplement la réalité. Je ne pense pas qu'il soit très utile de tracer une ligne de démarcation très nette quand on parle de droits de la personne.

Le sénateur Dyck : Je suis tombée sur un rapport, que j'ai évoqué avec les témoins précédents, qui portait sur les couples mixtes, entre un membre de la Première nation et un non-membre, qui vivent sur une réserve. Dans plus de deux tiers des réserves, il y a plus de 50 p. 100 de couples mixtes, ce qui montre bien qu'il faut protéger les deux conjoints, qu'ils soient Premières nations ou non. La question est de savoir si cette protection doit être la même pour les deux. Ce qui est intéressant, toutefois, c'est que nous parlons de protéger les femmes et les enfants. Or, dans la plupart de ces couples mixtes, c'est la femme de la Première nation qui a épousé un non-membre de la Première nation. Est-ce un facteur important quand on parle de protéger les femmes et les enfants? Parce qu'à ce moment-là, ce sont les hommes qui n'auraient pas les mêmes droits. Ce sont eux qui seraient priés de partir, pas les femmes.

M. Duncan : Le projet de loi n'est pas sexospécifique, il s'applique également aux deux sexes. Tout ce que nous disons, c'est que les femmes et les enfants sont, en général, les plus vulnérables. Si c'est l'homme qui est victime de maltraitance, ce qui n'est pas impossible, il peut lui aussi se prévaloir de la protection offerte par le projet de loi.

Le sénateur Andreychuk : Monsieur le ministre, je ne sais pas si je dois adresser ma question à vous ou à votre conseiller juridique. Nous employons l'expression « non-membre de la Première nation », mais n'y a-t-il pas d'autres membres de la bande qui sont dans la même situation, sur une réserve donnée? Autrement dit, les droits qu'accorde la réserve, elle les accorde aux membres de la bande. En cas de mariage mixte ou en cas d'union de fait entre deux Autochtones, si le couple décide de vivre sur une propriété de la bande, l'autre conjoint est considéré comme un non-Autochtone, n'est-ce pas? Les droits en question sont accordés à ceux qui sont des membres reconnus de la bande, et tous les autres — Autochtones, Métis ou autres — sont dans une autre catégorie. Qu'on soit Autochtone ou pas, les droits sont accordés aux membres de la réserve.

M. Jacques : Vous avez raison. Le projet de loi utilise l'expression « non-membre » et, par conséquent, un Autochtone d'une autre communauté serait considéré comme un non-membre de la réserve, sous réserve bien sûr de la décision de la communauté.

Senator Andreychuk: It is the members of the community who determine who lives on the reserve and has access to rights and whatever other allotments are entitled. Is that correct?

Mr. Jacques: Yes.

Senator Andreychuk: I wanted to be sure I was getting this situation.

Senator Dyck: If I look at clause 20, it says "a spouse or common-law partner whether or not that person is a First Nation member" — just as you said — "or an Indian." Those two terms are very different.

Mr. Jacques: It could be possible for a non-status Indian to be a member of a band. The terms here actually do say that whether you are a member is one thing, and whether you are a status Indian is another. Basically, however, this is for the members of the band.

Senator Dyck: I could be mistaken, but that says to me that if you are a spouse and not a First Nation member or not an Indian you have the same designation as the First Nation band member who may be an Indian. No?

Mr. Jacques: I thought we were talking about the legislation giving rights to non-members, as compared to members.

Senator Dyck: It says member or Indian.

Senator Andreychuk: What is the interpretation of clause 20(1)?

Mr. Jacques: It says you could be an Indian or a band member. You might be an Indian without being a band member.

Senator Dyck: It says "whether or not that person is a First Nation member or an Indian."

Mr. Jacques: It gives the right to anyone who is a spouse.

Senator Dyck: Exactly. That was my concern — giving the right to anyone regardless of whether they are a First Nation member or an Indian.

Mr. Jacques: I am sorry; I did not get that distinction.

Senator Dyck: It is somewhat confusing.

I had another question. Are you aware of the matrimonial property provisions of the Lac La Ronge Indian Band? They have taken this idea of non-Indian and Indian partner into consideration in their code.

Mr. Duncan: I am not specifically familiar with that, but I know there are a lot of band council initiatives on this front. They would all tend to be somewhat different.

Le sénateur Andreychuk : En effet, ce sont les membres de la communauté qui décident qui peut vivre sur la réserve et qui peut jouir des droits et autres avantages accordés. C'est bien cela?

M. Jacques : En effet.

Le sénateur Andreychuk : Je voulais être sûre de bien comprendre.

Le sénateur Dyck : L'article 20 dit précisément « l'époux ou conjoint de fait, qu'il soit ou non membre d'une première nation ou Indien », comme vous l'avez dit. Ces deux termes sont très différents.

M. Jacques : Il pourrait arriver qu'un Indien non inscrit soit membre d'une bande. L'emploi de ces deux termes signifie qu'être membre est une chose, et être Indien inscrit en est une autre. Mais au final, c'est aux membres de la bande de décider.

Le sénateur Dyck : Je me trompe peut-être, mais j'en conclus que si vous êtes le conjoint et que vous n'êtes ni membre de la Première nation ni un Indien, vous avez le même statut que le membre de la bande qui est Première nation et qui peut être un Indien. C'est ça?

M. Jacques : Je pensais que nous discutions des droits que le projet de loi accorde aux non-membres, en comparaison de ceux qu'il accorde aux membres.

Le sénateur Dyck : Le projet de loi dit membre ou Indien.

Le sénateur Andreychuk : Comment doit-on interpréter le paragraphe 20(1)?

M. Jacques : Il dit que je le conjoint peut être un Indien ou un membre de la bande. Vous pouvez être un Indien sans être membre de la bande.

Le sénateur Dyck : Il dit précisément : « l'époux ou conjoint de fait, qu'il soit ou non membre d'une première nation ou Indien ».

M. Jacques : Le paragraphe accorde ce droit à quiconque est un époux ou conjoint de fait.

Le sénateur Dyck : Précisément, et c'est ce qui me préoccupe puisqu'il s'agit d'accorder ce droit à quiconque, qu'il soit ou non membre d'une Première nation ou Indien.

M. Jacques : Excusez-moi, mais je ne saisis pas la distinction.

Le sénateur Dyck : C'est un peu confus.

J'aimerais vous poser une autre question. Êtes-vous au courant des dispositions adoptées par la bande indienne du Lac La Ronge au sujet des biens matrimoniaux? Dans leur code, ils font la distinction entre partenaire indien et partenaire non indien.

M. Duncan : Je ne suis pas au courant de ce cas précis, mais je sais qu'un grand nombre de conseils de bande prennent des initiatives dans ce domaine. Je suppose que les textes adoptés varient d'une bande à l'autre.

Senator Dyck: They have non-member spouses sign a declaration saying that they do not get any interest in the land. That makes it very clear. It still revolves around the issue of whether or not the situation is as clear as you put out in your summary versus what we are hearing from other witnesses. I guess that is where we have to make a decision as to whether it is as clear as it could be. Is there a way that we could add another line or statement to the bill that indicates that this is your intention? Can you add something else that would make it crystal clear?

Senator Hubley: Thank you for being here today and helping us out.

I will move ahead to how it will come about. My first question is, will there be funding made available to individual First Nations' communities to assist them in developing their own First Nation laws with respect to family homes and matrimonial interests or rights?

Mr. Duncan: No, there is not. That is not the scenario that we have put out. What is envisioned is a centre of excellence. A non-political, national First Nation organization would provide non-binding guidance on the direction of the centre, in such areas as research and implementation-related activities. The plan is for the advisory committee to be comprised of key stakeholders that would include Aboriginal organizations, NGOs, centre of excellence staff and the Government of Canada.

There would be a targeted 50 per cent female representation on staff, in an advisory capacity, to address the concerns of women.

We think that is the way to go. It follows the model of some other things we have been trying to do.

Senator Hubley: Where would that be located?

Mr. Duncan: The bricks and mortar?

Senator Hubley: If it is bricks and mortar, yes.

Mr. Duncan: It is not decided.

Senator Hubley: Do you envision just one centre of excellence, or will there be opportunities to have centres across the country?

Ms. Paré: In the scenario mentioned by Minister Duncan, it would be a national centre of excellence that would provide non-binding advice, tools, maybe templates for First Nations to develop their laws, and public information for First Nations individuals or people living in the communities.

In addition to the centre of excellence, there would be a public education campaign to increase the awareness of the legislation and how it is being implemented. There is also funding to support education for judges and training for police officers that will help in implementing the legislation.

The Chair: Where will it be located and what will be the budget?

Ms. Paré: It has not been decided where the national centre will be located. Minister Duncan will have an opportunity to speak to his Treasury Board colleagues with respect to the implementation of the centre of excellence once the bill has passed.

