

SENATE



SÉNAT

CANADA

First Session  
Forty-first Parliament, 2011

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

## HUMAN RIGHTS

*Chair:*

The Honourable MOBINA S. B. JAFFER

---

Monday, November 28, 2011

---

Issue No. 5

*Second (final) 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

---

INCLUDING:  
THE SECOND REPORT OF THE COMMITTEE  
(Budget)

THE THIRD REPORT OF THE COMMITTEE  
(Sexual Exploitation of Children in Canada)

---

WITNESSES:  
(See back cover)

Première session de la  
quarante et unième législature, 2011

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

## DROITS DE LA PERSONNE

*Présidente :*

L'honorable MOBINA S. B. JAFFER

---

Le lundi 28 novembre 2011

---

Fascicule n° 5

*Deuxième (dernière) 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

---

Y COMPRIS :  
LE DEUXIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(Budget)

LE TROISIÈME RAPPORT DU COMITÉ  
(L'exploitation sexuelle des enfants au Canada)

---

TÉMOINS :  
(Voir à l'endos)

STANDING SENATE COMMITTEE  
ON HUMAN RIGHTS

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

The Honourable Patrick Brazeau, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Ataullahjan	* LeBreton, P.C.
* Cowan	(or Carignan)
(or Tardif)	Lovlace Nicholas
Day	Nancy Ruth
Greene	Nolin
Hubley	

\*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 Day replaced the Honourable Senator Baker, P.C. (*November 28, 2011*).

The Honourable Senator Lovelace Nicholas replaced the Honourable Senator Zimmer (*November 28, 2011*).

The Honourable Senator Greene replaced the Honourable Senator Wallace (*November 28, 2011*).

The Honourable Senator Wallace replaced the Honourable Senator Andreychuk (*November 25, 2011*).

The Honourable Senator Nolin replaced the Honourable Senator Martin (*November 25, 2011*).

The Honourable Senator Zimmer replaced the Honourable Senator Dyck (*November 22, 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 :

Ataullahjan	* LeBreton, C.P.
* Cowan	(ou Carignan)
(ou Tardif)	Lovlace Nicholas
Day	Nancy Ruth
Greene	Nolin
Hubley	

\* 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 Day a remplacé l'honorable sénateur Baker, C.P. (*le 28 novembre 2011*).

L'honorable sénateur Lovelace Nicholas a remplacé l'honorable sénateur Zimmer (*le 28 novembre 2011*).

L'honorable sénateur Greene a remplacé l'honorable sénateur Wallace (*le 28 novembre 2011*).

L'honorable sénateur Wallace a remplacé l'honorable sénateur Andreychuk (*le 25 novembre 2011*).

L'honorable sénateur Nolin a remplacé l'honorable sénateur Martin (*le 25 novembre 2011*).

L'honorable sénateur Zimmer a remplacé l'honorable sénateur Dyck (*le 22 novembre 2011*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Monday, November 28, 2011  
(6)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day, at 2:02, in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable Mobina S. B. Jaffer, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Ataullahjan, Brazeau, Day, Greene, Hubley, Jaffer, Lovelace Nicholas, Nancy Ruth, Nolin and Wallace. (10).

*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 continued 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. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 4.*)

**WITNESSES:**

*As an individual:*

Mary-Ellen Turpel-Lafond (by video conference).

*Tk'emlùps Indian Band:*

Shane Gottfriedson, Chief;

Connie Leonard, Councillor.

*University of Saskatchewan:*

Mary Eberts, Arial F. Sallows Chair in Human Rights, College of Law.

*Frontier Centre for Public Policy:*

Joseph Quesnel, Policy Analyst, Aboriginal Frontiers Project.

*Native Women's Association of Canada:*

Michèle Audette, 2nd Vice-President, and President of Quebec Native Women;

Émilie Grenier, Legal and Policy Analyst;

Teresa Edwards, Director of Human Rights and International Affairs.

*As an individual:*

Rolanda Manitowabi.

*National Aboriginal Circle Against Family Violence:*

Anita Olsen Harper.

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le lundi 28 novembre 2011  
(6)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 14 h 2, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Mobina S.B. Jaffer (*présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Ataullahjan, Brazeau, Day, Greene, Hubley, Jaffer, Lovelace Nicholas, Nancy Ruth, Nolin et Wallace (10).

*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 1<sup>er</sup> novembre 2011, le comité poursuit 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. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 4 des délibérations du comité.*)

**TÉMOINS :**

*À titre personnel :*

Mary-Ellen Turpel-Lafond (par vidéoconférence).

*Bande indienne Tk'emlùps :*

Shane Gottfriedson, chef;

Connie Leonard, conseillère.

*Université de la Saskatchewan :*

Mary Eberts, Arial F. Sallows Chair in Human Rights, College of Law.

*Frontier Centre for Public Policy :*

Joseph Quesnel, analyste de la politique, Projet des frontières autochtones.

*Association des femmes autochtones du Canada :*

Michèle Audette, deuxième vice-présidente, et présidente de Femmes autochtones du Québec;

Émilie Grenier, analyste juridique et politique;

Teresa Edwards, directrice, Droits de la personne et affaires internationales.

*À titre personnel :*

Rolanda Manitowabi.

*National Aboriginal Circle Against Family Violence :*

Anita Olsen Harper.

*As an individual:*

Danalyn MacKinnon.

*Blood Tribe/Kainai:*

Charles Weasel Head, Chief;

Dorothy First Rider, Senior Researcher.

*Aboriginal Affairs and Northern Development Canada:*

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

Andrew Ouchterlony, Legal Counsel, Legal Services Unit.

Ms. Turpel-Lafond, Chief Gottfriedson and Ms. Connie Leonard each made a statement and, together, answered questions.

At 3:21 p.m., the committee suspended.

At 3:26 p.m., the committee resumed.

Ms. Ebert and Mr. Quesnel each made a statement and, together, answered questions.

At 4:34 p.m., the committee suspended.

At 4:36 p.m., the committee resumed.

Mss. Audette and Manitowabi each made a statement and, together, answered questions with Ms. Edwards.

At 5:40 p.m., the committee suspended.

At 6:03 p.m., the committee resumed.

Ms. Olsen Harper, Ms. MacKinnon, Chief Weasel Head and Ms. First Rider each made a statement and, together, answered questions.

At 6:50 p.m., the committee suspended.

At 6:56 p.m., the committee resumed.

At 6:58 p.m., Senator Brazeau assumed the chair.

It was agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration 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.

It was agreed that the title stand postponed.

It was agreed that the preamble stand postponed.

It was agreed that clause 1, which contains the short title, stand postponed.

It was agreed that clause 2 carry.

It was agreed that clause 3 carry.

It was agreed that clause 4 carry.

It was agreed that clause 5 carry.

It was agreed that clause 6 carry.

It was agreed that clause 7 carry.

*À titre personnel :*

Danalyn MacKinnon.

*Tribu des Blood/Kainai :*

Charles Weasel Head, chef;

Dorothy First Rider, chercheuse principale.

*Affaires autochtones et Développement du Nord Canada :*

Line Paré, directrice générale, Direction générale des relations extérieures et problématiques hommes-femmes;

Andrew Ouchterlony, conseiller juridique, Unité des services juridiques.

Mme Turpel-Lafond, le chef Gottfriedson et Mme Connie Leonard font chacun une déclaration puis, ensemble, répondent aux questions.

À 15 h 21, la séance est suspendue.

À 15 h 26, la séance reprend.

Mme Ebert et M. Quesnel font chacun une déclaration puis, ensemble, répondent aux questions.

À 16 h 34, la séance est suspendue.

À 16 h 36, la séance reprend.

Mmes Audette et Manitowabi font chacune une déclaration puis, avec Mme Edwards, répondent aux questions.

À 17 h 40, la séance est suspendue.

À 18 h 3, la séance reprend.

Mme Olsen Harper, Mme MacKinnon, le chef Weasel Head et Mme First Rider font chacun une déclaration puis, ensemble, répondent aux questions.

À 18 h 50, la séance est suspendue.

À 18 h 56, la séance reprend.

À 18 h 58, le sénateur Brazeau assume la présidence.

Il est convenu que le comité procède à l'étude article par article 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.

Il est convenu de reporter l'adoption du titre.

Il est convenu de reporter l'adoption du préambule.

Il est convenu de reporter l'adoption de l'article 1, le titre abrégé.

Il est convenu d'adopter l'article 2.

Il est convenu d'adopter l'article 3.

Il est convenu d'adopter l'article 4.

Il est convenu d'adopter l'article 5.

Il est convenu d'adopter l'article 6.

Il est convenu d'adopter l'article 7.

It was agreed that clause 8 carry.

It was agreed that clause 9 carry.

It was agreed that clause 10 carry.

It was agreed that clause 11 carry.

It was agreed that clause 12 carry.

It was agreed that clause 13 carry.

It was agreed that clause 14 carry.

It was agreed that clause 15 carry.

It was agreed that clause 16 carry.

The Honourable Senator Jaffer moved:

That Bill S-2 be amended in clause 17, on page 15, by replacing lines 3 and 4 with the following:

“section 16, and may extend the duration of the order beyond the period of”.

After debate, the question being put on the motion in amendment, it was adopted on the following vote:

YEAS

The Honourable Senators:

Day, Hubley, Jaffer, Lovelace Nicholas, Nancy Ruth — 5

NAYS

The Honourable Senators:

Brazeau, Ataullahjan, Greene, Nolin — 4

Abstentions — 0

It was agreed that clause 17 carry as amended, on division.

The Honourable Senator Jaffer moved:

That Bill S-2 be amended in clause 18, on page 15, by replacing lines 23 and 24 with the following:

“revoke the order, and may extend the duration of the order beyond”.

After debate, the question being put on the motion in amendment, it was adopted on the following vote:

YEAS

The Honourable Senators:

Day, Hubley, Jaffer, Lovelace Nicholas, Nancy Ruth — 5

NAYS

The Honourable Senators:

Brazeau, Ataullahjan, Greene, Nolin — 4

Abstentions — 0

It was agreed that clause 18 carry as amended, on division.

It was agreed that clause 19 carry.

It was agreed that clause 20 carry.

Il est convenu d'adopter l'article 8.

Il est convenu d'adopter l'article 9.

Il est convenu d'adopter l'article 10.

Il est convenu d'adopter l'article 11.

Il est convenu d'adopter l'article 12.

Il est convenu d'adopter l'article 13.

Il est convenu d'adopter l'article 14.

Il est convenu d'adopter l'article 15.

Il est convenu d'adopter l'article 16.

L'honorable sénateur Jaffer propose :

Que le projet de loi S-2 soit modifié, à l'article 17, page 15, par substitution, aux lignes 4 à 6, de ce qui suit :

« en cause, et peut prolonger sa durée au-delà de la période de quatre-vingt-dix jours ».

Après débat, la motion d'amendement, mise aux voix, est adoptée par le vote suivant :

POUR

Les honorables sénateurs

Day, Hubley, Jaffer, Lovelace Nicholas, Nancy Ruth — 5

CONTRE

Les honorables sénateurs

Brazeau, Ataullahjan, Greene, Nolin — 4

Abstentions — 0

Il est convenu, avec dissidence, d'adopter l'article 17 modifié.

L'honorable sénateur Jaffer propose :

Que le projet de loi S-2 soit modifié, à l'article 18, page 15, par substitution, aux lignes 26 à 28, de ce qui suit :

« cause, et peut prolonger sa durée au-delà de la période de quatre-vingt-dix jours ».

Après débat, la motion d'amendement, mise aux voix, est adoptée par le vote suivant :

POUR

Les honorables sénateurs

Day, Hubley, Jaffer, Lovelace Nicholas, Nancy Ruth — 5

CONTRE

Les honorables sénateurs

Brazeau, Ataullahjan, Greene, Nolin — 4

Abstentions — 0

Il est convenu, avec dissidence, d'adopter l'article 18 modifié.

Il est convenu d'adopter l'article 19.

Il est convenu d'adopter l'article 20.

It was agreed that clause 21 carry.

It was agreed that clause 22 carry.

It was agreed that clauses 23 to 55 carry.

The Honourable Senator Jaffer moved:

That Bill S-2 be amended in clause 56, on page 43, by replacing lines 35 and 36 with the following:

“(2) Sections 12 to 52 come into force two years after the day on which section 7 comes”.

After debate, the question being put on the motion in amendment, it was negatived on the following vote:

YEAS

The Honourable Senators:

Day, Hubley, Jaffer, Lovelace Nicholas— 4

NAYS

The Honourable Senators:

Brazeau, Ataullahjan, Greene, Nancy Ruth, Nolin — 5

Abstentions — 0

It was agreed that clause 56 carry, on division.