Le sénateur Dyck : Ils demandent aux conjoints non membres de signer une déclaration dans laquelle ils s'engagent à ne pas revendiquer d'intérêt sur des terres. C'est on ne peut plus clair. Reste à savoir si la situation est aussi claire que vous le dites dans votre résumé, compte tenu de ce que nous disent d'autres témoins. Nous allons sans doute devoir décider dans quelle mesure nous voulons que le texte soit clair. Pensez-vous qu'on pourrait ajouter une ligne ou un énoncé, dans le projet de loi, indiquant clairement notre intention? Pour que tout soit parfaitement clair?

Le sénateur Hubley : Je vous remercie de venir nous rencontrer pour nous aider dans notre tâche.

J'aimerais parler de ce qui va se passer après, et vous demander si des fonds vont être mis à la disposition des communautés des Premières nations pour les aider à élaborer leurs propres lois sur les foyers familiaux, les intérêts matrimoniaux et les droits afférents?

M. Duncan : Non, ce n'est pas le scénario que nous avons prévu. Nous envisageons de créer un centre d'excellence. Une organisation nationale de Premières nations, apolitique, pourrait donner des conseils non contraignants sur les orientations du centre, dans des domaines comme la recherche et les initiatives de mise en oeuvre. On prévoit que le comité consultatif sera composé des principaux acteurs, notamment des organisations autochtones, des ONG, du personnel du centre d'excellence et le gouvernement du Canada.

On cible également une représentation de 50 p. 100 des femmes parmi le personnel, dans un rôle consultatif, afin que les problèmes des femmes soient bien pris en compte.

Nous pensons que c'est la solution. Cela reprend le modèle que nous avons utilisé dans d'autres domaines.

Le sénateur Hubley : Où sera-t-il situé?

M. Duncan : L'édifice lui-même?

Le sénateur Hubley : Oui.

M. Duncan : Ce n'est pas encore décidé.

Le sénateur Hubley : Y aura-t-il un seul centre d'excellence, ou pourra-t-il y en avoir plusieurs dans le pays?

Mme Paré : Selon le scénario dont a parlé le ministre Duncan, on prévoit de créer un centre d'excellence national qui proposera aux Premières nations des conseils non contraignants, des outils et peut-être des modèles pour les aider à élaborer leurs propres lois et à en informer les habitants de leurs communautés.

En plus du centre d'excellence, on prévoit de lancer une campagne pour informer le public sur le contenu du projet de loi et sur sa mise en oeuvre. Des crédits seront débloqués pour assurer la formation des juges et des agents de police, afin de faciliter la mise en oeuvre du projet de loi.

La présidente : Où sera-t-il situé, et quel sera son budget?

Mme Paré : Le lieu d'implantation de ce centre n'a pas encore été décidé. Le ministre Duncan en parlera à ses collègues du Conseil du Trésor dès que le projet de loi aura été adopté.

Mr. Duncan: Campbell River, B.C., would be a good place.

Senator Hubley: How soon after the bill receives Royal Assent would this centre of excellence be established and could work begin by individual First Nations communities?

Ms. Paré: It will depend on the process for Minister Duncan to receive Treasury Board approval.

Senator Hubley: Is there no budget established today for that, Mr. Minister?

Ms. Paré: We would have to get confirmation.

Mr. Duncan: There is not a budget established. The Treasury Board process you are usually looking at would be about three months, and then whatever else has to happen.

Senator Brazeau: Let us go back to clause 20 of the bill. I am hearing this discussion about non-Aboriginal or First Nation and non-First Nation. It is unfortunate that we are even discussing this when we talk about human rights and the purpose of this proposed legislation, which is to protect, in particular, the rights of Aboriginal women and their children. There could be Aboriginal men as well. A First Nation status Indian could marry and have children with a non-Aboriginal woman. The children would be status Indians. There could be a situation of family violence where the First Nation man would be involved in a separation. The non-Aboriginal woman could go to the court and ask for exclusive occupation of the residence.

If I understand this clause correctly, that would protect the rights of the woman, in this case of family violence, and their children. Is that correct?

Mr. Jacques: Yes, that is correct.

Mr. Jacques: The right to occupy is not necessarily a right. You have to make your case that you have the right. I understand that there are fears, but these issues are dealt with by the courts on a regular basis when they do provide the rights to protection. In a case where the non-member is a woman, whether or not she has custody of the kids would be taken into account. A lot of factors would have to be taken into account. It is not a given that someone who does not have the CP or the interest would necessarily get the right to stay.

Senator Nancy Ruth: My question is about the ratification process. It is clear that the demand for some kind of protection came from women over the decades; and the test has been reduced from 50 per cent to 25 per cent. Minister, I must say, as a good-old-time second-wave feminist, I find it a little galling, I guess, to think that 25 per cent of the band ratification could be men. It is a hypothetical, but I would almost like to see some way that at least half of those voting for the MRP, when it is done, would be women. Is that a possibility?

M. Duncan : Peut-être à Campbell River, en Colombie-Britannique, ce serait un bon choix.

Le sénateur Hubley : Combien de temps après la sanction royale du projet de loi ce centre sera-t-il créé? Les communautés des Premières nations peuvent-elles commencer à se préparer?

Mme Paré : Il faut d'abord que le ministre Duncan obtienne l'approbation du Conseil du Trésor.

Le sénateur Hubley : Vous n'avez pas de budget pour ça, monsieur le ministre?

Mme Paré : Il faut qu'il soit confirmé.

M. Duncan : Il n'y a pas de budget déterminé. Il faut compter à peu près trois mois pour le faire approuver par le Conseil du Trésor, et ensuite, on verra bien.

Le sénateur Brazeau : J'aimerais revenir sur l'article 20 du projet de loi. J'ai suivi toute cette discussion à propos de non-Autochtone, membre d'une Première nation et non-membre d'une Première nation. C'est vraiment malheureux de discuter de cela dans le contexte des droits de la personne et de l'objectif de ce projet de loi, qui est de protéger notamment les droits des femmes autochtones et de leurs enfants, mais il pourrait aussi s'agir d'hommes autochtones. Un Indien inscrit membre d'une Première nation pourrait fort bien épouser une femme non autochtone et avoir avec elle des enfants. À ce moment-là, les enfants seraient des Indiens inscrits. S'il y a un problème de violence conjugale, la femme, qui est non autochtone, pourrait vouloir la séparation et demander à un tribunal de délivrer une ordonnance d'occupation exclusive du foyer familial.

Si je comprends bien, cet article vise à protéger les droits des femmes et de leurs enfants, en cas de violence familiale?

M. Jacques : C'est exact.

M. Jacques : Le droit d'occupation exclusive n'est pas systématique. Vous devez plaider votre cause pour l'obtenir. Je sais que cela soulève des inquiétudes, mais ce sont des questions dont les tribunaux ont à connaître de façon régulière lorsqu'il est question de protéger quelqu'un. Lorsque le conjoint non membre est une femme, le fait qu'elle ait la garde des enfants est un élément que le juge prend en considération, parmi bien d'autres. Ce n'est pas parce que quelqu'un n'a ni titre de propriété ni intérêt sur le foyer familial qu'il a nécessairement le droit d'y rester.

Le sénateur Nancy Ruth : J'aimerais poser une question au sujet du processus de ratification. Depuis des décennies, on sait que les femmes demandent une certaine protection, et le seuil a été abaissé de 50 à 25 p. 100. Monsieur le ministre, je suis peut-être une bonne vieille féministe de la deuxième vague, mais je frémis à l'idée que ces 25 p. 100 de membres pourraient être uniquement des hommes. C'est hypothétique, mais j'aimerais quand même mieux qu'on exige qu'au moins la moitié des personnes qui participent au vote sur les BIM soient des femmes. Cela est-il possible?

Mr. Duncan: Certainly, it would be precedent setting. You would have to deny people who want to vote their right to vote. People who will be most readily mobilized will be the women. They will be the ones most vitally interested in the subject. Assuming they are 50 per cent of the population, this means ratification would require only half of the women to say yes, if nobody else voted. The ratification level of 25 per cent makes a lot of sense.

It is a pretty satisfactory threshold. We have had some ratification votes that I have been dealing with on economic and other measures where we have had voter turnouts as low as 9 per cent on the second try. Was it 50 per cent before?

Ms. Paré: Double majority.

Mr. Duncan: That was too much. I thank the committee for leading the charge on the change, but I do not think it is workable. That would go against the Charter if you were to tell people they could not vote based on gender.

Senator Nancy Ruth: I am encouraging that section 15(2) of the Charter be used in an affirmative action manner.

Senator Andreychuk: My concern is the children. Adults get into situations, and children suffer the consequences. It is trite to say, but it is still true. You have some preamble principles that are pretty good; and you do say to take into account the best interests of children, including the interests of any child who is a First Nation member, to maintain a connection with that First Nation, and to be informed by the First Nation with respect to cultural, social and legal context in the circumstances.

I laud you for putting that in the bill. I would like to ask why there is not a preamble statement, if you are putting these in, that the Convention on the Rights of the Child be adhered to. Why is it not there? This committee has been saying year in and year out that that is the international standard for children. At the least it should be adhered to and taken into account. I trust the convention has been considered, but it would be nice to see it in the bill.

Mr. Duncan: I will offer up a challenge: Do you know of a single piece of Canadian federal or provincial legislation that references it?

Senator Andreychuk: Yes, the Young Offenders Act.

Mr. Duncan: Does it reference the UN Convention on the Rights of the Child?

Senator Andreychuk: Yes, sir, it takes into account the Convention on the Rights of the Child. I put that out as a guide that would be extremely helpful for children. I would like to see us bound by it fully and have full ratification but, at least, it should be taken into account as one of the pillars of what we stand for.

Senator Martin: I want to connect some pieces from our previous session with a witness who raised concerns about access to justice. If I heard correctly about the centre of excellence, it will

M. Duncan : Ce serait certainement un précédent. Il faudrait alors interdire à des gens d'exercer leur droit de vote. C'est un sujet qui va mobiliser avant tout les femmes, car ce sont elles qui sont le plus touchées. Quand on sait qu'elles représentent à peu près 50 p. 100 de la population, il suffirait que la moitié d'entre elles votent oui pour que le texte soit ratifié, si personne d'autre votait. Le seuil de 25 p. 100 me paraît tout à fait raisonnable.

C'est un seuil satisfaisant. Nous avons eu des cas, pour des votes sur des questions économiques, par exemple, où le taux de participation ne dépassait pas 9 p. 100 au second tour. Était-ce 50 p. 100 avant?

Mme Paré : À la majorité double.

M. Duncan : C'était trop élevé. Je remercie le comité d'avoir lutté pour obtenir ce changement, mais je ne pense pas que votre proposition soit applicable. Si vous empêchez des gens de voter en raison de leur sexe, ça va à l'encontre de la Charte des droits.

Le sénateur Nancy Ruth : Je propose seulement de faire de la promotion sociale avec le paragraphe 15(2) de la Charte.

Le sénateur Andreychuk : Ce qui me préoccupe, ce sont les enfants. Les adultes se retrouvent dans toutes sortes de situations, et ce sont les enfants qui trinquent. C'est ce qu'on dit toujours, mais c'est vrai. Les principes qui figurent dans le préambule sont bons, et vous dites bien qu'il faut prendre en compte les meilleurs intérêts des enfants, notamment, dans le cas d'un enfant d'une Première nation, la nécessité pour lui de conserver des liens avec cette Première nation, et le droit d'être informé par la Première nation des aspects culturels, sociaux et juridiques de la situation en cause.

Je vous félicite d'avoir mis tout ça dans le projet de loi, mais je me demande pourquoi vous n'avez pas inscrit, dans le préambule, que le projet de loi souscrivait à la Convention sur les droits de l'enfant. Pourquoi pas? Notre comité répète depuis des années que c'est la référence internationale en matière de protection des enfants. La moindre des choses serait d'y souscrire et de l'appliquer; je suis sûre que c'est le cas, mais il serait bon de l'indiquer dans le préambule.

M. Duncan : Je vous mets au défi de trouver une seule loi fédérale ou provinciale qui y fait référence.

Le sénateur Andreychuk : Oui, la Loi sur les jeunes contrevenants.

M. Duncan : Elle fait référence à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant?

Le sénateur Andreychuk : Oui, elle tient compte de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant. Il serait bon que nous y souscrivions entièrement, que nous la ratifions et que, au moins, nous en fassions l'un des piliers de notre politique.

Le sénateur Martin : Je voudrais revenir sur les commentaires du témoin de la séance précédente qui a parlé des problèmes d'accès à la justice. Si j'ai bien compris ce que vous avez dit, le

provide certain tools to increase that access. Is it fair to say that this bill will be the direct answer to improving access to justice because that is exactly what it will do? Would you comment on access to justice and how this bill would enhance that?

Mr. Duncan: Any First Nation with current band council resolutions on this subject, other than ones under FNLMA or self-government, are unenforceable. Once this act is in place, anything they do after that — consistent with matrimonial property and trust on reserve or if they create a band-ratified resolution — is empowered and enforceable. However, right now it is not.

Senator Dyck: I will go back to the issue of exclusive occupation of the home. In Wendy Grant-John's report to the previous minister, Minister Prentice, she said we did not necessarily have to consider that we were pitting the human rights of the women and children against the rights of the First Nation collective. She recommended the exclusive possession of the matrimonial home be made a temporary one. Could we add in the word "temporary" to the exclusive occupation order to make it clear that it is for a limited period of time? The Canadian Bar Association recommended that clause 25 of Bill S-4 — the predecessor to this bill — be amended to require the court to consider the principle of minimal impairment as a factor when making an order for long-term occupation of the family home on a reserve by a non-band member.

By doing that, I do not think we are taking away from anything. We are just trying to increase clarity. It would be quite clear that fears about a non-band member or non-Indian gaining rights to the land will not happen. I think people want to see it as crystal clear as possible. I do not think anyone wants to hold the bill up. We just want to ensure there is clarity so there is not a flurry of legal activities against the bill once it is passed. Is that a possibility?

Mr. Duncan: We will look at it. I think we have three suggestions from the meeting if I have categorized it properly. We will look at them, as we have done in the past.

The Chair: Thank you, Mr. Minister. We appreciate your giving us so much time. We look forward to working with you in the future.

The Chair: I now welcome National Chief Betty Ann Lavallée from the Congress of Aboriginal Peoples.

You have been here before. We welcome you again and would like to hear your opinion of this new version of the matrimonial real property bill. I understand you have some remarks.

centre d'excellence va offrir des moyens d'améliorer l'accès à la justice. On peut donc dire que ce projet de loi est la solution pour améliorer l'accès à la justice, n'est-ce pas? Qu'en pensez-vous?

M. Duncan : Pour l'instant, les résolutions adoptées par des conseils de bande dans ce domaine ne sont pas applicables, à moins qu'elles aient été adoptées dans le cadre de la LGTPN ou d'une entente d'autonomie gouvernementale. Une fois que ce projet de loi aura été adopté, toutes les décisions qu'ils prendront — au sujet des biens matrimoniaux situés sur la réserve ou au moyen d'une résolution ratifiée par la bande — seront applicables. Pour l'instant, elles ne le sont pas.

Le sénateur Dyck : Permettez-moi de revenir sur la question de l'occupation exclusive du foyer familial. Dans son rapport à votre prédécesseur, le ministre Prentice, Wendy Grant-John disait qu'il ne fallait pas nécessairement opposer les droits des femmes et des enfants, d'un côté, et les droits des membres de la Première nation. Elle recommandait plutôt que la possession exclusive du foyer matrimonial soit temporaire. Pourrions-nous ajouter l'adjectif « temporaire » à l'expression « ordonnance d'occupation exclusive », pour bien montrer que cela ne s'applique que pendant une période limitée? L'Association du Barreau canadien avait recommandé de modifier l'article 25 du projet de loi S-4 — le prédécesseur de ce projet de loi — afin d'obliger le tribunal à tenir compte du principe de l'atteinte minimale lorsqu'il accorde à un non-membre de la bande une ordonnance à long terme d'occupation du foyer familial sur la réserve.

En faisant cela, nous ne changeons rien au fond, nous rendons simplement les choses plus claires. De cette façon, les gens ne craindront plus que des non-membres de la bande ou des non-Indiens acquièrent des droits sur des terres de la réserve. Je pense que les gens veulent que ce soit le plus clair possible. Personne, je pense, ne veut retarder le projet de loi indûment, nous voulons simplement que cette disposition soit claire afin qu'elle ne déclenche pas des poursuites une fois le projet de loi adopté. Cela est-il possible?

M. Duncan : Nous y réfléchirons. Nous avons donc trois suggestions qui nous ont été faites au cours de cette réunion, et que nous allons prendre le temps d'examiner de plus près, comme nous l'avons toujours fait dans le passé.

La présidente : Merci, monsieur le ministre. Nous vous remercions de nous avoir accordé autant de temps. Nous espérons vous revoir bientôt.

La présidente : Je vais maintenant souhaiter la bienvenue au chef national, Betty Ann Lavallée, du Congrès des Peuples Autochtones.

Ce n'est pas la première fois que vous comparaissez. Nous vous souhaitons à nouveau la bienvenue et nous allons écouter ce que vous avez à nous dire au sujet de cette nouvelle version du projet de loi sur les biens immobiliers matrimoniaux. Je crois que vous avez une déclaration liminaire.

Betty Ann Lavallée, National Chief, Congress of Aboriginal Peoples: Good evening, Senator Jaffer and members of the Standing Senate Committee on Human Rights. It is an honour to present to the committee today on the traditional ancestral homelands of the Algonquin peoples.

I am a Mi'kmaq woman who has lived all my life on my traditional ancestral homeland of Mi'kma'ki in part of present-day New Brunswick. I am also an Indian Act registered Indian with status tied to an Indian Act band. Although I live off-reserve and am a lifetime member of an Aboriginal council, I am recognized as a Mi'kmaq woman and I have a traditional governing Mi'kmaq grand council with treaty and Aboriginal rights with our own traditional laws, which I respect.