It was agreed that clause 1 carry.

It was agreed that the preamble carry, on division.

It was agreed that the title carry.

It was agreed that the bill be adopted with amendments, on division.

At 7:55 p.m., it was agreed that, pursuant to rule 92(2)(f), the committee proceed in camera to discuss draft observations.

It was agreed that senators' staff be allowed to remain in the room for the in camera portion of today's meeting.

At 7:56 p.m., Senator Jaffer assumed the chair.

It was agreed that observations be appended to the committee's report on the bill.

It was agreed that the chair report the bill as amended and with observations to the Senate.

At 8:04 p.m., the committee, pursuant to rule 92(2)(e), continued in camera to consider a draft agenda.

It was moved:

That the chair be authorized to seek authority from the Senate for the following order of reference:

Il est convenu d'adopter l'article 21.

Il est convenu d'adopter l'article 22.

Il est convenu d'adopter les articles 23 à 55.

L'honorable sénateur Jaffer propose :

Que le projet de loi S-2 soit modifié, à l'article 56, page 43, par substitution, à la ligne 39, de ce qui suit :

« deux ans après l'entrée en vigueur de l'article 7. »

Après débat, la motion d'amendement, mise aux voix, est rejetée par le vote suivant :

POUR

Les honorables sénateurs

Day, Hubley, Jaffer, Lovelace Nicholas— 4

CONTRE

Les honorables sénateurs

Brazeau, Ataullahjan, Greene, Nancy Ruth, Nolin — 5

Abstentions — 0

Il est convenu, avec dissidence, d'adopter l'article 56.

Il est convenu d'adopter l'article 1.

Il est convenu, avec dissidence, d'adopter le préambule.

Il est convenu d'adopter le titre.

Il est convenu, avec dissidence, d'adopter le projet de loi modifié.

À 19 h 55, conformément à l'article 92(2)f) du Règlement, il est convenu que la séance se poursuive à huis clos pour discuter des observations préliminaires.

Il est convenu que le personnel des sénateurs soit autorisé à demeurer dans la pièce durant la partie de la réunion tenue à huis clos.

À 19 h 56, le sénateur Jaffer assume la présidence.

Il est convenu d'annexer les observations au rapport du comité sur le projet de loi.

Il est convenu que la présidence fasse rapport du projet de loi modifié au Sénat et qu'elle lui fasse également part des observations du comité.

À 20 h 4, conformément à l'article 92(2)e) du Règlement, la séance se poursuit à huis clos pour étudier un projet d'ordre du jour.

Il est proposé :

Que la présidence soit autorisée à demander au Sénat d'approuver l'ordre de renvoi suivant :

That the Standing Senate Committee on Human Rights be authorized to examine and report upon the issue of cyberbullying in Canada with regard to Canada's international human rights obligations under Article 19 of the United Nations *Convention on the Rights of the Child*;

That, notwithstanding Rule 92, the Standing Senate Committee on Human Rights be empowered to hold occasional meetings in camera for the purpose of hearing witnesses and gathering sensitive evidence; and

That the committee submit its final report to the Senate no later than October 31, 2012, and that the committee retain all powers necessary to publicize its findings for 180 days after the tabling of the final report.

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

At 8:12 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

*Le greffier du comité,  
Daniel Charbonneau  
Clerk of the Committee*

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne soit autorisé à étudier la question de la cyberintimidation au Canada en ce qui concerne les obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne aux termes de l'article 19 de la *Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant*, et à faire rapport sur la question;

Que, nonobstant l'article 92 du Règlement, le Comité sénatorial permanent des droits de la personne soit autorisé à se réunir à huis clos, de façon occasionnelle, pour entendre des témoins et recueillir des témoignages délicats; et

Que le comité soumette son rapport final au plus tard le 31 octobre 2012 et qu'il conserve tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions dans les 180 jours suivant le dépôt du rapport final.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 20 h 12, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

**REPORTS OF THE COMMITTEE**

Tuesday, November 1, 2011

The Standing Senate Committee on Human Rights has the honour to present its

**SECOND REPORT**

Your committee, which was authorized by the Senate on Wednesday, June 22, 2011, to examine and report on issues relating to human rights and, inter alia, to review the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations, requests funds for the fiscal year ending March 31, 2012, and requests, for the purpose of such study, that it be empowered:

- (a) to engage the services of such counsel, technical, clerical and other personnel as may be necessary; and
- (b) to travel outside Canada.

Pursuant to Chapter 3:06, section 2(1)(c) of the *Senate Administrative Rules*, the budget submitted to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration and the report thereon of that committee are appended to this report.

Respectfully submitted,

*La présidente,*

**MOBINA S. B. JAFFER**

*Chair*

**RAPPORTS DU COMITÉ**Le mardi 1<sup>er</sup> novembre 2011

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne a l'honneur de présenter son

**DEUXIÈME RAPPORT**

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat le mercredi 22 juin 2011 à étudier, pour en faire rapport, l'évolution de diverses questions ayant traités aux droits de la personne et à examiner, entre autres choses, les mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne, demande respectueusement des fonds pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 2012 et demande qu'il soit, aux fins de ses travaux, autorisé à :

- a) embaucher tout conseiller juridique et personnel technique, de bureau ou autre dont il pourrait avoir besoin;
- b) voyager à l'extérieur du Canada.

Conformément au chapitre 3:06, article 2(1)(c) du *Règlement administratif du Sénat*, le budget présenté au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration ainsi que le rapport s'y rapportant sont annexés au présent rapport.

Respectueusement soumis.



**STANDING SENATE COMMITTEE ON  
HUMAN RIGHTS**

**SPECIAL STUDY TO EXAMINE AND MONITOR ISSUES  
RELATING TO HUMAN RIGHTS AND, INTER ALIA,  
TO REVIEW THE MACHINERY OF GOVERNMENT  
DEALING WITH CANADA'S INTERNATIONAL AND  
NATIONAL HUMAN RIGHTS OBLIGATIONS**

**APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION  
FOR THE FISCAL YEAR ENDING MARCH 31, 2012**

Extract of the *Journals of the Senate*, Wednesday, June 22, 2011:

The Honourable Senator Jaffer moved, seconded by the Honourable Senator Munson:

That the Standing Senate Committee on Human Rights be authorized to examine and monitor issues relating to human rights and, inter alia, to review the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations;

That the papers and evidence received and taken and work accomplished by the committee on this subject since the beginning of the First session of the Thirty-seventh Parliament be referred to the committee; and

That the committee submit its final report to the Senate no later than June 30, 2012.

After debate,

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

*Le greffier du Sénat,*

Gary W. O'Brien

*Clerk of the Senate*

**COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES DROITS DE LA PERSONNE**

**ÉTUDE SPÉCIALE POUR ÉTUDIER ET SURVEILLER  
L'ÉVOLUTION DE DIVERSES QUESTIONS AYANT TRAIT  
AUX DROITS DE LA PERSONNE ET À EXAMINER,  
ENTRE AUTRES CHOSES, LES MÉCANISMES DU  
GOUVERNEMENT POUR QUE LE CANADA RESPECTE  
SES OBLIGATIONS NATIONALES ET  
INTERNATIONALES EN MATIÈRE DE  
DROITS DE LA PERSONNE**

**DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET POUR  
L'EXERCICE FINANCIER SE TERMINANT  
LE 31 MARS 2012**

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 22 juin 2011 :

L'honorable sénateur Jaffer propose, appuyée par l'honorable sénateur Munson,

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne soit autorisé à étudier et surveiller l'évolution de diverses questions ayant trait aux droits de la personne et à examiner, entre autres choses, les mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne;

Que les documents reçus, les témoignages entendus, et les travaux accomplis par le comité sur ce sujet depuis le début de la première session de la trente-septième législature soient renvoyés au comité;

Que le comité soumette son rapport final au Sénat au plus tard le 30 juin 2012.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

**SUMMARY OF EXPENDITURES**

Professional and Other Services	\$ 6,000
Transportation and Communications	200,410
All Other Expenditures	13,235
<b>TOTAL</b>	<b>\$219,645</b>

**SOMMAIRE DES DÉPENSES**

Services professionnels et autres	6 000 \$
Transports et communications	200 410 \$
Autres dépenses	13 235 \$
<b>TOTAL</b>	<b>219 645 \$</b>

The above budget was approved by the Standing Senate Committee on Human Rights on \_\_\_\_\_.

The undersigned or an alternate will be in attendance on the date that this budget is considered.

Le budget ci-dessus a été approuvé par le Comité sénatorial permanent des droits de la personne le \_\_\_\_\_.

Le soussigné ou son remplaçant assistera à la séance au cours de laquelle le présent budget sera étudié.

\_\_\_\_\_  
Date

\_\_\_\_\_  
MOBINA S. B. JAFFER  
Chair, Standing Senate Committee on  
Human Rights

\_\_\_\_\_  
Date

\_\_\_\_\_  
MOBINA S. B. JAFFER  
Présidente du Comité sénatorial permanent  
des droits de la personne

\_\_\_\_\_  
Date

\_\_\_\_\_  
DAVID TKACHUK  
Chair, Standing Committee on Internal  
Economy, Budgets and Administration

\_\_\_\_\_  
Date

\_\_\_\_\_  
DAVID TKACHUK  
Président du Comité permanent de la régie  
interne, des budgets et de l'administration

**STANDING SENATE COMMITTEE ON  
HUMAN RIGHTS**

**SPECIAL STUDY TO EXAMINE AND MONITOR ISSUES RELATING TO HUMAN RIGHTS AND, INTER ALIA,  
TO REVIEW THE MACHINERY OF GOVERNMENT DEALING WITH CANADA'S INTERNATIONAL AND  
NATIONAL HUMAN RIGHTS OBLIGATIONS**

**EXPLANATION OF BUDGET ITEMS  
APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION  
FOR THE FISCAL YEAR ENDING MARCH 31, 2012**

**ACTIVITY 1:**

**Africa - Freetown, Sierra Leone, Accra, Ghana and Monrovia, Liberia**

**FACT-FINDING**

**11 participants: 9 Senators, 2 staff**

**PROFESSIONAL AND OTHER SERVICES**

1. Hospitality - meals (0410)	2,000	
2. Hospitality - gifts (0424)	1,000	
3. Interpreters (0444) (6 days, \$500/day)	3,000	
Sub-total		\$6,000

**TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS**

**TRAVEL**

1. Transportation - air 9 senators x \$14,000 (0224) 2 staff x \$10,500 (0227)	147,000	
2. Hotel accommodation - Sierra Leone 9 senators, \$250/night, 2 nights (0222) 2 staff, \$250/night, 2 nights (0226)	5,500	
3. Hotel accommodation - Ghana 9 senators, \$200/night, 2 nights (0222) 2 staff, \$200/night, 2 nights (0226)	4,400	
4. Hotel accommodation - Liberia 9 senators, \$250/night, 3 nights (0222) 2 staff, \$250/night, 3 nights (0226)	8,250	
5. Hotel accommodation - Europe 9 senators, \$350/night, 2 nights (0222) 2 staff, \$350/night, 2 nights (0226)	7,700	
6. Per diem - Sierra Leone 9 senators, \$100/day, 3 days (0221) 2 staff, \$100/day, 3 days (0225)	3,300	
7. Per diem - Ghana 9 senators, \$90/day, 4 days (0221) 2 staff, \$90/day, 4 days (0225)	3,960	
8. Per diem - Liberia 9 senators, \$100/day, 3 days (0221) 2 staff, \$100/day, 3 days (0225)	3,300	
9. Working meals (travel) (0231)	7,500	
10. Insurance (0215)	300	

11. Taxis	2,200	
<i>9 senators x \$200 (0223)</i>		
<i>2 staff x \$200 (0232)</i>		
12. Charter bus (0228)	7,000	
<i>(7 days, \$1,000/day)</i>		
Sub-total		\$200,410

**ALL OTHER EXPENDITURES****OTHER**

1. Office supplies and stationery (0707)	500	
2. Travel passports, visas and diplomatic notes (0210)	4,235	
3. Medical costs (0451)	500	
4. Miscellaneous costs associated with travel (0229)	2,500	

**COURIER**

5. Courier Charges (0261)	500	
---------------------------	-----	--

**TELECOMMUNICATIONS**

6. Telephone services (0270)	500	
7. International telephone charges (0275)	1,000	

**RENTALS**

8. Rental office space (meeting rooms) (0540)	3,500	
<i>(5 days, \$700/day)</i>		

Sub-total		\$13,235
-----------	--	----------

<b>Total of Activity 1</b>		<b>\$219,645</b>
----------------------------	--	------------------

<b>GRAND TOTAL</b>		<b>\$ 219,645</b>
--------------------	--	-------------------

The Senate administration has reviewed this budget application.