On the other hand, I am one of the few fortunate Aboriginal persons who can at least turn to the existing law off-reserve if my marriage were to break up. On-reserve, my brothers and sisters facing spousal breakup have nothing save the Indian Act, which we know does not protect and does less to promote fundamental rights of human beings. That was until recently.

Since 1971, the Congress of Aboriginal Peoples has represented the rights and interests of off-reserve, non-status, status Indians and Metis Aboriginal peoples living in urban, rural, remote and isolated areas throughout Canada.

CAP has always cherished Aboriginal women because women create life and are the continuum and backbone of our communities.

Mi'kmaq women have always been the decision makers on social, cultural and all matters of well-being of the family. This continues to this day, even though the Indian Act continues to promote and support a patrilineal approach to decision making.

Emma LaRocque, a noted Aboriginal scholar, has said that colonization has taken a toll on all Aboriginal peoples, but perhaps it has taken its greatest toll on our women.

We are slowly seeing the dismantling of the Indian Act and the associated problems that have been created by this outdated act, which consistently finds itself charged with human rights violations.

Women, men and children continue to endure discrimination and violation of their fundamental human rights through the Indian Act. Its sole intent was and continues to be to define who an Indian is and where an Indian belongs.

Through the brave work of people like Sharon McIvor, Sandra Lovelace Nicholas and Jeannette Corbiere Lavell, to name but a few, we are taking the Indian Act to court and having it dismantled piece by piece for its violation of fundamental human rights.

Betty Ann Lavallée, chef national, Congrès des Peuples Autochtones : Bonsoir, sénateur Jaffer, mesdames et messieurs les membres du Comité sénatorial permanent des droits de la personne. C'est un honneur pour moi de m'adresser à vous aujourd'hui, en ce lieu situé sur les terres ancestrales traditionnelles des peuples Algonquins.

Je suis une femme micmac et j'ai toujours vécu sur ma terre ancestrale traditionnelle de Mi'kma'ki, dans la région qu'on appelle aujourd'hui le Nouveau-Brunswick. Je suis également une Indienne inscrite, au sens de la Loi sur les Indiens, et mon statut est lié à une bande de la Loi sur les Indiens. Même si je vis en dehors de la réserve, je suis membre à vie du conseil de bande, je suis reconnue comme une Micmac, et je respecte notre grand conseil micmac traditionnel qui nous gouverne, conformément à nos droits issus des traités, à nos droits ancestraux et à nos lois traditionnelles.

Par ailleurs, je suis l'une des rares Autochtones à pouvoir au moins invoquer la législation en vigueur en dehors des réserves, si mon mariage devait cesser. Sur les réserves, mes frères et mes sœurs qui se retrouvent dans cette situation n'ont aucun recours à part la Loi sur les Indiens, laquelle, nous le savons bien, n'accorde aucune protection en matière de droits fondamentaux de la personne. C'était jusqu'à récemment.

Depuis 1971, le Congrès des Peuples Autochtones défend les droits et les intérêts des Indiens inscrits et non inscrits et des peuples autochtones métis qui vivent en dehors des réserves, dans des villes ou dans des communautés rurales isolées, partout au Canada.

Le CPA a toujours eu un attachement profond pour les femmes autochtones car ce sont les femmes qui donnent la vie et qui sont l'épine dorsale de nos communautés.

Les femmes micmacs ont toujours été celles qui prenaient les décisions en matière de vie sociale et culturelle et pour tout ce qui concerne le bien-être de la famille. C'est encore le cas aujourd'hui, même si la Loi sur les Indiens continue de promouvoir et d'encourager une approche patrilinéraire.

Emma LaRocque, une éminente érudite autochtone, a dit que la colonisation avait laissé des traces sur tous les peuples autochtones, mais surtout sur les femmes.

Nous assistons, peu à peu, au démantèlement de la Loi sur les Indiens et à la disparition des problèmes associés à cette loi désuète, qui permet des violations des droits de la personne.

En effet, à cause de cette loi, des femmes, des hommes et des enfants continuent d'être victimes de discrimination, et leurs droits fondamentaux sont bafoués. Le seul objectif de cette loi était et est toujours de définir qui est un Indien et où il doit vivre.

Grâce aux initiatives courageuses de femmes comme Sharon McIvor, Sandra Lovelace Nicholas et Jeannette Corbiere Lavell, pour n'en nommer que quelques-unes, nous avons entrepris de mener l'assaut contre la Loi sur les Indiens et de la faire disparaître, morceau par morceau, parce que c'est une source de violations des droits fondamentaux de la personne.

We have never bought into the Indian Act. We have stood our ground and we have lived and continue to live on our traditional ancestral homelands. We, as indigenous people, continue on our homelands with our culture and our histories that in many cases span over tens of thousands of years.

CAP is happy that this government is acting to protect the rights of the Aboriginal peoples of Canada and is moving forward with a suite of strategies, plans, initiatives and acts that will promote respect and elevate the dignity and the worth of all the Aboriginal peoples of Canada.

Let us look at the suite of changes moving the relationships forward that aim to elevate the human dignity and worth of the Aboriginal peoples in Canada, looking at the person as a human being.

We have political and financial support with an extensive compensation package issued for the majority of the survivors of residential schools. The government has announced the continuing support and celebrated an event with the Governor General on the occasion of the establishment and launch of the Truth and Reconciliation Commission in the fall of 2009.

In June 2009, there was announced and rolled out the forward-looking Federal Framework for Aboriginal Economic Development with its four key pillars. This framework is accompanied with a new Aboriginal Skills and Employment Training Strategy. ASETS is also laying out a carpet for partnerships with industry and business Canada and includes on- and off-reserve men and women.

In May of 2009, we had the repeal of section 67 of the Human Rights Act, which barred recourses for actions taken under or through the law and intent of the Indian Act. This repeal of section 67 of the Canadian Human Rights Act, through the introduction of Bill C-21 and the accompanying work ongoing to prepare on- and off-reserve Aboriginal peoples to first understand and then meet the challenges of ending a legal bar against launching human rights violations is a big cause for celebration.

We have Bill C-3, an initial response to a court decision denouncing the Indian Act registration process, and with that, the convening of serious working tables to explore the whole issue of registration, membership and citizenship — human people issues.

The government is setting up a separate exploratory process to learn about membership, registration and citizenship. All national Aboriginal organizations, NAOs, agreed that the exploratory processes will be vital and pivotal to reconciliation.

Nous n'avons jamais accepté la Loi sur les Indiens. Nous avons résisté et nous avons continué de vivre sur nos terres ancestrales traditionnelles. Nous sommes des peuples indigènes qui continuent de vivre sur leurs terres traditionnelles, avec leurs cultures et leurs traditions qui remontent bien souvent à des dizaines de milliers d'années.

Le CPA se réjouit que le gouvernement fédéral ait décidé de prendre des mesures pour protéger les droits des peuples autochtones du Canada, et qu'il propose toute une série de stratégies, de plans, d'initiatives et de lois qui encourageront le respect et renforceront la dignité et l'amour propre de tous les peuples autochtones du Canada.

Parlons un peu des changements qui visent à renforcer la dignité et l'amour-propre des peuples autochtones au Canada, autrement dit à considérer ces gens-là comme des êtres humains.

Le gouvernement nous accorde des appuis politiques et financiers, ainsi qu'un programme complet d'indemnisation pour la majorité des survivants des pensionnats. Le gouvernement a réitéré son appui, et il a organisé une célébration avec la gouverneure générale de l'époque au moment de la création de la Commission de vérité et de réconciliation, à l'automne 2009.

En juin 2009, il a annoncé et mis en œuvre un instrument moderne, le Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones, avec ses quatre piliers. Ce cadre général s'accompagne d'une nouvelle Stratégie de formation pour les compétences et l'emploi destinée aux Autochtones. La SFCEA sert également de tremplin pour des partenariats avec l'industrie et avec des entreprises, et inclut des hommes et des femmes qui vivent sur les réserves et en dehors.

En mai 2009, nous avons obtenu l'abrogation de l'article 67 de la Loi sur les droits de la personne, qui interdisait de déposer des plaintes de discrimination à la suite d'actions ou de décisions prises en vertu de la Loi sur les Indiens. L'abrogation de cet article 67 de la Loi canadienne sur les droits de la personne, au moyen du projet de loi C-21, et les travaux qui se poursuivent pour aider les Autochtones qui vivent sur les réserves et en dehors à bien comprendre les enjeux que représente l'abrogation d'un article qui interdisait tout recours en matière de violations des droits de la personne, toutes ces initiatives, donc, sont pour nous une grande source de satisfaction.

Il y a aussi le projet de loi C-3, qui est une première réponse à une décision juridique dénonçant le système d'inscription prévu par la Loi sur les Indiens, et en parallèle, l'organisation de groupes de travail sérieux pour examiner toute la question de l'inscription, de l'appartenance à une bande et de la citoyenneté — bref, des questions qui définissent les êtres humains.

Le gouvernement est en train de mettre en place un processus distinct pour examiner la question de l'appartenance à une bande, de l'inscription et de la citoyenneté. Toutes les organisations autochtones nationales, les OAN, ont reconnu que ces processus d'examen étaient des facteurs clés en vue de la réconciliation.

This government announced the adoption of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. This international human rights document brings Canada once again to the forefront as a defender of fundamental human rights and, most significantly, the rights of the indigenous peoples of Canada as well as those throughout the world.

We have the Prime Minister's invitation to the national Aboriginal organizations to meet and share with him our goals, aspirations and priorities. This is not a one-time meeting or request; rather, an honest overture for a continuum of ongoing meetings directly between the prime minister and NAO leaders.

We have the announcement that the Government of Canada will commemorate the legacy of Indian residential schools through a permanent installation of stained glass artwork in Centre Block on Parliament Hill.

We have the matrimonial real property bill, which CAP strongly supports and which is a significant piece of legislation. In the case of the MRP, the focus is the dignity and worth of spouses and their children on-reserve who face breakups of the family home.

This suite of actions over a very short period of time is significant to the Aboriginal peoples of Canada and Canada as a whole. The government clearly recognizes the humanity of Aboriginal men and women.

The MRP act has more significance than meets the eye because it goes to the heart of the issue: the dignity of the person.

The bill is addressing the real human issue of an Aboriginal person, sometimes often taken for granted by other Canadians. A spouse within an Aboriginal relationship should not be denied or put out on the street alone and without any recourse because of a family or marital breakdown. That has been happening for far too long in Canada.

For many years, we have been calling for an effective matrimonial real property regime to protect spouses who are forced to leave a reserve. We have gone through the RCAP process, three parliamentary committees, the Standing Senate Committee on Human Rights and our own CAP-specific process on matrimonial real property.

In addition to this, various United Nations bodies have focused on the need to address the issue of matrimonial real property on reserves. They have told Canada that these violations are not compatible with international obligations.

Aboriginal women and men living on-reserve face unfair and unconstitutional discrimination when they are barred from exercising their right to a fair share of matrimonial real property after the breakup of a marriage or common-law relationship.

Le gouvernement a annoncé l'adoption de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. En adoptant ce texte international sur les droits de la personne, le Canada se retrouve encore une fois à l'avant-garde de la défense des droits fondamentaux de la personne et, surtout, des droits des peuples autochtones du Canada et du monde entier.

Il y a aussi l'invitation que le premier ministre a adressée aux organisations autochtones nationales de venir discuter avec lui de nos objectifs, de nos aspirations et de nos priorités. Ce ne sera pas un événement isolé, mais plutôt le début d'une série de rencontres entre le premier ministre et les dirigeants des OAN.

Il y a aussi l'annonce qu'a faite le gouvernement du Canada au sujet de son intention de commémorer l'héritage des pensionnats indiens par l'installation permanente d'un vitrail, dans l'édifice du Centre de la Colline du Parlement.

Il y a enfin le projet de loi sur les biens immobiliers matrimoniaux, que le CPA appuie vivement car c'est une mesure législative importante. Dans ce dossier des BIM, l'objectif est de protéger la dignité et l'amour-propre des époux et de leurs enfants qui vivent sur la réserve et qui doivent faire face à l'éclatement de l'unité familiale.

Toutes ces mesures que je viens d'énumérer et qui ont été prises en l'espace de peu de temps sont importantes pour les peuples autochtones du Canada et pour le Canada dans son ensemble. Il est clair que le gouvernement reconnaît que les hommes et les femmes autochtones sont des êtres humains.

La loi sur les BIM est plus importante qu'elle ne paraît à première vue, car elle touche directement à la dignité de la personne.

Le projet de loi traite la personne autochtone comme un être humain, ce que d'autres Canadiens tiennent souvent pour acquis. Dans un couple autochtone, un conjoint ne devrait pas être privé de ses droits ou jeté à la rue sans aucun recours, à cause d'une rupture de la relation conjugale ou familiale. Au Canada, ça fait trop longtemps que ça dure.

Depuis des années, nous réclamons l'instauration d'un régime efficace sur les biens immobiliers matrimoniaux, afin de protéger les conjoints qui sont forcés de quitter la réserve. Nous avons eu la CRPA, trois comités parlementaires, le Comité sénatorial permanent des droits de la personne, et le processus du CPA sur les biens immobiliers matrimoniaux.

En plus, divers organismes des Nations Unies ont souligné la nécessité d'examiner la question des biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves, et ont fait savoir au Canada que les violations des droits qui s'y produisaient n'étaient pas compatibles avec ces obligations internationales.

Les hommes et les femmes autochtones qui vivent sur les réserves sont victimes d'une discrimination illégale lorsqu'on les empêche de revendiquer leur juste part des biens immobiliers matrimoniaux, après un divorce ou une séparation.

This often means that the spouse and children have to leave the reserve and are forced to start over in a non-Aboriginal environment without any outside help or any help from any Indian Act agency.

These men and women frequently approach CAP's provincial affiliates seeking services and support where either we do not have the resources or we have limited capacity to provide to them. This places CAP is a difficult position, and these women and men are forced to turn to shelters, if they are available in their area. Faced with this hostile environment without support, many return to a familiar but sad and violent relationship and the cycle re-enacts itself over and over, often carrying on to another generation.

Currently, when a marriage breaks down, the husband can force his wife and children to leave the home or vice versa. There is no legal recourse for these women or men. They become homeless and are often forced to move off the reserve where there is even less support, and, if they are lucky, they can move into a shelter where a shelter exists. Sadly, the victims of abuse are the ones forced to leave the family home because there is no recourse for enforcement, counselling, protection from the abuser or determination of accessing proceeds for matrimonial real property.

CAP views Bill S-2 as a positive and significant step to recognizing the dignity and worth of the Aboriginal person. That is an important aspect of Bill S-2, which often gets lost. Finally, a government is taking a bold step to ensure that the Aboriginal spouse and his or her children on a reserve have a legal recourse and can expect some equitable distribution of matrimonial real property assets and enforcement, in the event of a divorce, separation, family violence or death.

A spouse and children without a home have nothing. A home is the foundation for beginning a healthy and nurturing lifestyle.

Sometimes spouses fear retribution if they come forward with their stories. Coming forward requires a great deal of courage, particularly in a small reserve where everyone is part of the extended family. We have over 633 band councils and over 1,000 reserves and Indian settlements across Canada. Some have fewer than 50 families. This blatant practice of discrimination against Aboriginal human dignity must end. For years, Aboriginal women and men have been struggling for recognition of their worth, their dignity and their rights. Let us finally have the courage to provide the legal tools for Aboriginal spouses to use the rule of law on-reserve as their sisters and brothers can now use off-reserve.

By taking this national approach, immediate protection will be provided and will be consistent right across Canada. The Indian Act band councils will have the right to develop matrimonial real property laws to apply on their reserves that reflect the cultural and social traditions of the community with respect to the

Il en résulte souvent que le conjoint et les enfants doivent quitter la réserve pour commencer une nouvelle vie dans un environnement non autochtone, sans aucune aide de l'extérieur ou d'un organisme de la Loi sur les Indiens.

Ces hommes et ces femmes s'adressent souvent aux affiliés provinciaux du CPA pour demander de l'aide et des services, alors que nous n'en avons guère les ressources. Cela place le CPA dans une position délicate, car ces femmes et ces hommes sont alors obligés d'aller dans des refuges, lorsqu'il y en a dans leur région. Face à une perspective aussi hostile, bon nombre d'entre eux se résignent à réintégrer le foyer familial et à reprendre une relation malheureuse et violente, de sorte que le cycle se répète, souvent à la génération suivante.

À l'heure actuelle, en cas de divorce ou de séparation, le mari peut obliger sa femme et ses enfants à quitter le foyer familial, ou vice versa. Il n'existe aucun recours juridique pour ces hommes et ces femmes. Ils n'ont plus de toit et ils sont souvent obligés de quitter la réserve, perdant ainsi toute source de soutien; s'ils ont un peu de chance, ils peuvent trouver de la place dans un refuge, là où il y en a. Il est malheureux que ce soient les victimes de maltraitance qui soient obligées de quitter le foyer familial, étant donné qu'il n'existe aucun recours en matière d'application de la loi, de counselling, de protection contre le conjoint violent, ou de détermination des droits sur les biens immobiliers matrimoniaux.

Pour le CPA, le projet de loi S-2 est une étape positive et importante vers la reconnaissance de la dignité et de l'amour-propre de la personne autochtone. C'est un aspect important du projet de loi S-2, qu'on néglige souvent. Nous avons enfin un gouvernement qui prend une initiative hardie en voulant s'assurer que le conjoint autochtone et ses enfants qui vivent sur la réserve puissent avoir un recours juridique et obtenir une répartition équitable des biens immobiliers matrimoniaux, en cas de divorce, de séparation, de violence familiale ou de décès.

Sans foyer familial, un conjoint et ses enfants n'ont plus rien. Le foyer est la condition indispensable à une vie saine et équilibrée.