\_\_\_\_\_  
Heather Lank, Principal Clerk,  
Committees Directorate

\_\_\_\_\_  
Date

\_\_\_\_\_  
Nicole Proulx, Director of Finance and Procurement

\_\_\_\_\_  
Date

**COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES DROITS DE LA PERSONNE**

**ÉTUDE SPÉCIALE POUR ÉTUDIER ET SURVEILLER L'ÉVOLUTION  
DE DIVERSES QUESTIONS AYANT TRAIT AUX DROITS DE LA  
PERSONNE ET À EXAMINER, ENTRE AUTRES CHOSES, LES  
MÉCANISMES DU GOUVERNEMENT POUR QUE LE CANADA  
RESPECTE SES OBLIGATIONS NATIONALES ET INTERNATIONALES  
EN MATIÈRE DE DROITS DE LA PERSONNE**

**EXPLICATION DES ITEMS BUDGÉTAIRES  
DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET POUR  
L'EXERCICE FINANCIER SE TERMINANT LE 31 MARS 2012**

**ACTIVITÉ 1 : Afrique - Freetown, Sierra Léone, Accra, Ghana et Monrovia, Libéria**  
**MISSION D'ÉTUDE**

**11 participants: 9 sénateurs, 2 employés**

**SERVICES PROFESSIONNELS ET AUTRES**

1. Frais d'accueil - repas (0410)	2 000
2. Frais d'accueil - cadeaux (0424)	1 000
3. Interprètes (0444) <i>(6 jours, 500 \$/jour)</i>	3 000
Sous-total	6 000 \$

**TRANSPORTS ET COMMUNICATIONS**

**DÉPLACEMENTS**

1. Transport - aérien <i>9 sénateurs x 14 000 \$ (0224)</i> <i>2 employés x 10 500 \$ (0227)</i>	147 000
2. Hébergement - Sierra Léone <i>9 sénateurs, 250 \$/nuit, 2 nuits (0222)</i> <i>2 employés, 250 \$/nuit, 2 nuits (0226)</i>	5 500
3. Hébergement - Ghana <i>9 sénateurs, 200 \$/nuit, 2 nuits (0222)</i> <i>2 employés, 200 \$/nuit, 2 nuits (0226)</i>	4 400
4. Hébergement - Libéria <i>9 sénateurs, 250 \$/nuit, 3 nuits (0222)</i> <i>2 employés, 250 \$/nuit, 3 nuits (0226)</i>	8 250
5. Hébergement - Europe <i>9 sénateurs, 350 \$/nuit, 2 nuits (0222)</i> <i>2 employés, 350 \$/nuit, 2 nuits (0226)</i>	7 700
6. Indemnité journalière - Sierra Léone <i>9 sénateurs, 100 \$/jour, 3 jours (0221)</i> <i>2 employés, 100 \$/jour, 3 jours (0225)</i>	3 300
7. Indemnité journalière - Ghana <i>9 sénateurs, 90 \$/jour, 4 jours (0221)</i> <i>2 employés, 90 \$/jour, 4 jours (0225)</i>	3 960
8. Indemnité journalière - Libéria <i>9 sénateurs, 100 \$/jour, 3 jours (0221)</i> <i>2 employés, 100 \$/jour, 3 jours (0225)</i>	3 300

9.	Repas de travail (voyage) (0231)	7 500	
10.	Assurance (0215)	300	
11.	Taxis	2 200	
	<i>9 sénateurs x 200 \$ (0223)</i>		
	<i>2 employés x 200 \$ (0232)</i>		
12.	Affréter - autobus (0228)	7 000	
	<i>(7 jours, 1 000 \$/jour)</i>		
	Sous-total		200 410 \$

**AUTRES DÉPENSES****AUTRES**

1.	Matériaux et papeterie (0707)	500	
2.	Passeports, visas et notes diplomatiques (0210)	4 235	
3.	Services de santé (0451)	500	
4.	Divers coûts liés aux déplacements (0229)	2 500	

**MESSAGERIE**

5.	Frais de messagerie (0261)	500	
----	----------------------------	-----	--

**TÉLÉCOMMUNICATIONS**

6.	Services téléphoniques (0270)	500	
7.	Frais d'appels à l'étranger (0275)	1 000	

**LOCATIONS**

8.	Location d'espace (salles de réunion) (0540)	3 500	
	<i>(5 jours, 700 \$/jour)</i>		

Sous-total 13 235 \$

**Total de l'Activité 1 219 645 \$**

**Grand Total 219 645 \$**

L'administration du Sénat a examiné la présente demande d'autorisation budgétaire.

\_\_\_\_\_  
Heather Lank, greffière principale,  
Direction des comités

\_\_\_\_\_  
Date

\_\_\_\_\_  
Nicole Proulx, directrice des Finances  
et de l'approvisionnement

\_\_\_\_\_  
Date

## APPENDIX (B) TO THE REPORT

Thursday, October 27, 2011

The Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration has examined the budget presented to it by the Standing Senate Committee on Human Rights for the proposed expenditures of the said Committee for the fiscal year ending March 31, 2012, for the purpose of its special study on human rights obligations, as authorized by the Senate on Wednesday, June 22, 2011. The said budget is as follows:

Professional and Other Services	\$ 6,000
Transportation and Communications	200,410
All Other Expenditures	<u>13,235</u>
TOTAL	\$ 219,645

(includes funds for fact-findings missions)

Respectfully submitted,

*Le président,*

DAVID TKACHUK

*Chair*

## ANNEXE (B) AU RAPPORT

Le jeudi 27 octobre 2011

Le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration a examiné le budget qui lui a été présenté par le Comité sénatorial permanent des droits de la personne, concernant les dépenses projetées dudit Comité pour l'exercice se terminant le 31 mars 2012, aux fins de leur étude spéciale pour étudier les obligations en matière des droits de la personne, tel qu'autorisé par le Sénat le mercredi 22 juin 2011. Ledit budget se lit comme suit:

Services professionnels et autres	6 000 \$
Transports et communications	200 410
Autres dépenses	<u>13 235</u>
TOTAL	219 645 \$

(y compris des fonds pour une mission d'étude)

Respectueusement soumis,

Wednesday, November 23, 2011

The Standing Senate Committee on Human Rights has the honour to table its

**THIRD REPORT**

Your committee, which was authorized by the Senate on Wednesday, June 22, 2011, to examine and report on the issue of the sexual exploitation of children in Canada, now tables its final report entitled: *The Sexual Exploitation of Children in Canada: the Need for National Action*.

Respectfully submitted,

*La présidente,*

**MOBINA S. B. JAFFER**

*Chair*

Le mercredi 23 novembre 2011

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne a l'honneur de déposer son

**TROISIÈME RAPPORT**

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat le mercredi 22 juin 2011 à examiner, pour en faire rapport, sur la question de l'exploitation sexuelle des enfants au Canada, dépose maintenant son rapport final intitulé *Exploitation sexuelle des enfants au Canada : une action nationale s'impose*.

Respectueusement soumis.



**EVIDENCE**

OTTAWA, Monday, November 28, 2011

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 2:02 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:** Honourable senators, this is our fifth meeting of the Forty-First Parliament of the Standing Senate Committee on Human Rights. We have been entrusted by the Senate with a mandate to study issues respecting human rights in Canada and elsewhere in the world.

My name is Mobina Jaffer and I welcome you to this meeting.

Today we continue 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 would like to introduce the senators that are with us presently. There is Senator Brazeau, the deputy chair of the committee, Senator Wallace, Senator Nolin, Senator Nancy Ruth and Senator Ataullahjan.

We also have our committee clerk, Daniel Charbonneau, and our Library of Parliament analysts Julian Walker and Marlisa Tiedemann.

For most Canadian individuals who are facing a breakdown of their conjugal relationship or suffering the loss of a spouse or common-law partner, legal protection is in place to help ensure that matrimonial real property assets are distributed in an equitable fashion.

Unfortunately, this is not the case for those living on reserves governed by the Indian Act. For men and women living on reserves, death or the breakdown of a relationship often leads to homelessness, financial woes and insecurity. This is because the Indian Act is silent on issues of matrimonial real property rights, and there is no legislation in place to fill this gap.

[*Translation*]

Our committee is very familiar with the issue of matrimonial real property on reserves. In fact, in 2003, we studied the property rights of women living on reserves. In a report entitled *A Hard Bed to Lie in*, the committee dealt with the need to adopt a law so

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le lundi 28 novembre 2011

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 14 h 2, 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 cinquième réunion de la 41<sup>e</sup> législature du Comité sénatorial permanent des droits de la personne. Le Sénat nous 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 poursuivons 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*]

J'aimerais vous présenter les sénateurs qui se trouvent parmi nous. Nous avons le sénateur Brazeau, vice-président du comité, le sénateur Wallace, le sénateur Nolin, le sénateur Nancy Ruth et le sénateur Ataullahjan.

Nous avons parmi nous également le greffier de notre comité, Daniel Charbonneau, ainsi que les analystes de notre Bibliothèque du Parlement, Julian Walker et Marlisa Tiedemann.

Pour la plupart des personnes au Canada qui doivent faire face à une rupture conjugale ou subir la perte d'un conjoint ou d'un conjoint de fait, la loi contient les protections nécessaires pour veiller à ce que les biens immobiliers matrimoniaux soient répartis de manière équitable.

Ce n'est malheureusement pas le cas pour les personnes résidant dans les réserves régies par la Loi sur les Indiens. Pour les hommes et les femmes qui vivent dans les réserves, le décès d'un conjoint ou la rupture d'une relation finit souvent par laisser la personne touchée sans abri, en proie à de graves problèmes financiers et à l'insécurité la plus totale. Cela est attribuable au fait que la Loi sur les Indiens ne contient aucune disposition relative aux droits immobiliers matrimoniaux, et il n'existe aucune législation en vigueur pour combler ce vide.

[*Français*]

Notre comité connaît fort bien la question des biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves. En effet, en 2003, nous avons étudié les droits de propriété des femmes vivant dans les réserves. Dans un rapport intitulé *Un toit précaire*, le comité

that Native women could enjoy the same rights as the rest of Canadian women in the event of a breakdown of their marriage or marital-type relationship.

In 2004, the committee published a follow-up report with the title *On-Reserve Matrimonial Real Property: Still Waiting*, which placed greater emphasis on the need to adopt and implement legislation.

[English]

In both of the reports, the 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 that some of those recommendations are reflected in the bill we have in front of us today.

Senators, today we will start with Mary-Ellen Turpel-Lafond who is a child advocate known across the country and certainly in my province of British Columbia.

Ms. Turpel-Lafond, thank you for joining us via videoconference.

**Mary-Ellen Turpel-Lafond, as an individual:** Thank you very much. It is a pleasure to appear before the committee. I have a few opening remarks and am pleased to answer any questions.

By way of background, I am the Representative for Children and Youth for British Columbia, which is an independent officer of the Legislative Assembly of British Columbia. I do not speak on behalf of political parties. I work with everyone in the legislative assembly and closely with First Nations leaders and others to support First Nations children.

I am a member of a First Nation — the Muskeg Lake Cree Nation in Saskatchewan — along with my husband of 16 years and four children. I am well aware of the lengthy debate that went into the preparation of this bill.

I want to start by saying that from the lens of looking at those who can be particularly vulnerable in First Nations communities — especially women who are victims of violence, and children — the bill is a promising step to protect victims of domestic violence on-reserve and permits some form of asset division when relationships break down.

I approach looking at the bill's provisions by considering whether or not there are adequate protections in the interim period, when the bill will govern the rules around domestic

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.

[Traduction]

Dans les deux rapports, le comité s'est penché sur la situation extrêmement vulnérable dans laquelle se trouvent les femmes en particulier. C'est dans ce souci que notre comité a formulé une série de recommandations. Je me réjouis de constater que certaines d'entre elles ont été retenues dans le projet de loi qui nous occupe aujourd'hui.

Honorables sénateurs, nous commencerons aujourd'hui par accueillir Mary-Ellen Turpel-Lafond, qui est connue partout au pays et très certainement dans ma province de la Colombie-Britannique pour son plaidoyer assidu en faveur des droits des enfants.

Madame Turpel-Lafond, nous vous remercions de votre participation par vidéoconférence.

**Mary-Ellen Turpel-Lafond, à titre personnel :** Merci beaucoup. C'est un plaisir de comparaître devant le comité. J'aimerais faire quelques remarques liminaires et ensuite je serai enchantée de répondre à vos questions.