Il arrive qu'un époux n'ose pas divulguer sa situation. Cela exige beaucoup de courage, surtout dans les petites réserves où tout le monde fait partie de la famille élargie. Nous comptons plus de 633 conseils de bande et plus de 1 000 réserves et établissements indiens dans tout le Canada, qui regroupent parfois moins de 50 familles. Ce type de discrimination flagrante, qui s'attaque à la dignité de la personne autochtone, doit absolument cesser. Depuis des années, des hommes et des femmes autochtones réclament la reconnaissance de leur dignité et de leurs droits. Ayons enfin le courage d'adopter les outils législatifs nécessaires pour que les conjoints autochtones puissent se prévaloir, sur les réserves, des mêmes garanties juridiques dont jouissent leurs frères et soeurs en dehors des réserves.

En adoptant une approche nationale, nous faisons en sorte que la protection accordée sera immédiate et uniforme dans tout le Canada. Les conseils de bande de la Loi sur les Indiens auront le droit d'élaborer et d'appliquer dans leurs réserves des lois sur les biens immobiliers matrimoniaux qui tiennent compte de leurs

provisions of equity of the law. Bill S-2 recognizes that communities are best placed to make decisions related to matrimonial real property.

An implementation process will follow on the heels of this legislation once it is passed, and will be important to the outcome and the successful implementation of the matrimonial real property act applicable on Indian Act reserves.

From a practical perspective, we are pleased to learn that the government plans to set up centres to deliver training and information sessions for law enforcement and court officials.

The Congress of Aboriginal Peoples looks forward to being engaged in this training. We need to ensure that the MRP regime also looks at the real issues that women, men and children may still continue to face if and when they leave the reserve because of a marital breakdown. We cannot abandon the human needs and forget the human condition.

CAP wants to ensure that women and men leaving a reserve have the capacity to acquire their share of the matrimonial real property and can begin a new life. CAP wants to ensure that the women or men leaving the reserve do not leave hopeless and without money and without recourse.

CAP is determined to see that Aboriginal spouses of broken marriages have recourse to matrimonial real property legislation that reflects their worth and dignity, something that is taken for granted and is available to other spouses within the federation of the peoples of Canada.

The issues we are dealing with are not simple. They never are when we are dealing with the human essence of a person and a family, particularly when there is pain, violence and betrayal of trust. The issues are challenging and will require the development and implementation of effective initiatives and action plans; however, any measure that improves the lives of Aboriginal women, men and children and that protects their rights, dignity and worth as human beings is worthy of our time, our support and the support of both chambers of the Parliament of Canada. Promoting the dignity of the person does not erode treaty or Aboriginal rights.

To this challenge, CAP and its affiliates are prepared to come forward and work with the government to ensure that information and a helping hand can and will be available to the Aboriginal spouses and children who are in the midst of a marriage breakdown and may have to leave a reserve.

The Chair: Thank you very much for your presentation. When you last appeared, when Bill S-4 was being studied, you noted the verification process was needed. As you know, the provisions relating to the verification officer do not appear in Bill S-2. Do you have any concerns about the removal of the provisions relating to the verification officer from Bill S-2?

traditions culturelles et sociales, et qui répondent aux critères d'équité de la loi. Le projet de loi S-2 reconnaît que les communautés sont les mieux placées pour prendre des décisions au sujet des biens immobiliers matrimoniaux.

Le processus de mise en oeuvre commencera dès l'adoption du projet de loi, et de lui dépendra en grande partie le succès de la loi sur les biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves assujetties à la Loi sur les Indiens.

Sur le plan pratique, nous sommes heureux d'apprendre que le gouvernement a l'intention de créer des centres qui organiseront des séances de formation et d'information à l'intention des policiers et des juges.

Le Congrès des Peuples Autochtones espère pouvoir participer à cette formation. Nous voulons en effet nous assurer que le régime sur les BIM prend en compte les vrais problèmes qui se posent aux femmes, aux hommes et aux enfants qui doivent quitter la réserve à la suite d'un divorce ou d'une séparation. Nous ne pouvons pas fermer les yeux sur les besoins des êtres humains.

Le CPA tient à s'assurer que les femmes et les hommes qui quittent la réserve ont les moyens de revendiquer leur juste part des biens matrimoniaux et qu'ils peuvent commencer une nouvelle vie. Le CPA tient à s'assurer que les femmes et les hommes qui quittent la réserve ne se retrouvent pas complètement démunis, sans aucune ressource et sans aucun recours.

Le CPA milite pour que les époux autochtones qui divorcent ou se séparent puissent, comme les autres Canadiens, invoquer une loi sur les biens immobiliers matrimoniaux qui reflète leur amour-propre et leur dignité, qu'on tient souvent pour acquis.

Les problèmes dont nous parlons ne sont pas simples; ils ne le sont jamais quand il est question de la dignité humaine d'une personne et d'une famille, surtout quand il y a de la souffrance, de la violence et de la trahison. Ils nécessiteront la mise en œuvre de mesures et de plans d'action efficaces, mais tout ce qui peut conduire à améliorer la vie des femmes, hommes et enfants autochtones, et qui contribue à protéger leurs droits et leur dignité d'êtres humains mérite notre appui et celui des deux Chambres du Parlement du Canada. La promotion de la dignité d'une personne n'empiète sur les droits issus des traités ou les droits ancestraux.

Pour relever ce défi, le CPA et ses affiliés sont prêts à collaborer avec le gouvernement pour offrir toute l'aide nécessaire aux époux et aux enfants autochtones qui sont obligés de quitter la réserve à la suite d'un divorce ou d'une séparation.

La présidente : Merci beaucoup de votre exposé. La dernière fois que vous avez comparu, au sujet du projet de loi S-4, vous avez dit que le mécanisme de vérification était nécessaire. Comme vous le savez, les dispositions relatives à ce mécanisme n'ont pas été reconduites dans le projet de loi S-2. Cela vous pose-t-il un problème?

Ms. Lavallée: I was somewhat surprised, but I would hope that there would be a time frame. We have to trust. This bill is a give-and-take situation. We will have to trust that the chiefs and the councils will implement. I know some of them are right now. They are working with the Canadian human rights centre to get a head start on this bill and to be able to get measures put in place so that if and when this bill becomes law, they are able to implement it in a short period of time.

In a situation like this, I would have liked to see some sort of verification, but, again, it is a give-and-take situation. As I said in my presentation, these issues are difficult; sometimes you have to give a little to get a little. It is about compromising, but, at the end of the day, my main concern is the spouses and the children that will be affected by this bill.

The Chair: Thank you.

Senator Nancy Ruth: It is great to have your support.

Everyone is articulating that it does not solve problems on reserves for things like violence or lack of housing or bad water or any of the hundreds of grounds.

However, if there was one recommendation that you could make to strengthen this bill to make it more responsive to the needs of women living on reserve land following a marriage breakup or the death of a spouse, what would it be?

Ms. Lavallée: I have actually experienced this, senator, where I have had a man come to me who had custody of the two children. This is not just a woman's issue. This is not a gender issue. Unfortunately, and I hate to say it, but some of our women are becoming just as violent as some of our men. That is because of the intergenerational problems of drugs, alcohol and abuse. That is the reality we deal with every day. I hope there are provisions that there be emergency accommodations made for these families to be able to go to a safe place and be protected, in particular the children.

As we all know, we have seen situations where in some cases the person being abused is forced to return to the home and, unfortunately, sometimes the outcome is not very pleasant. I would like to see some sort of emergency location created that victims could be taken to.

Senator Nancy Ruth: Is that something you want to see in the bill?

Ms. Lavallée: I would love to see that in the bill. I would also love to see a definite time limit as to when this must be implemented.

Senator Nancy Ruth: When bands had their MRP —

Ms. Lavallée: Similar to what they did when they repealed section 67 of the Human Rights Act. I believe they had given them a period of two to three years on that. I would like to see this put in place as quickly as possible.

Senator Nancy Ruth: What would that time limit be?

Mme Lavallée : Cela m'a un peu surprise, mais j'espère qu'un délai sera fixé. Il faut avoir confiance. Avec ce projet de loi, c'est du donnant-donnant. Il faut espérer que les chefs et les conseils appliqueront ces dispositions. Je sais que certains d'entre eux ont déjà commencé à voir avec le centre canadien des droits de la personne s'ils pouvaient prendre de l'avance et mettre en place certaines choses, afin d'accélérer la mise en œuvre du projet de loi, une fois que celui-ci sera adopté.

Dans ce genre de situation, j'aurais préféré qu'il y ait un mécanisme de vérification, mais encore une fois, c'est donnant-donnant. Comme je l'ai dit dans mon exposé, ce sont des problèmes difficiles à régler, et il faut parfois donner un peu pour obtenir un peu. Tout est une question de compromis, mais au bout du compte, l'essentiel, ce sont les époux et les enfants qui seront touchés par ce projet de loi.

La présidente : Merci.

Le sénateur Nancy Ruth : Merci de nous donner votre appui.

Tout le monde dit que le projet de loi ne fait rien pour régler les nombreux problèmes qui sévissent sur les réserves, comme la violence, la pénurie de logements ou la mauvaise qualité de l'eau.