Pour vous donner un peu de contexte, je suis la représentante officielle de la Colombie-Britannique pour l'enfance et la jeunesse, c'est-à-dire une agente indépendante de l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique. Je ne parle pas au nom de partis politiques. Je travaille avec tous les députés de l'assemblée législative et en étroite collaboration avec les dirigeants des Premières nations et d'autres organismes à l'appui des enfants des Premières nations.

J'appartiens moi-même à une Première nation — la nation crie de Muskeg Lake en Saskatchewan —, tout comme mon mari, que j'ai épousé il y a 16 ans, et mes quatre enfants. Je suis parfaitement consciente des travaux très étendus qui ont été faits pour rédiger ce projet de loi.

J'aimerais commencer par dire que si nous songeons aux personnes qui peuvent être particulièrement vulnérables dans les collectivités des Premières nations — surtout les femmes qui sont victimes de violence, et les enfants —, le projet de loi est une mesure propice à la protection des victimes de violence conjugale dans les réserves tout en permettant une forme de répartition des biens en cas de rupture.

Quand je me penche sur les dispositions du projet de loi, je cherche à voir s'il existe ou n'existe pas des protections adéquates pendant la période transitoire, c'est-à-dire à partir du moment où le

violence, protective orders et cetera, leading to First Nations laws being recognized. I am looking at it from that lens.

I believe that good legislation and policy must be grounded on good research. In particular, my office undertakes a vigorous program of research and evaluation around the safety of children. We have looked closely at domestic violence.

This bill will respond to a safety gap, not only in British Columbia but across Canada. Like all legislation, I am not suggesting it is perfect. However, it fills a significant gap. Considerable work has gone into it, including the work informed by your committee in the past.

I think there is a very large task ahead with respect to the domestic violence component. I note that on November 14, 2011, the Assembly of First Nations, AFN, and the Caring for First Nations Children Society released a study looking at child protection issues for First Nations children in particular. When there is an intake in child welfare, they looked at how often the allegation of maltreatment of a child is substantiated. In a very significant study published by the AFN, they found that in about 58 per cent of the cases there is a substantiated claim of neglect or maltreatment of children. In those claims, more often than not intimate partner violence is part of the dynamic happening in that family for which the child welfare authorities have become involved. It is important to understand this legislation in terms of children being exposed to violence, the ongoing need in communities to build a stronger system of support for victims of violence, and a better understanding of the needs of children exposed to violence.

The legislation before you does provide for some very significant protections, such as the emergency protection orders in clauses 16 to 19. I think that is extremely positive. The British Columbia legislative assembly rose on Friday after the last few months of sitting. During the last session, they passed a new Family Law Act in British Columbia, which is quite parallel to some of the areas you are looking at here. It included a strong and complete definition of family violence and provided for emergency protective orders for victims of violence to be enforced by the police.

For some of these elements, at least for British Columbia First Nations, there could be better coordination. As First Nations' laws develop, more work will be required, but I think that is quite positive.

projet de loi régira les règlements relatifs à la violence conjugale, les ordonnances de protection, et cetera, jusqu'au moment où les lois des Premières nations seront reconnues. C'est à partir de cette optique que j'examine ce projet de loi.

J'estime qu'une bonne législation et une bonne politique doivent être fondées sur des recherches solides. Mon bureau entreprend quant à lui un vigoureux programme de recherche et d'évaluation au sujet de la sécurité des enfants. Nous nous sommes penchés de près sur la violence conjugale.

Ce projet de loi aidera à combler un vide sur le plan de la sécurité, non seulement en Colombie-Britannique, mais partout au Canada. À l'instar de toute autre loi, cette loi n'est pas parfaite et je suis loin de prétendre qu'elle le soit. Or, elle comble une importante lacune. On y a consacré beaucoup d'efforts, parmi lesquels force est de citer les travaux effectués par votre comité par le passé.

J'estime que nous avons une tâche majeure devant nous en ce qui a trait au volet violence conjugale. Je constate que le 14 novembre 2011, l'Assemblée des Premières Nations, l'APN, et la Caring for First Nations Children Society ont fait paraître une étude qui se penchait sur des questions de protection des enfants, et plus particulièrement des enfants des Premières nations. Cette étude se penchait sur les enfants accueillis par l'aide à l'enfance pour constater le nombre de fois où les allégations de mauvais traitements d'un enfant étaient corroborées. Aussi, une très importante étude publiée par l'APN a trouvé que les allégations de négligence ou de mauvais traitements des enfants étaient corroborées dans 58 p. 100 des cas. Or, parmi ces cas, il arrive le plus souvent que la violence conjugale fasse partie de la dynamique qui se produit au sein de la famille à l'égard de laquelle les autorités de l'aide à l'enfance ont pris des mesures. Il importe de comprendre cette législation en termes de l'exposition des enfants à la violence, de la nécessité permanente des collectivités pour ce qui est de construire un système plus solide de soutien aux victimes d'actes violents, ainsi que d'une meilleure compréhension des besoins des enfants qui s'exposent à la violence.

La législation que vous avez devant vous prévoit quelques mesures de protection très importantes, telles les ordonnances de protection d'urgence énoncées dans les articles 16 à 19. Je crois que c'est extrêmement positif. L'Assemblée législative de la Colombie-Britannique a conclu ses débats le vendredi après avoir siégé pendant des mois. Au cours de la dernière session, elle a adopté une nouvelle loi relative au droit de la famille, qui se trouve à avoir un parallèle assez marqué avec certains enjeux que vous examinez ici. La nouvelle loi comprend une définition bien formulée et exhaustive de la violence familiale et prévoit des ordonnances de protection d'urgence pour les victimes de violence, que la police peut mettre en application.

Or, pour certains de ces aspects, du moins aux yeux des Premières nations de la Colombie-Britannique, il y aurait lieu d'améliorer la coordination. À mesure que les lois des Premières nations évolueront, il faudra travailler davantage, mais j'estime que c'est assez positif.

The other small point I wanted to make by way of introduction was that there are a few areas where there could be more clarity in this. In particular, there is a bit of a challenge in that family violence is defined in clause 16 of the bill before you, but it does not necessarily identify fully children's direct or indirect exposure to family violence. I think that might be something I could commend to you to consider. I have filed a few pages with you today of very minor areas that may strengthen this to ensure that children being exposed to violence is a factor that a court giving a protective order will consider.

I think there is a small challenge in this bill because the one provision has a definition of family violence and clause 20 does not have a definition of domestic violence. I think we need to look at whether there can be a definition to apply to this entire bill. There may be some good reason for that. I have had a chance to read the Hansard leading up to today and I have not seen that explained. That may give rise to some confusion, so I have made some minor suggestions, all very supportive of the bill.

It is also important with respect to moving forward with the bill — and I appreciate that the committee is looking at areas that are left to implementation. Changing a law does not necessarily change behaviour. It is going to be very important with these emergency protection orders in particular to ensure they are accessible through the court system, through tele-applications and so on, reflecting the remote locations of many First Nations.

In many First Nations I visit and work in with children, there is no police officer stationed in the community or available to it. It is significant that the First Nations government take on the role of passing laws and taking on a stronger enforcement role, ultimately, to make these orders more effective.

Certainly, an emergency protection order will not supplant the need to have safe houses in communities and closer regulation of a perpetrator of violence, because there is not always a high degree of safety with respect to the infrastructure and the supports that are in communities. I do not want to paint with a broad brush, but my experience has been that there are more intense supports in some communities than others.

One other small suggestion I made is that I am concerned about the emergency protection orders having a duration of only 90 days; an *ex parte* application can put an order in place for 90 days. That is a short period of time to obtain, settle and enforce matters, and I fear there will be a lot of returning.

Un autre aspect que j'aimerais toucher en guise d'introduction, c'est qu'il est très peu de domaines où la clarté revête autant d'importance. Plus concrètement, je perçois quelques difficultés dans le fait que la violence familiale est définie à l'article 16 du projet de loi que vous avez devant vous, sans pour autant faire une allusion explicite à l'exposition directe ou indirecte des enfants à la violence familiale. Je crois que c'est là quelque chose que je vous recommanderais d'envisager. Je vous ai présenté quelques pages aujourd'hui sur des questions tout à fait mineures qui pourraient renforcer cela de manière à veiller à ce que l'exposition des enfants à la violence soit un facteur qu'un tribunal fera entrer en ligne de compte à l'heure de rendre une ordonnance de protection.

Je relève aussi une petite difficulté dans ce projet de loi du moment que l'article en question contient une définition de la violence familiale, mais l'article 20 ne contient pas de définition de la violence conjugale. Je crois qu'il faudrait songer à opter pour une définition qui pourrait s'appliquer à l'intégralité du projet de loi. Il y aurait matière. J'ai eu l'occasion de parcourir le Hansard jusqu'à aujourd'hui, et je n'ai trouvé aucune précision à ce sujet. Cela peut prêter à confusion, alors j'ai quelques suggestions mineures, toutes extrêmement favorables au projet de loi.

C'est aussi très important pour l'adoption du projet de loi — et je sais que le comité est en train de se pencher sur des domaines qui relèvent normalement de la mise en œuvre. Changer une loi n'entraîne pas nécessairement un changement de comportement. L'essentiel, surtout en ce qui a trait aux ordonnances de protection d'urgence, c'est de veiller à ce que tous les tribunaux puissent rendre de telles ordonnances en réponse à des demandes formulées à distance, reflétant ainsi le fait que de nombreuses Premières nations vivent dans des régions isolées.

Pour de nombreuses Premières nations que je visite pour travailler auprès de leurs enfants, il n'y a pas d'agent de police affecté à la collectivité ni disponible au besoin. Force est de rappeler à ce chapitre que le gouvernement des Premières nations s'occupe d'adopter des lois et cherche à jouer un rôle plus prépondérant sur le plan de l'application, dans le souci de rendre ces ordonnances plus efficaces.

Certes, une ordonnance de protection d'urgence ne saurait remplacer le besoin d'avoir des refuges dans les collectivités et une réglementation plus rigoureuse à l'égard des auteurs d'actes violents, car la sécurité fait souvent défaut au niveau des infrastructures et des soutiens que l'on trouve dans les collectivités. Je ne tiens pas à généraliser, mais selon mon expérience, les soutiens sont mieux ancrés chez certaines collectivités par rapport à d'autres.

Une autre modeste suggestion que j'ai faite se rapporte à ma préoccupation à l'égard de la durée plutôt limitée des ordonnances de protection d'urgence, qui se résume à 90 jours à peine; une demande *ex parte* peut aboutir à une telle ordonnance pendant 90 jours. C'est là une période beaucoup trop courte pour pouvoir obtenir l'ordonnance et la mettre en application, et je crains que l'on finisse par devoir retourner souvent au tribunal.

The recently passed B.C. Family Law Act allows for a one-year order — although it can be vacated earlier — understanding that you need time. Sometimes the property issues are combined with criminal law issues; sometimes there might be a supervision order in the child welfare system. Particularly in domestic violence, you tend to need more time to sort these things out.

I made another small and supportive suggestion, which is that you may want to consider expanding that timeline to make it more practical in the administration of justice and more timely. You can always vacate the order, but give the time because 90 days pass quickly before these things can be sorted out.

The final issue I will make note of is with respect to the implementation plan around the act. Again, I appreciate that is not within the purview of this committee, but it is the government's stated intention to have a detailed implementation period, including developing a centre for excellence. I welcome that. I think that is extremely important.

I hope that centre for excellence will have a strong research component around family violence, breaking some of the intergenerational cycles around violence and how that impacts on children, especially how we best and effectively resolve disputes within families so they do not become broader child welfare or criminal disputes. I think that centre of excellence, partnering effectively with First Nations, can make a significant contribution on the implementation, and partnering as well with police to ensure they will enforce protection orders. A protection order without enforcement is not of much value to a victim of violence. We need to ensure those are in place and that consequences for breaches are meaningful as well.

These are my brief opening comments. I am pleased to answer any questions. Just note again that I made three minor recommendations around the definition of domestic violence and the time frame for orders, and I have asked the clerk of the committee to file it with members of the committee for your consideration.

**Shane Gottfriedson, Chief, Tk'emlúps Indian Band:** [*The witness spoke in his native language.*]

Good afternoon, honourable senators and members of the public. I am Shane Gottfriedson, Chief, Tk'emlúps Indian Band, and with me is Connie Leonard, Councillor. We also have two members with us, Linda Thomas and Barb Morin, who are our in-house legal counsel.

We would like to acknowledge the Algonquin peoples, whose territory we stand on today.

La Family Law Act qui vient d'être adoptée en Colombie-Britannique prévoit des ordonnances d'une durée d'un an — tout en permettant leur annulation au besoin —, car on a compris qu'il faut du temps. Il arrive que les questions touchant les biens se conjuguent à des questions de droit pénal ou qu'il y ait une ordonnance de supervision de la part des organismes de protection de la jeunesse. Particulièrement dans le contexte de la violence conjugale, on a tendance à avoir besoin de plus de temps pour régler ces affaires.

J'ai fait encore une autre petite suggestion, toujours favorable à la loi, qui consiste à vous demander si vous pourriez envisager de prolonger cet échéancier afin de le rendre plus opportun et faciliter ainsi l'administration de la justice. On peut toujours annuler l'ordonnance, au besoin, mais accordez donc le temps nécessaire, car 90 jours passent plus rapidement que le temps qu'il faut pour régler toutes ces choses.

La dernière question que j'aimerais soulever se rapporte au plan de mise en œuvre de la loi. Une fois de plus, je comprends que cela va au-delà du mandat de ce comité, mais le gouvernement a déclaré son intention de prévoir une période de mise en œuvre détaillée, qui comprendrait la mise sur pied d'un centre d'excellence. L'idée me paraît bonne. Je crois en fait que c'est extrêmement important.

J'espère que le centre d'excellence comportera un volet de recherche solide en ce qui a trait à la violence familiale, de manière à rompre certains cycles intergénérationnels autour de la violence et de la manière dont elle touche les enfants, surtout sur la meilleure manière dont nous pouvons régler les différends au sein des familles pour éviter qu'elles ne s'exposent encore davantage à perdre leurs enfants à l'aide à l'enfance ou à des disputes criminelles. Pour peu qu'il entreprenne un partenariat efficace avec les Premières nations, je crois que le centre d'excellence peut faire une importante contribution sur le plan de la mise en œuvre, tout en se ralliant à la police pour veiller à la mise en application des ordonnances de protection. Une ordonnance de protection sans mesure d'application est de peu d'aloi pour une victime de violence. Il nous faut nous assurer que tout cela soit en place et que les conséquences en cas d'infraction soient assez rigoureuses.

Voilà qui conclut mes brefs propos liminaires. Je serais enchantée de répondre à vos questions. Permettez-moi simplement de rappeler que j'ai formulé trois recommandations mineures concernant la définition de la violence conjugale et l'échéancier des ordonnances et que j'ai demandé au greffier du comité de les soumettre à l'étude des membres du comité.

**Shane Gottfriedson, chef, bande indienne Tk'emlúps :** [*Le témoin s'exprime dans sa langue autochtone.*]

Bonjour, honorables sénateurs et membres du public. Je m'appelle Shane Gottfriedson, chef de la bande indienne Tk'emlúps et je suis accompagné par Connie Léonard, conseillère. Nous avons également deux membres avec nous, Linda Thomas et Barb Morin, qui sont nos juristes à l'interne.

Nous tenons à reconnaître les peuples algonquins et leurs terres que nous foulons en ce moment même.

First, we have some traditional customs that we do as part of our traditional ways. We have some tobacco, if we could have our ladies present it to the senators. It is part of our customs and tradition. We come here in a good way to offer our input toward Bill S-2.

We offer tobacco as our way of making a good gesture. We come here speaking our words of strength and part of our teachings that have been passed down by our ancestors and elders but, most importantly, to offer you some good medicine as well to do the work that you do as senators. That is the meaning of tobacco.

On behalf of the Tk'emlúps Indian Band, we would like to thank you for inviting us to speaking to Bill S-2. We would like to express our special thanks to Senator Jaffer for encouraging our input.

We are here to present our position on proposed Bill S-2, which Councillor Leonard will speak to. First, I will tell you a little bit about our community. Our band is located in the interior of British Columbia. We are part of the Secwépemc Nation. Before contact, our population was estimated at 100,000 and occupied a vast territory from the Columbia River Valley westward to the Fraser district and south to Arrow Lakes, covering 145,000 square kilometres.

After contact, the colonial government divided us into 17 distinct groups with designated parcels of land. Today our nation is organized into seven divisions. Our band, including Skeetchestn Band, represents the Stkemlúpsemc division of the Secwépemc Nation. We are known as the Tk'emulúpsemc — People of the Confluence.

The meeting of the North and South Thomson rivers is a historic trading site and remains economically important to the interior of B.C. Due to our community's great economic and military strength, as well as our ancestors' pivotal role in the creation of peace accords, the Tk'emulúpsemc were designated the Secwepemcul'ecw, "the real Shuswap."

As the Secwepemcul'ecw, we continue to demonstrate our diplomatic strength. We are progressive leaders in leasing, taxation, business development, and the development of legislation and negotiated agreements with government and industry.

We are a First Nation that believes in family justice. We have built a national reputation as an organization that stands up for our people. We are one of two bands investing hundreds of thousands of dollars in a class action lawsuit addressing the injustices suffered by our day scholars. We have taken a clear stand and a leadership role in addressing the issue of the missing and murdered women of Canada. We make significant investments to ensure the health and wellness of families within our First Nation. In short, we put families first.

Premièrement, nous avons des coutumes ancestrales. Fidèles à nos traditions, nous avons apporté du tabac avec nous et si vous le permettez, nos dames vont l'offrir aux sénateurs. Cela fait partie de nos us et coutumes. Nous venons ici dans les meilleurs esprits pour donner notre avis sur le projet de loi S-2.

Nous offrons du tabac en signe de bonne volonté. Nous venons ici en articulant des mots puissants et une partie des enseignements qui nous ont été légués par nos ancêtres et nos anciens, mais, surtout, pour vous offrir un bon remède et faire le travail que vous faites comme sénateurs. Telle est la signification du tabac.

Au nom de la bande indienne Tk'emlúps, nous aimerions vous remercier de nous avoir invités à formuler notre avis sur le projet de loi S-2. Nous tenons à remercier tout spécialement le sénateur Jaffer pour nous avoir encouragés à nous prononcer.

Nous sommes ici pour présenter notre position sur le projet de loi S-2, et nous laisserons ce soin à la conseillère Léonard. Quant à moi, j'aimerais commencer par vous parler un peu de notre collectivité. Notre bande est située à l'intérieur de la Colombie-Britannique. Nous faisons partie de la nation Secwépemc. Avant le contact avec votre civilisation, notre population s'élevait à environ 100 000 habitants et nous occupions un vaste territoire de la Vallée du fleuve Columbia vers l'ouest jusqu'au district de Fraser et au sud vers Arrow Lakes, soit une superficie de 145 000 kilomètres carrés.

Après le contact, le gouvernement colonial nous a divisés en 17 groupes distincts en nous attribuant des lots de terre. Aujourd'hui, notre nation est organisée en sept divisions. Notre bande et la bande Skeetchestn, représentons la division Stkemlúpsemc de la nation Secwépemc. Nous sommes connus comme les Tk'emulúpsemc — le peuple de la Confluence.

La confluence des rivières Thomson au nord et au sud est un comptoir historique et demeure important pour l'économie de l'intérieur de la Colombie-Britannique. Grâce à la grande puissance économique et militaire de notre collectivité, ainsi qu'au rôle décisif qu'ont joué nos ancêtres lors de la conclusion des traités de paix, les Tk'emulúpsemc ont été désignés Secwepemcul'ecw, « les véritables Shuswap ».

En tant que Secwepemcul'ecw, nous continuons à démontrer notre puissance diplomatique. Nous sommes des dirigeants progressistes pour ce qui touche les taxes, le développement d'entreprises ainsi que l'élaboration de lois et d'ententes négociées avec le gouvernement et l'industrie.

Nous sommes une Première nation qui croit en la justice familiale. Nous nous sommes bâti une réputation à l'échelle nationale comme organisation qui prend la parole pour les nôtres. Nous sommes l'une de deux bandes qui investissent des centaines de milliers de dollars dans un recours collectif contre les injustices subies par nos écoliers externes. Nous avons adopté une position très claire et un rôle de leadership à l'égard de la question de femmes disparues et assassinées au Canada. Nous investissons des sommes importantes pour veiller à la santé et au bien-être des familles de notre Première nation. En bref, pour nous, les familles passent avant et par-dessus tout.

Given our capacity and ability to speak before you today, we feel a duty to speak up and underscore our concerns related to this legislation, as it affects our, and every, First Nation across this country.

It is with this history, knowledge and experience as a government that we are here today to present our position on Bill S-2. I now turn to my councillor, Ms. Leonard.

**Connie Leonard, Councillor, Tk'emlúps Indian Band:** Thank you Chief Gottfriedson, Madam Chair and senators. My name is Connie Leonard, and I am a Secwépemc woman, a Tk'emlúps band member and an elected community leader. I have focused my energies toward understanding this proposed legislation because of the scale of its impact on my nation and First Nations generally.

While my concerns are numerous, out of respect for your time, I will canvass a few core issues.

Fundamentally, a flawed process produces a flawed result, with inherent risks that serve no one. If our objective is family justice, then we are on the wrong path.

This crooked path starts with a paternalistic and positional approach that is in direct contrast to the objectives of a meaningful, collaborative relationship between First Nations and the Government of Canada.

The federal government held one meeting over a period of a few weeks in a province that is home to over 200 bands. INAC presented a complete legislative package that was not open to meaningful revision, compromise or dialogue.

This cannot be characterized as consultation and can only be described as window dressing. Still, the government pressed on, ignoring the key recommendations of their own ministerial representative and First Nations advocacy groups.

Specifically, there was a clear recommendation to develop a broad policy framework to manage the process of change. This process is to be based on recognition and respect for jurisdiction and treaty rights, as well as on internationally recognized human rights values.

In addition to the major flaws in the process, the legislation is flawed on a number of other fronts.

Our specific concerns include the following:

First, Bill S-2 violates the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. This Canadian government-ratified declaration includes our rights to self-determination and self-government and to create our own social, legal and cultural institutions.

Puisque nous comparaissons devant vous aujourd'hui, nous estimons qu'il est de notre devoir de parler et de souligner nos inquiétudes à l'égard de la législation, car elle touche notre Première nation et toutes les Premières nations du pays.

C'est avec ce bagage historique, ce savoir et cette expérience comme gouvernement que nous sommes ici aujourd'hui pour présenter notre position sur le projet de loi S-2. Je cède maintenant la parole à ma conseillère, Mme Léonard.

**Connie Léonard, conseillère, bande indienne Tk'emlúps :** Merci, chef Gottfriedson, madame la présidente et honorables sénateurs. Je m'appelle Connie Léonard, et je suis une femme Secwépemc, membre de la bande Tk'emlúps et dirigeante communautaire élue. J'ai concentré mes énergies pour tenter de comprendre ce projet de loi en raison de l'étendue de ses répercussions sur ma nation et les Premières nations en général.

Bien que mes inquiétudes soient nombreuses, comme il faut respecter le temps qui nous a été accordé, je m'en tiendrai aux questions principales.

Essentiellement, un processus vicié produit un résultat vicié, avec les risques inhérents qui ne profitent à personne. Si notre objectif c'est la justice familiale, nous faisons fausse route.

Cette route tortueuse commence par une approche paternaliste et arrêtée qui est en contradiction directe avec les objectifs d'une relation de collaboration digne de ce nom entre les Premières nations et le gouvernement du Canada.

Le gouvernement fédéral n'a tenu qu'une seule réunion au cours de plusieurs semaines dans une province où résident plus de 200 bandes. AADNC a présenté un ensemble de textes législatifs qui ne se prêtaient pas à des révisions, à un compromis ou à un dialogue vraiment productif.

La démarche ne saurait être définie comme une consultation et ne peut être décrite que comme quelque chose d'aléatoire, de superficiel. Le gouvernement a néanmoins insisté, faisant abstraction des principales recommandations de leurs propres représentants ministériels et des groupes qui se portent à la défense des Premières nations.

Concrètement, il y a eu une claire recommandation visant l'élaboration d'un cadre stratégique élargi pour gérer le processus de changement. Ce processus doit se fonder sur la reconnaissance et le respect des compétences et des droits issus des traités, ainsi que sur les valeurs reconnues à l'échelle internationale au chapitre des droits de la personne.

En plus des failles importantes au niveau du processus, ce projet de loi présente de nombreux vices sur divers fronts.

Voici quelques-unes de nos inquiétudes ponctuelles :

Premièrement, le projet de loi S-2 enfreint la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Cette déclaration, qui a été ratifiée par le gouvernement canadien, énonce notre droit à l'autodétermination, à un gouvernement autonome ainsi qu'à la création de nos propres institutions sociales, juridiques et culturelles.