Si vous deviez nous faire une recommandation, laquelle feriez-vous pour renforcer ce projet de loi afin qu'il réponde mieux aux besoins des femmes qui vivent sur les réserves et qui doivent faire face à un divorce ou à la mort d'un époux?

Mme Lavallée : Je me suis moi-même trouvée face à un cas, sénateur, où c'est l'homme qui a eu la garde des deux enfants. Ce problème n'est donc pas propre aux femmes. Ce n'est pas un problème sexospécifique. Malheureusement, et je regrette de devoir le dire, certaines femmes autochtones deviennent aussi violentes que les hommes. C'est souvent à cause de problèmes intergénérationnels de drogue, d'alcool et de maltraitance. C'est la réalité de tous les jours. J'espère que ces familles pourront avoir accès à des logements d'urgence où elles seront en sécurité, surtout les enfants.

Comme nous le savons, il arrive que le conjoint maltraité soit obligé de retourner dans son foyer, ce qui n'est pas toujours très agréable. J'aimerais bien qu'on prévoie des installations d'urgence où les victimes pourraient être accueillies.

Le sénateur Nancy Ruth : Pensez-vous qu'on devrait le prévoir dans ce projet de loi?

Mme Lavallée : J'aimerais bien. Je voudrais surtout qu'on fixe un délai pour la mise en place de ces dispositions.

Le sénateur Nancy Ruth : Quand les bandes avaient leurs BIM...

Mme Lavallée : Comme vous l'avez fait quand vous avez aboli l'article 67 de la Loi sur les droits de la personne. Vous leur aviez donné un délai de deux ou trois ans. Personnellement, j'aimerais que ça soit mis en place le plus rapidement possible.

Le sénateur Nancy Ruth : Quel devrait être ce délai?

Ms. Lavallée: In a case like this, where it involves potential harm to individuals, particularly children, I would like to see it put in place in 12 months minimum.

Senator Nancy Ruth: Given what Senator Jaffer has said about the verification officer, I had suggested to the minister that I would like to see that of the 25 per cent of people who must vote for MRP in First Nations, at least half of them be women. What do you think of that idea? Do you support it? Would you raise it or lower it?

Ms. Lavallée: Considering that most of the population of Aboriginal communities are women, I think you will see some women who will support that. I do not know if you will get everybody out. I think there will be some fear around this whole situation, which is natural when you try to do something different or new. There will be fear-mongering going on. It has already happened, so I think I would have to agree with what the minister said, that it will be difficult to get 25 per cent of the population out to vote.

Senator Nancy Ruth: I had not realized that the majority of people on reserves were female.

Ms. Lavallée: I am not saying on reserves specifically, but we have a large population of females in total.

Senator Nancy Ruth: In the governing bodies where those women are living, is most of the leadership male or female or is it half and half?

Ms. Lavallée: I would say the majority of them are still male.

Senator Martin: I want to ask about the role of CAP and perhaps the role of national organizations like AFN. What role will you play in the ongoing partnership with the government? I know the previous witness raised issues about access to information in some of the remote communities, that even with the enactment of this bill, there could still be access issues.

In your final comment, you talked about the ongoing role you will play. Would you speak a bit about the importance of that ongoing partnership of your organization and other national organizations with these many band councils, not so much the councils but with the government in dealing with the many groups that will have to be given some facilitation towards achieving some of the goals outlined?

Ms. Lavallée: My understanding is that AANDC, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, will be working with the five national Aboriginal organizations, those affected by this bill, to establish a centre of excellence. We will have feed-in to this centre in order to be able to put forth comments from our communities; some of our communities have land claims. We will be able to work with the Canadian Human Rights Research and Education Centre and have access to resources that would be available to individuals and band councils, whether to develop a bill for ratification in their communities or for individuals to obtain information and research as to what their rights may or may not be.

Mme Lavallée : Dans ce genre de situation, où la sécurité de certaines personnes est menacée, surtout les enfants, j'aimerais que ces dispositions soient mises en place en 12 mois au minimum.

Le sénateur Nancy Ruth : Compte tenu de ce que le sénateur Jaffer a dit au sujet du vérificateur, j'ai proposé au ministre que, s'agissant du seuil de participation de 25 p. 100 pour une consultation sur les BIM d'une Première nation, on exige qu'au moins la moitié soit des femmes. Pensez-vous que ce soit une bonne idée? Faudrait-il fixer la barre plus haut ou plus bas?

Mme Lavallée : Étant donné que la population des communautés autochtones est composée d'une majorité de femmes, il y en a un certain nombre qui seront d'accord avec ça. Je ne sais pas si elles le seront toutes. Toute cette question va provoquer des peurs, comme ça arrive toujours quand on essaie de mettre en place quelque chose de nouveau. Des campagnes seront même orchestrées pour attiser ces peurs. C'est déjà arrivé. Je suis donc plutôt d'accord avec le ministre là-dessus, ça va déjà être difficile d'obtenir un taux de participation de 25 p. 100.

Le sénateur Nancy Ruth : J'ignorais que la population des réserves était composée en majorité de femmes.

Mme Lavallée : Je ne parle pas seulement des réserves, mais du nombre total de femmes, qui est important.

Le sénateur Nancy Ruth : Dans les organisations qui gouvernent les réserves où vivent ces femmes, les dirigeants sont-ils en majorité des hommes, des femmes ou est-ce à peu près équivalent?

Mme Lavallée : Je dirai que la majorité sont encore des hommes.

Le sénateur Martin : J'aimerais parler du rôle du CPA et d'autres organisations nationales comme l'APN. Quel rôle allez-vous jouer dans ce nouveau partenariat avec le gouvernement? Le témoin précédent a parlé des problèmes d'accès à l'information dans les communautés éloignées, problèmes qui risquent de persister même après l'entrée en vigueur du projet de loi.

Vous avez conclu votre déclaration en parlant du rôle que vous allez jouer. Pourriez-vous nous parler de votre partenariat avec le gouvernement, avec d'autres organisations nationales et les conseils de bande, afin que tous les groupes puissent avoir l'appui nécessaire pour atteindre les objectifs fixés?

Mme Lavallée : Je crois savoir que AADNC, le ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord du Canada, va collaborer avec cinq organisations autochtones nationales, celles qui sont touchées par le projet de loi, pour créer un centre d'excellence. Nous pourrons participer à ce processus afin de faire connaître les réactions de nos communautés, dont certaines ont des revendications territoriales. Nous serons en mesure de travailler avec le Centre de recherche et d'enseignement sur les droits de la personne et d'avoir accès aux ressources mises à la disposition des conseils de bande qui voudront élaborer un projet de loi à faire ratifier par leur communauté, et aussi à la disposition des personnes qui veulent en savoir davantage sur leurs droits.

Senator Martin: There are always critics who talk about a lack of consultation and that there needs to be more from the affected community. Do you feel that as an organization you have been adequately consulted, that you have been at the table and this will be ongoing?

Ms. Lavallée: We have been at the table from the very beginning. As a matter of fact, this started when I was the chief and president of the New Brunswick Aboriginal Peoples Council because I remember holding the first session in New Brunswick, in which we travelled around the province getting input from the various communities. At the same time, AFN was doing the same with their communities and with the tribal councils. Yes, I believe there has been adequate consultation with those who wish to participate.

Senator Martin: It is time. Thank you for your presentation this evening.

Senator Dyck: I was not clear when you made a comment about the percentage of women living on-reserve and off-reserve. What was it that you said?

Ms. Lavallée: I said that I believe women outnumber men in the global Aboriginal population, not on- or off-reserve specifically.

I do believe that those of us who have the opportunity to participate if a community decides to have a referendum on an issue — as I said, I am a status Indian registered against a band, and normally when my band has issues, sometimes they will hold referendums. Therefore, chances are I would get to participate in something like that.

Senator Dyck: Being a person who loves numbers, I just happen to have in front of me numbers for on-reserve and off-reserve males and females across Canada. It is pretty much equal between male and female. On-reserve, there are 51 per cent male and 49 per cent female. Off-reserve, there are 47 per cent male and 53 per cent female. There are slightly more females off-reserve, which could be due to women leaving the reserve through loss of status or for obtaining education, who knows. It is not a huge difference. It is about equal.

The question I have for you is with regard to housing in terms of shelters and homes. In your role as president of CAP, do you have any information with regard to what the housing situation is on reserves? What is the shortage? How big is the need? How many homes are needed?

Ms. Lavallée: I do not have the actual numbers, but in my discussions with National Chief Atleo, that is an issue we always discuss. We know it is as huge a problem on-reserve as it is off-reserve. There is no definitive line. It is a problem. That is why there are very few shelters and, in some cases, there is no recourse but for the person to go back. That is why I would like to see some sort of designated location or something.

Le sénateur Martin : Il y a toujours des critiques pour dénoncer un manque de consultation, surtout auprès des communautés touchées. Pensez-vous que votre organisation a été suffisamment consultée, que vous avez eu la possibilité de vous exprimer et que ça va continuer?