Law-making power in relation to matrimonial real property is an aspect of our inherent authority in relation to our land and our people. Solutions for matrimonial issues will only come from our community. Only the Secwepemcúl'ecw speak for the Secwepemcúl'ecw.

Canada has told the world it agrees with us having these rights.

Second, this process was flawed from the start. We understand the need for family justice. Were we asked and supported, we would have participated in collaborative consultations to help craft legislation that balances our interests as a people with those of families within our territories.

Instead, we were presented with a colonial, common-law approach, a positional, pre-drafted bill and a foregone outcome. This does not lend itself to interest-based, good-faith discussions, addressing the needs of our people.

Right now, you are only creating the illusion of choice. It is like Henry Ford said when selling model Ts, "You can have any colour you want, as long as it is black."

The few short dialogue sessions were not meaningful consultations by any reasonable standard. Case after case from *Haida* onwards points to clear obligations that have been clearly unmet. The Tk'emlúps had no opportunity for consultation and accommodation respecting this proposed law.

It is only reasonable to expect consultation, collaboration and accommodation in developing our matrimonial real property law based on our own traditions and culture. We have been balancing individual and collective rights as a society since long before the first settlers came. We have demonstrated our capacity to craft our own legislation many times.

Third, there are better alternatives to the courthouse. We object to the transfer of our decision-making authority to another government entity and the further devolution of our powers. It creates a reliance on a colonial-based and over-burdened provincial court and legal aid system. Resources are already lacking for family law matters, and our people do not view the court system as a place of justice for them.

With some help, we can develop alternative dispute resolution mechanisms that reflect our laws and traditions and take into account our collective rights to the land, balanced with our support of family justice.

Le pouvoir de légiférer à l'égard des biens immobiliers matrimoniaux est un aspect inhérent à l'autorité qu'il nous appartient d'exercer sur nos terres et nos peuples. Les solutions à nos problèmes matrimoniaux devront émaner de notre collectivité exclusivement. Seuls les Secwepemcúl'ecw peuvent parler pour les Secwepemcúl'ecw.

Le Canada a fait savoir au monde entier qu'il nous reconnaît ces droits.

Deuxièmement, ce processus était vicié dès le départ. Nous comprenons le besoin de justice familiale. Si on nous avait posé la question et si on nous avait offert du soutien, nous aurions pu participer à des consultations dans un climat de collaboration pour aider à créer une loi qui fasse l'équilibre entre nos intérêts en tant que peuple et ceux des familles qui résident dans nos territoires.

Au lieu de cela, on nous a présenté une approche coloniale, relevant du droit commun, un projet de loi précis, rédigé à l'avance et un résultat conclu d'avance. Cela ne se prête pas à des discussions fondées sur les intérêts dans un climat de bonne volonté, pour répondre aux besoins de nos peuples.

En ce moment même, vous ne faites que créer l'illusion du choix. C'est comme ce que disait Henry Ford quand il vendait des camions modèles : « Vous pouvez choisir la couleur que vous voudrez, à condition que ce soit noir. »

Les quelques séances extrêmement brèves où nous avons pu vaguement dialoguer n'avaient pas l'ombre d'une ressemblance à ce que l'on pourrait appeler des consultations productives. Chaque fois et toujours en invoquant l'arrêt *Haida*, on conclut qu'il est des obligations claires qui n'ont clairement pas été respectées. Les Tk'emlúps n'ont pas eu la moindre occasion de participer aux consultations ni de proposer des modifications au projet de loi.

Il est raisonnable de s'attendre à avoir des consultations, un régime de collaboration et une volonté d'adaptation à l'heure de rédiger notre loi sur les biens immobiliers matrimoniaux suivant nos propres traditions et notre culture. Nous sommes en train de jongler avec nos droits individuels et collectifs en tant que société depuis bien avant l'arrivée des premiers colons. Nous avons maintes fois démontré notre aptitude à élaborer nos propres lois.

Troisièmement, il existe de meilleures solutions que de recourir à la justice. Nous nous opposons au transfert de notre pouvoir décisionnel à une autre entité gouvernementale et à toute autre dévolution de nos pouvoirs. Cela ne fait que miser sur des tribunaux et un système d'aide juridique d'inspiration coloniale et ne fait qu'ajouter au fardeau déjà lourd des tribunaux provinciaux. Les ressources font déjà pénurie pour les questions de droit familial et notre peuple ne perçoit pas les tribunaux comme un lieu de justice en ce qui les concerne.

Avec un peu d'aide, nous pouvons mettre au point des mécanismes de règlement extrajudiciaire qui reflètent nos lois et traditions et tiennent compte de nos droits collectifs à l'égard des terres, tout en faisant l'équilibre avec notre soutien pour la justice familiale.



Fourth, we need to invest in real solutions. The Government of Canada has to honour its commitment to meaningful consultation and accommodation. The position taken thus far is that it will not provide resources to help us draft, develop or enact our matrimonial real property laws. Justice takes some time and costs some money. No one knows that better than First Nations. We have been investing in our rights and title for a long time, and it is only recently that we have convinced legislators that the correct path is the one we walk together.

What we cannot accept: Our rights and title are not negotiable. The legislation fails to protect our inherent United Nations-mandated and government-ratified right to self-government and displaces our traditional laws.

We cannot allow the creation of community disharmony due to an imbalance between recognizing individual rights and the collective rights to the land.

Without appropriate levels of funding, First Nations governments will fail in drafting, enacting and implementing our own matrimonial laws, regulations, policies and dispute resolution mechanisms.

Chronic housing shortages already exist in every First Nation. The proposed legislation only aggravates this problem and amounts to robbing Peter to pay Paula.

We have solutions: Recognize our jurisdiction. A concurrent jurisdictional power is the proper approach that would respect First Nations and meet Canada's constitutional, international and legal obligations.

Provide sufficient time and resources to fully engage First Nations governments and their chosen advocacy organizations in meaningful consultation and accommodation sessions. In turn, First Nations will need time and resources to educate, research, develop and implement their legislation and community-driven solutions. For example, we could do more for the protection of women and children by effectively addressing the need for on-reserve safe houses.

In closing, we want to state again that we share a belief in family justice. The path to that justice is the one that we walk together as equal partners. Madam chair, that concludes our submission. We would be pleased to answer any questions.

**The Chair:** Thank you very much.

Quatrièmement, il nous faut investir dans de véritables solutions. Le gouvernement du Canada doit respecter son engagement à l'égard d'une consultation et des mesures d'adaptation productives. Sa position jusqu'ici, c'est qu'il n'entend pas consacrer des ressources pour nous aider à rédiger, à mettre au point ou en application nos propres lois sur les biens immobiliers matrimoniaux. La justice exige du temps et coûte de l'argent. Personne ne le sait mieux que les Premières nations. Nous investissons dans nos droits et nos titres de propriété depuis longtemps déjà, et ce n'est que tout récemment que nous avons pu convaincre le législateur que la bonne voie, c'est celle que nous emprunterons ensemble.

Ce que nous ne pouvons pas accepter, c'est que nos droits et nos titres de propriété puissent être considérés négociables. La loi néglige de protéger notre droit inhérent à l'autonomie, un droit énoncé par les Nations Unies et ratifié par le gouvernement, tout en déplaçant nos lois ancestrales.

Nous ne pouvons pas permettre l'introduction d'un manque d'harmonie dans notre collectivité en raison d'un déséquilibre entre les droits individuels reconnus et les droits collectifs à l'égard du territoire.

En l'absence d'un financement adéquat, les gouvernements des Premières nations ne réussiront pas à rédiger, à adopter ni à mettre en application nos propres lois, règlements et politiques en matière de biens matrimoniaux, pas plus que des mécanismes de règlement extrajudiciaire.

Toutes les Premières nations sont aux prises à des pénuries de logements. Le projet de loi ne fait qu'aggraver ce problème et se résume à voler de l'argent à Pierre pour le donner à Paule.

Nous avons des solutions : reconnaissez notre compétence. Un pouvoir conjoint est l'approche adéquate qui respecterait les Premières nations tout en permettant au Canada de s'acquitter de ses obligations constitutionnelles, internationales et juridiques.

Prévoyez assez de temps et de ressources pour permettre aux gouvernements des Premières nations et aux organismes qui se portent à la défense de leurs droits de s'impliquer dans des séances de consultation et d'adaptation productives. Il leur faudra également du temps et des ressources pour les besoins d'éducation, de recherche, de développement et de mise en œuvre de leurs lois et solutions communautaires. Par exemple, nous pourrions faire davantage pour protéger les femmes et les enfants en nous occupant de manière efficace de la pénurie de refuges dans les réserves.

Pour conclure, nous tenons à réitérer que nous partageons votre foi en la justice familiale. La voie vers cette justice est celle que nous emprunterons ensemble comme partenaires sur un pied d'égalité. Madame la présidente, voilà qui conclut notre présentation. Nous répondrons volontiers aux questions.

**La présidente :** Merci beaucoup.

Ms. Turpel-Lafond, I have two questions on the matters you covered. First, you have suggested, if I am not mistaken, that it be extended to one year instead of 90 days.

I have another proposal, and I would like you to tell me what you think of it. It is that the 90 days would exist, and the further 90-day period would be up to the judge. The judge would decide how much longer the second period would be. May I have your comments on that?

**Ms. Turpel-Lafond:** I think that that is a solution. The challenge is that there will not necessarily be one judge seized with the matter. Let us say you apply, get the 90-day order and make it available to be renewed. The challenge with the administration of justice, for instance in British Columbia — and let us say you are doing a tele-application — is that you may not get the same judge. The access-to-justice issues, which I know other people who have appeared before you have addressed, are concerns.

It is possible to phrase it for one year or a shorter period and give it some scope if you feel you want some judicial discretion. I cannot see, given the research, 90 days being an adequate period.

I will note that once the First Nations laws come into effect, for instance in British Columbia, there could be 200 new laws passed under this act; they may prescribe their own time periods, which might be longer. I think that 90 days, based on the research and practice, is probably too short. You may want to make it three months or longer, but I think a year is a more practical period.

**The Chair:** In light of what you said about the centre of excellence, and the committee has been very much interested in that, to help people set up their own matrimonial regimes, do you think a two-year transitional period would be a better time period than one year?

**Ms. Turpel-Lafond:** From reading the material that the government has posted, I understand they have talked about an information period and then a centre of excellence period. It is important, because I noted even with the co-presenters this morning, there may not be an accurate understanding of what is in this bill — for instance, the suggestion that the family matrimonial property regime, once the First Nations pass the laws, will be concurrent. In fact, my understanding from reading this law is that when the First Nations pass their own laws, they will have exclusive rather than concurrent jurisdiction. When I look at British Columbia, there are two treaties in place. There is a treaty moving toward finalization, the Lheidli T'enneh treaty in Northern B.C., and then the Tsawwassen treaty. In both of those, the treaty negotiations led to concurrent jurisdiction in this field that was not covered in the Maa-nulth Treaty. The legislation

Madame Turpel-Lafond, j'ai deux questions à poser sur les aspects que vous avez touchés. Premièrement, vous avez suggéré, si je ne m'abuse, que l'échéance soit étendue à un an au lieu de 90 jours.

J'ai une autre proposition, et j'aimerais que vous me disiez ce que vous en pensez. C'est que les 90 jours existeraient au départ et la possibilité d'ajouter une prolongation de 90 jours serait laissée à la discrétion du juge. Le juge pourrait décider de la durée de la seconde période. Pouvez-vous me dire ce que vous en pensez?

**Mme Turpel-Lafond :** Je crois que ce serait une solution en effet. Le problème c'est que ce ne sera pas nécessairement un seul juge qui sera saisi d'une telle question. Disons que vous appliquez et obtenez une ordonnance de 90 jours qui doit être renouvelée à un moment donné. La difficulté pour l'administration de la justice, par exemple en Colombie-Britannique — et disons que vous êtes en train de faire une demande à distance —, c'est que vous ne finirez pas nécessairement par avoir le même juge. Les questions d'accès à la justice, et je sais qu'il y a d'autres personnes qui l'ont mentionné en comparaisant devant vous, font très certainement partie de nos inquiétudes.

Il est possible de formuler ce délai pour un an ou une période plus courte et de lui donner une certaine marge si vous estimez que vous voulez le laisser à la discrétion du juge, ne serait-ce qu'en partie. Compte tenu des recherches en la matière, je ne crois pas que 90 jours soit une période suffisamment longue.

Je tiens à faire valoir qu'une fois que les lois des Premières nations entreront en vigueur, par exemple en Colombie-Britannique, il pourrait y avoir 200 nouvelles lois adoptées en vertu de cette loi; elles pourraient définir leurs propres échéanciers, qui pourraient être plus longs. Que ce soit en théorie ou en pratique, il me semble que 90 jours, c'est sans doute trop court. Vous pourriez songer à trois mois ou plus, mais je crois qu'un an est une période plus pratique.

**La présidente :** À la lumière de ce que vous avez dit à propos du centre d'excellence, et le comité s'y intéresse vivement, pour aider les gens à établir leur propre régime matrimonial, croyez-vous qu'une période de transition de deux ans serait une période plus adéquate qu'une seule année?

**Mme Turpel-Lafond :** Ayant parcouru la documentation présentée par le gouvernement, j'en déduis qu'il est question d'une étape d'information et ensuite d'une étape consacrée au centre d'excellence. C'est un détail important, car j'ai remarqué même parmi les autres témoins ce matin, que l'on ne comprend pas nécessairement bien le contenu de ce projet de loi — par exemple la suggestion que le régime des biens matrimoniaux familiaux, une fois que les Premières nations adopteront les lois, seront concurrents. En réalité, ce que j'ai compris en parcourant cette loi, c'est qu'une fois que les Premières nations adopteront leurs propres lois, elles auront une compétence exclusive plutôt que concurrente. Quand je prends le cas de la Colombie-Britannique, il existe deux traités en vigueur. Il y a d'abord un traité qui est sur le point d'être conclu, le traité Lheidli T'enneh en Colombie-Britannique du nord et ensuite le traité Tsawwassen.

before you allows the First Nations to have exclusive, not concurrent, jurisdiction, so it is even broader than in the treaty process. There will be an important period of time for even First Nations to be able to get accurate information about what is in the bill, and of course how it will interface with other systems and how we can make these harmonize effectively.

I am supportive of the initiative, but I also remain supportive of the bill, because it addresses in the meantime a safety gap that needs to be addressed.

**The Chair:** I have a question of the Tk'emlúps band. Chief Gottfriedson and Councillor Leonard, how easy or how difficult is it to access justice for the people of your band?

**Mr. Gottfriedson:** When we talk about justice, it is not just as simple as justice. When you look at our governance structure, we work so closely with justice and child welfare, and our whole governance structure all work hand in hand. One of the challenges we face on the justice side of things is that we are not adequately resourced from Canada to be able to provide the power of justice that I think we need. The same goes with our child welfare issues. Right now, we are facing many issues from an administrative point of view on delivering the services not only from a cultural perspective but to deliver those services for our children and family services. The question is towards an adequate justice system. We are working towards having our own First Nations court system to provide that restorative justice, and with a community-driven process we have been working with the justice system in British Columbia and advocating for our own First Nations court to deal with our own First Nations bylaws and issues.

**Ms. Leonard:** Madam Chair, when we say "access to justice," we are accessing justice in a provincial court that has common law derived from colonial culture. That is the issue. How can we as First Nations people be guaranteed to go through a court process that highlights their own cultural interests and common-law approach? First Nations people view their relationship with the land and its people in a very different context than people who do not belong to First Nations. With that being said, access to justice creates an interesting problem for us as we try to work together in a good way to harmonize our interests and our priorities. Certainly, our people do not see the provincial court system as a way of accessing justice for our culture.

**Mr. Gottfriedson:** When we talk about justice, from our perspective, we have always prided ourselves as a community in working with government and industry to provide practical

Dans les deux cas, les pourparlers ont abouti à une compétence concurrente dans ce domaine qui n'était pas prévue dans le traité Maanulth. Le projet de loi qui nous occupe permet aux Premières nations d'avoir une compétence exclusive, mais non concurrente, et elle est donc plus vaste que celle reconnue dans les traités. Il y aura une étape importante où les Premières nations seront en mesure d'obtenir des renseignements exacts à propos du contenu de ce projet de loi, et bien entendu, voir la manière dont il touchera d'autres systèmes et comment nous nous y prendrons pour que tout cela fonctionne de manière efficace et harmonieuse.

Je suis en faveur de l'initiative, mais je demeure également favorable au projet de loi, car il vient à combler en attendant un vide sur le plan de la sécurité qu'il s'agit justement de régler.

**La présidente :** J'ai une question sur la bande Tk'emlúps. Chef Gottfriedson et conseillère Léonard, à quel point est-il facile ou difficile aux gens de votre bande d'avoir accès à la justice?

**M. Gottfriedson :** Quand nous parlons justice, il ne s'agit pas simplement de justice. Si vous vous penchez sur notre structure de gouvernance, vous constaterez que nous travaillons en étroite collaboration avec la justice et l'aide à l'enfance et que toute notre structure de gouvernance se fonde sur le travail la main dans la main. Un des défis qu'il nous faut relever du côté de la justice réside dans le fait que le Canada ne nous fournit pas les ressources adéquates pour nous permettre d'exercer l'autorité nécessaire sur le plan de la justice. Il en est de même pour les questions touchant le bien-être de nos enfants. En ce moment même, nous sommes aux prises avec de nombreuses questions d'ordre administratif sur la prestation des services, non seulement d'un point de vue culturel, mais la prestation de ces services à nos enfants et aux familles. La question porterait plutôt sur l'accès à un système de justice satisfaisant. Nous nous efforçons de faire en sorte que le système des tribunaux des Premières nations fournisse cette justice réparatrice et au moyen d'un processus communautaire, nous avons œuvré avec le système de justice de la Colombie-Britannique et cherché à obtenir que notre tribunal des Premières nations s'occupe de nos propres ordonnances et enjeux.

**Mme Leonard :** Madame la présidente, quand je dis « accès à la justice », nous y avons accès dans un tribunal provincial qui préconise un droit commun qui s'inspire de la culture coloniale. C'est là la question. Comment peut-on nous garantir, à nous peuples des Premières nations, que nous passerons par un tribunal qui accordera toute l'importance à ses propres intérêts culturels et à sa propre approche au droit commun? Les Premières nations perçoivent leur relation avec la terre et leurs gens dans un contexte très différent de ceux qui leur sont étrangers. Cela dit, l'accès à la justice suscite un problème intéressant pour nous alors même que nous nous efforçons de travailler ensemble et de manière bienveillante en vue d'harmoniser nos intérêts et nos priorités. Il est manifeste que nos peuples ne perçoivent pas le système des tribunaux provinciaux comme un moyen pour notre culture d'avoir accès à la justice.

**M. Gottfriedson :** Quand nous parlons justice, de notre point de vue, nous avons toujours été fiers en tant que communauté de travailler avec le gouvernement et l'industrie pour fournir des

solutions towards how we conduct business. We have always prided ourselves on that, but in the last couple of years we have had to stand up for the inherent title and right by forcing and going to the court system. That is the last remedy that we have always looked at. Right now, we have five different legal cases that we are challenging because that is how passionate we are about our title and rights.

**Senator Brazeau:** Hello to you, Ms. Turpel-Lafond. It is nice to see you again. Thank you for your presentation.

Given your experience with working with First Nations children, in particular, you did mention that Bill S-2 is a promising step in the right direction. However, do you believe that, if passed, the bill, in reality, will actually protect the rights of Aboriginal women and their children because of this legislative gap that we currently have?

**Ms. Turpel-Lafond:** Yes, I think it is a very important step. I am mindful of the fact that there are self-government interests here. I am very mindful of the fact that the preamble to the bill has been carefully drafted to protect and preserve the self-government powers of First Nations. They may feel strongly they do not need it spelled out in the act, and that it is already in the Constitution, but there is a very strong preamble. In terms of the gap that needs to be addressed, at some point we need to step into that gap for the sake of safety. For the elevated level of family violence that we face with respect to some of the challenges in communities, I think the act provides a necessary remedy. These two key things, this emergency protection order, which is crucial in a time of crisis and can in fact save lives — we know that — and also the exclusive occupation order, are significant. They are almost taken for granted by victims of violence everywhere else in Canada, but they are not consistently available on-reserve. We know the history; we do not need to replay it. I think this is a promising area.

I welcome the development of First Nations laws that will go further. If there are strong First Nations traditions, they will be more protective and supportive to victims of violence and this may spark that development, but in the meantime we cannot leave vulnerable people without a remedy. I commend this careful balancing of the right of the First Nations to pass their laws, but an interim regime that will protect victims, in particular of violence, who, as you note, are disproportionately women.

**Senator Brazeau:** Essentially, what advice would you give to perhaps some of those who oppose this bill, given what you just said and given the fact that, if passed, any First Nations community will be able to enact and develop its own legislation

solutions pratiques sur la manière dont nous faisons nos échanges. Nous nous sommes toujours enorgueillis de cela, mais depuis les deux ou trois dernières années, nous avons dû nous porter à la défense des titres et des droits qui nous sont inhérents en forçant les choses et en nous dirigeant aux tribunaux. C'est là le tout dernier remède que nous aurions contemplé. En ce moment même, nous avons cinq causes différentes qui présentaient des difficultés. C'est vous dire à quel point nous tenons absolument à nos titres de propriété et à nos droits.

**Le sénateur Brazeau :** Bonjour, madame Turpel-Lafond. Ravi de vous revoir. Je vous remercie de votre présentation.

Compte tenu de votre expérience de travail auprès, surtout, d'enfants des Premières nations, vous avez affirmé que le projet de loi S-2 est un pas prometteur dans la bonne voie. Cela dit, croyez-vous que si le projet de loi est adopté, il protégera réellement les droits des femmes autochtones et de leurs enfants compte tenu du vide juridique actuel?

**Mme Turpel-Lafond :** Oui, je crois que c'est une mesure très importante. Je ne suis pas sans ignorer que nous parlons ici d'intérêts en termes d'autonomie gouvernementale. Je ne suis pas sans ignorer non plus que le préambule du projet de loi a été soigneusement rédigé pour protéger et préserver les pouvoirs d'autonomie gouvernementale des Premières nations. Le législateur aurait pu en faire abstraction en se disant qu'il était inutile de définir ce qui était déjà défini dans la constitution, mais il y a néanmoins un préambule extrêmement explicite. Quant au vide qu'il s'agit de combler, il faudra s'en occuper à un moment donné dans l'intérêt de la sécurité. Je crois que la loi a de quoi remédier au degré élevé de violence familiale auquel nous assistons et aux difficultés rencontrées dans quelques collectivités. S'il est deux éléments clés, ce sont bien l'ordonnance de protection d'urgence, qui est un aspect vital en temps de crise et qui peut en fait sauver des vies — comme nous le savons — et l'ordonnance d'occupation exclusive. Ces éléments sont pratiquement tenus pour acquis par les victimes de violence partout ailleurs au Canada, mais ils ne sont pas disponibles de manière uniforme dans les réserves. Nous connaissons l'histoire; nous n'avons pas besoin de la recommencer. Je crois qu'il s'agit-là d'un domaine prometteur.

Je suis favorable à l'élaboration de lois des Premières nations qui pousseront les choses encore plus loin. Pour peu qu'elles aient des traditions solides, les Premières nations s'inclineront pour augmenter le niveau de protection et de soutien à l'égard des victimes d'actes violents et cela pourrait accélérer l'élaboration des lois, mais, en attendant, nous ne pouvons pas laisser les gens vulnérables sans l'espoir d'un remède. Je vous félicite pour le soigneux équilibre que vous faites à l'égard du droit des Premières nations d'adopter leurs propres lois, mais un régime transitoire se fait nécessaire pour protéger les victimes, particulièrement les victimes de violence qui, comme vous le signalez si bien, sont des femmes dans une majorité tout à fait disproportionnée.

**Le sénateur Brazeau :** Que conseillerez-vous essentiellement aux détracteurs de ce projet loi compte tenu de ce que vous venez de dire et du fait que si cette loi est adoptée, toute collectivité des Premières nations sera en mesure d'adopter et d'élaborer sa propre législation

with respect to matrimonial real property? What would you offer to those who are opposing this bill, because there is a vacuum as we speak and the rights of Aboriginal women and children, in particular, but in some cases Aboriginal men as well, need to be protected in case of family breakdown?

**Ms. Turpel-Lafond:** People are entitled to have their own views and positions. We have a great diversity in Canada, even among First Nations. There is a powerful aspect to this legislation, which I mentioned earlier, which is that the First Nations can pass their own family laws reflecting their land tenure systems, their First Nations traditional systems around land. They have to give notice of what those laws are. I think that is reasonable. People need to know what the laws are so they can make sure they align. Sometimes there is intermarriage; someone from one band marries someone else, but they may not know the customs of their people or be at the same tribal group.