Mme Lavallée : Nous avons eu la possibilité de nous exprimer dès le début. En fait, ça a commencé quand j'étais chef et présidente du Conseil des peuples autochtones du Nouveau-Brunswick, car je me souviens que la première session a eu lieu au Nouveau-Brunswick et que nous avons parcouru la province pour connaître les réactions des différentes communautés. À l'époque, l'APN en faisait autant avec ses propres communautés et avec ses conseils tribaux. Oui, j'estime qu'il y a eu suffisamment de consultation auprès de ceux qui voulaient participer.

Le sénateur Martin : C'est l'heure. Merci de votre témoignage.

Le sénateur Dyck : Je n'ai pas compris ce que vous avez dit au sujet du pourcentage de femmes qui habitent sur les réserves et hors des réserves. Qu'avez-vous dit exactement?

Mme Lavallée : J'ai dit que les femmes étaient en supériorité numérique dans la population autochtone globale, pas nécessairement au niveau des réserves ou en dehors.

Ceux d'entre nous qui ont la possibilité de participer à un référendum d'une communauté — comme je l'ai dit, je suis une Indienne inscrite dans une bande qui, pour certains dossiers, organise de temps à autre un référendum. Il y a donc des chances que je participe à ce genre d'exercice.

Le sénateur Dyck : Comme j'adore les chiffres, j'ai devant moi des statistiques sur le nombre d'hommes et de femmes qui vivent dans les réserves du Canada et à l'extérieur. La répartition est à peu près égale entre les hommes et les femmes. Dans les réserves, il y a 51 p. 100 d'hommes et 49 p. 100 de femmes, et hors des réserves, il y a 47 p. 100 d'hommes et 53 p. 100 de femmes. Il y a donc légèrement plus de femmes hors des réserves, ce qui est peut-être dû au fait que les femmes ont quitté la réserve parce qu'elles ont perdu leur statut ou pour poursuivre des études. La différence n'est pas grande, c'est à peu près équivalent.

J'aimerais vous poser une question au sujet des logements et des refuges. En tant que présidente du CPA, êtes-vous au courant de la situation du logement dans les réserves? Combien manque-t-il de logements?

Mme Lavallée : Je n'ai pas les chiffres exacts, mais je peux vous dire que c'est un problème dont on parle régulièrement dans nos discussions avec le chef national Atleo. Nous savons que c'est un problème énorme, aussi bien dans les réserves qu'en dehors. C'est un grave problème, et c'est la raison pour laquelle il y a très peu de refuges, si bien que la personne n'a pas d'autre solution que de réintégrer le foyer familial. C'est la raison pour laquelle j'aimerais qu'on désigne des installations ou des bâtiments à cette fin.

Senator Dyck: When you say "for the person to go back," if there were a housing shortage and the family is breaking up, they will need two houses instead of one.

Ms. Lavallée: Definitely.

Senator Dyck: That will exacerbate the situation. If you already have a housing situation, it will be worse. Are there shelters on-reserve?

Ms. Lavallée: No, not to my knowledge.

Senator Dyck: Do you not think that would help the situation on a day-to-day basis as much or more than a bill? Do we need shelters on reserves?

Ms. Lavallée: I think we need shelters both on and off reserves because it is the same situation off-reserve; most of our Aboriginal women will not go to a non-Aboriginal shelter because of the fear. We all recognize that it is something we will all have to work at.

Senator Hubley: My question is just a supplementary, but it does have to do with housing. When you mentioned the emergency housing that would be required, were you thinking of that being on-reserve or off-reserve? I am sure that not all breakups are violent, and so there probably would be some situations where one of the spouses would be stay with the children while the other one would move out, but not necessarily off-reserve. Does that happen?

Ms. Lavallée: Yes.

Senator Hubley: You do need that emergency housing then?

Ms. Lavallée: You do. In some cases, if it is a nice breakup — if there is any such a thing as a nice breakup — you will have some family members who will go to live with their family. If they have come to an agreement that it is over, you will normally have one spouse or the other go and stay with family members, until such time as something comes available. I have also seen situations where elderly women have, because of a break down in a family situation, given up their home to allow their daughters-in-law and Aboriginal grandchildren to stay on the reserve.

When I talk of emergency housing, we had a partnership with some of our colleagues on-reserve — some chiefs and councils in New Brunswick — because we did have some social housing units throughout New Brunswick. We were able to work together, in some cases, to take the family and place them into these houses. During the last rounds of housing monies given to us, we were able to work with the women's shelter to enhance it. We were also able to develop what we call second-stage housing for the families that were affected. We put our differences aside and put the children at the forefront in these situations because, at the end of the day, that is who needs to be protected.

Le sénateur Dyck : Quand vous dites que la personne « n'a d'autre solution que de réintégrer le foyer familial », quand il y a une pénurie de logements et que le couple se sépare, il faut deux maisons au lieu d'une.

Mme Lavallée : Absolument.

Le sénateur Dyck : Par conséquent, ça ne fait qu'aggraver la situation. S'il y a déjà une pénurie de logements, ce sera encore pire. Y a-t-il des refuges sur les réserves?

Mme Lavallée : Non, pas à ma connaissance.

Le sénateur Dyck : Ne pensez-vous pas que ce serait utile, que ça atténuerait le problème au quotidien, plus qu'un projet de loi? Avons-nous besoin de refuges sur les réserves?

Mme Lavallée : Je pense que nous avons besoin de refuges sur les réserves et en dehors, car c'est le même problème en dehors des réserves. La plupart des femmes autochtones n'oseront pas aller dans un refuge non autochtone. Nous savons tous que c'est quelque chose qu'il faut faire.

Le sénateur Hubley : Je voudrais simplement vous poser une question supplémentaire au sujet du logement. Quand vous avez parlé des logements d'urgence qui seraient nécessaires, était-ce sur les réserves ou en dehors? Les séparations ne s'accompagnent pas toutes de violence, et il y a sans doute des cas où l'un des conjoints pourrait rester avec les enfants tandis que l'autre irait s'installer ailleurs, mais pas nécessairement en dehors de la réserve. Est-ce que cela se produit?

Mme Lavallée : Oui.

Le sénateur Hubley : Vous avez donc besoin de logements d'urgence?

Mme Lavallée : Oui. Dans certains cas, quand la séparation se passe bien — si l'on peut dire —, certains membres de la famille vont aller vivre avec leur famille. S'ils se sont entendus pour mettre un terme à leur relation, il arrive que l'un des conjoints retourne vivre dans sa famille jusqu'à ce qu'un logement soit disponible. J'ai vu des cas où des femmes âgées avaient laissé leur maison à leur belle-fille et à leurs petits-enfants autochtones pour qu'ils puissent rester sur la réserve.

À propos de logements d'urgence, je peux vous dire que nous avions un partenariat avec certains de nos collègues sur les réserves — des chefs et des conseils au Nouveau-Brunswick — car nous avions des unités de logements sociaux dans toute la province. Dans certains cas, nous avons réussi à collaborer pour replacer des familles dans ces logements. Avec la dernière série de financements qui nous ont été donnés pour le logement, nous avons pu améliorer le refuge pour femmes. Nous avons pu également organiser ce que nous appelons des logements de transition pour les familles qui étaient touchées. Dans ces cas-là, nous faisons fi de nos divergences pour nous préoccuper uniquement des enfants car, au bout du compte, ce sont eux qui ont besoin d'être protégés.

Senator Hubley: Thank you.

The Chair: We want to thank you very much for being here and always making yourself available. We will certainly take your comments into consideration. Thank you.

Ms. Lavallée: Thank you, senator.

(The committee adjourned.)

Le sénateur Hubley : Merci.

La présidente : Nous vous remercions infiniment d'avoir accepté de comparaître devant nous aujourd'hui. Vous êtes d'une grande disponibilité. Nous allons prendre en compte ce que vous nous avez dit. Merci.

Mme Lavallée : Merci, sénateur.

(La séance est levée.)

APPEARING

The Honourable John Duncan, P.C., M.P., Minister of Aboriginal Affairs and Northern Development.

WITNESSES

Assembly of First Nations:

Jody Wilson-Raybould, Regional Chief, British Columbia;

Karen Campbell, Advisor.

Aboriginal Affairs and Northern Development Canada:

Line Paré, Director General, External Relations and Gender Issues Branch.

Department of Justice Canada:

Karl Jacques, Senior Counsel, Operations and Programs.

Congress of Aboriginal Peoples:

Betty Ann Lavallée, National Chief.

COMPARAÎT

L'honorable John Duncan, C.P., député, ministre des Affaires autochtones et du développement du Nord canadien.

TÉMOINS

Assemblée des Premières Nations :

Jody Wilson-Raybould, chef régional, Colombie-Britanique;

Karen Campbell, conseillère.

Affaires autochtones et Développement du Nord Canada :

Line Paré, directrice générale, Direction générale, Relations extérieures et problématiques hommes-femmes.

Ministère de la Justice Canada :

Karl Jacques, avocat-conseil, Opérations et programmes.

Congrès des Peuples Autochtones :

Betty Ann Lavallée, chef national.