What is significant in this bill, especially when I read the provisions allowing for First Nations laws, is that it will allow for exclusive jurisdiction. That is the highest form of authority that one can obtain. As I said, the treaties only allow for concurrent jurisdiction. It is almost ironic. I think it was intended that this be exclusive.

From the First Nations side, if you want to occupy the field of matrimonial property, you have been invited to do so under this legislation. It is not displacing that. It is actually recognizing that, but put something in place today. That is the big point. Maybe it will focus people's attention and be helpful.

I know the Westbank First Nation in B.C. has worked on this and passed some laws, but there are not many First Nations in Canada — and I have followed this carefully — that have passed laws pertaining to their family system in the sense of formally notifying other systems of what they are. This will require some formality and support, but it will be a very positive step. I do not see it as a retrograde step but as a positive and enabling process.

**Senator Brazeau:** One more question, if I may, to Chief Gottfriedson or perhaps Ms. Leonard.

You mentioned in your presentation that the federal government had held one short meeting over a period of a few weeks in your home province, which has approximately 200 bands. If you can correct me on this, it was my assumption that national Aboriginal organizations, including the Assembly of First Nations, received approximately \$2.7 million to consult with First Nations communities across the country. If the federal government had just one meeting, did the Assembly of First Nations consult you at any point?

à l'égard des biens immobiliers matrimoniaux? Que leur proposeriez-vous pour combler le vide qui subsiste à l'égard des droits des femmes et des enfants autochtones, particulièrement, mais dans certains cas des hommes autochtones également, et de la nécessité de les protéger en cas de rupture familiale?

**Mme Turpel-Lafond :** Les gens ont le droit d'avoir leurs propres opinions et positions. Nous avons beaucoup de diversité au Canada, même parmi les Premières nations. Ce projet de loi contient un élément puissant auquel j'ai déjà fait allusion, et selon lequel les Premières nations peuvent adopter leurs propres lois sur les questions familiales ainsi que leur propre régime foncier, reflétant leurs systèmes ancestraux. Ils doivent donner avis du contenu de ces lois. Je trouve que cela est raisonnable. Les gens ont besoin de savoir en quoi consistent les lois afin de pouvoir les respecter. Parfois, il y a des mariages mixtes; une personne d'une bande épouse quelqu'un d'étranger à la bande, voir quelqu'un qui n'appartiendrait pas au même groupe tribal et qui n'est pas nécessairement au courant des coutumes de l'autre.

Ce qui est important dans ce projet de loi, particulièrement quand je lis les dispositions permettant l'adoption de lois par les Premières nations, c'est qu'il prévoit une compétence exclusive. C'est là la forme d'autorité la plus élevée que l'on puisse obtenir. Comme je l'ai déjà mentionné, les traités permettent uniquement une compétence concurrente. C'est presque paradoxal. Je crois que l'intention était d'accorder un régime exclusif.

En ce qui concerne les Premières nations, si vous voulez vous occuper du domaine des biens matrimoniaux, vous avez été invités à le faire en vertu de cette loi. Les choses sont comme ça. Le projet de loi le reconnaît en fait, mais il faut faire quelque chose de concret dès aujourd'hui. C'est là la grande question. Peut-être que cela permettra de canaliser l'attention des gens et s'avérera utile.

Je sais que la Première nation Westbank, en Colombie-Britannique, a travaillé à cette loi et a adopté certaines lois, mais il n'y a pas beaucoup de Premières nations au Canada — et j'ai suivi cela de près — qui aient adopté des lois en matière de droit familial dans la mesure où il fallait aviser officiellement d'autres systèmes du contenu de ces lois. Cela exigera un certain degré de formalité et de soutien, mais ce sera un pas très positif. Pour moi, ce n'est pas un pas en arrière, mais un processus positif et habilitant.

**Le sénateur Brazeau :** Encore une question, si vous permettez, pour le chef Gottfriedson ou peut-être Mme Léonard.

Vous avez dit dans votre intervention que le gouvernement fédéral a tenu une seule réunion, brève, sur une période de plusieurs semaines dans votre province natale où il y a quelque 200 bandes. Corrigez-moi si j'ai tort, mais d'après ce que j'ai compris, des organisations autochtones nationales, dont l'Assemblée des Premières Nations, ont reçu environ 2,7 millions de dollars pour les besoins de consultation auprès des collectivités des Premières nations partout dans le pays. Si le gouvernement fédéral n'a tenu qu'une seule réunion, auriez-vous par contre été consulté à un moment donné par l'Assemblée des Premières Nations?

**Mr. Gottfriedson:** First, when we look at the consultation process in British Columbia — I am fairly active at the Assembly of First Nations. Going back to 2008, I passed a resolution in Quebec City at the AGA with our position clearly on the approach that we would like to see, with matrimonial property taking legs by consulting with us. With the resolution in Winnipeg last year, I again moved a resolution, clearly with our position towards an engaged process.

With the amount of engagement sessions, I do not know what the terms of the \$2.7 million put forth was.

As far as our consultation is concerned, there was one meeting in British Columbia, and we feel that is inadequate considering the population within our nations. There are 10,000 Secwépemc within our nation. We are governed by certain protocols, customs and traditions as we look at advancing our issue.

To put it bluntly, no, we do not feel we were adequately consulted, whether by the AFN or the government.

**Ms. Leonard:** To add to that, if we look at the principles of *Haida* in terms of meaningful consultation, that was definitely not done. Definitely no one came to speak to our people. That is what we are talking about, a non-paternalistic way to consult our people and to be consulted as equal partners, not being presented with positions saying, “These are your three options; do this, do that, choose this, choose that,” but meaningful consultation that balances our interests.

**Senator Nancy Ruth:** First, if I may, I would like to ask Ms. Turpel-Lafond a question. You said that in clause 20 there needs to be a definition of family violence. Could you tell us what you would have in this act as a definition of family violence?

**Ms. Turpel-Lafond:** I filed a document with you. First, the current definition is helpful. The problem is that the definition applies to section 16, then there is a reference to family violence in clause 20 without a definition and the clause 16 definition specifically says within the section. I myself have a background as a judge, lawyer and a law professor, and when I read this, I think, what if there was an application before me under clause 20; would I know what to do when there is no definition?

I think it is a minor issue in that if it is not addressed before it becomes law, it will have to be interpreted later, but let us be clear. I would suggest that you place a definition for family violence in the definitions section of Bill S-2 that applies to the entire act. That will clarify it, or else track the same definition in section 20. There is an issue. There may be good reason the

**M. Gottfriedson :** Premièrement, en parlant du processus de consultation en Colombie-Britannique — je travaille activement à l'Assemblée des Premières Nations. En 2008, j'ai fait adopter une résolution à Québec lors de l'AGA énonçant clairement notre position sur l'approche que nous aimerions voir, et nous avons pris position sur les biens matrimoniaux. Lors de la résolution prise à Winnipeg l'an dernier, j'ai une fois de plus proposé une résolution, énonçant notre position à l'égard d'un processus qui miserait sur l'engagement.

Compte tenu du nombre de séances relatives à l'engagement, j'ignore quelles étaient les conditions entourant le versement des 2,7 millions de dollars.

Quant aux consultations qui ont été faites auprès de nous, il y a eu une réunion en Colombie-Britannique et nous estimons que c'est insuffisant compte tenu du nombre d'habitants appartenant aux Premières nations. Nous avons 10 000 Secwépemc au sein de notre nation. Nous nous régissons par certains protocoles, des us et coutumes précis, tout en cherchant à faire avancer notre cause.

Pour parler sans ambages, non, nous n'estimons pas avoir été adéquatement consultés, que ce soit par l'APN ou par le gouvernement.

**Mme Léonard :** En plus, compte tenu des principes de l'arrêt *Haida* en termes de consultation productive, il n'en a définitivement pas été question. Il est clair que personne n'est venu parler aux nôtres. C'est à cela que nous faisons allusion, à une manière non paternaliste de consulter notre peuple et qu'il soit consulté sur un pied d'égalité, comme il se doit entre partenaires, et sans qu'on nous impose des positions en disant « Voici vos trois options : faites ceci, faites cela, choisissez ceci, choisissez cela », mais bien une consultation productive qui fait l'équilibre entre nos intérêts respectifs.

**Le sénateur Nancy Ruth :** Pour commencer, si vous permettez, je voudrais poser une question à Mme Turpel-Lafond. Vous avez dit que dans l'article 20, il faut une définition de ce qu'on entend par violence familiale. Pourriez-vous nous dire quelle est la définition que vous aimeriez avoir de la violence familiale dans cette loi?

**Mme Turpel-Lafond :** Je vous ai présenté un mémoire là-dessus. Premièrement, la définition actuelle est utile. Le problème, c'est qu'elle s'applique à l'article 16, et ensuite il y a un renvoi à la violence familiale dans l'article 20 sans définition, et la définition de l'article 16 précise qu'elle s'applique uniquement à l'article en question. De par mon expérience professionnelle comme juge, avocate et professeure en droit, quand je lis cela, je m'interroge et me demande si quelqu'un me présentait une demande en vertu de l'article 20, est-ce que je saurais quoi faire en l'absence d'une définition?

Je pense qu'il s'agit d'une question mineure puisque si elle n'est pas réglée avant que le projet de loi ne soit adopté, il faudra l'interpréter plus tard en cours de route, mais soyons clairs. Je vous recommande d'insérer une définition de la violence familiale dans la partie des définitions du projet de loi S-2 qui s'applique à l'intégralité de la loi. Cela permettra de préciser la question, ou de

drafters have done so. I cannot easily see what those are just by looking at it. It may just be an error at this point that could easily be corrected.

The two small issues I brought forward on family violence are that I think it is extremely important when we define family violence that we ensure we identify children being exposed to violence as part of the definition. That is something that, as I said, we recently passed. We received Royal Assent just last week on the new Family Law Act in British Columbia, which was the subject of a lot of work for many years on how to best define it. I filed that definition with you so you can see it.

The other component of the definition that was just a minor issue is whether or not some controlling behaviours, such as controlling money, are also part of that definition. I think the definition here is generally very good, with some minor adjustments to it. However, the key is to be clear that for both for clause 16 and clause 20 you have the same definition so you do not get into some odd situation where someone has just been through a protective order, goes for an occupation order and cannot get it based on the same facts.

**Senator Nancy Ruth:** You also said that — I cannot remember the words used in the bill — in the implementation section, when bands have an opportunity to develop their own —

**The Chair:** Before you go on, Senator Nancy Ruth, may I have permission to ask a supplementary on your earlier question?

**Senator Nancy Ruth:** Yes, of course.

**The Chair:** Thank you. Ms. Turpel-Lafond, on the interpretation of the definition of family violence, did I understand you correctly that we should move the definition of family violence to the interpretation section right at the beginning of the bill?

In addition, in the definition you would add a subsection (g), which would include a child's direct or indirect exposure to family violence. Is that correct?

**Ms. Turpel-Lafond:** Yes. I think that would solve the issue, having a single definition that applied to all of the provisions and to say in the case of the child, direct or indirect exposure to family violence applies. Family violence must have a much stronger lens on the impact to the child. With what we are seeing in our work, particularly for First Nations children, they are resilient and have many strengths and supports in our communities; however, they are exposed to more intimate partner violence, and this is

faire un renvoi à la même définition sous l'article 20. En tous cas, c'est un enjeu. Peut-être que le législateur avait de bonnes raisons d'agir ainsi. Je ne peux pas voir facilement en quoi cela consiste en y jetant un simple coup d'œil. Il pourrait simplement s'agir d'une erreur qui pourrait être facilement corrigée.

Les deux petites questions que j'ai mentionnées sur la violence familiale sont que j'estime qu'il est extrêmement important qu'à l'heure de définir la violence familiale, nous veillions à mentionner que les enfants s'exposent à la violence comme partie intégrante de la définition. C'est là quelque chose qui, comme je l'ai déjà dit, nous avons adopté en date récente. Nous avons reçu la sanction royale à peine la semaine dernière sur la nouvelle Family Law Act en Colombie-Britannique, qui a fait l'objet de travaux assidus des années durant pour en arriver à ce qui nous paraissait la meilleure définition. Je vous ai présenté cette définition par écrit pour votre information.

L'autre élément de la définition qui était juste une question de forme consiste à savoir si certains comportements de contrôle, tel le contrôle de l'argent, font également partie de cette définition. Je crois que la définition en question est en général très bonne, quitte à y apporter quelques changements mineurs. Cela dit, l'essentiel c'est d'affirmer clairement que nous avons la même définition pour l'article 16 et l'article 20 afin d'éviter d'en arriver à la situation qui pourrait se présenter à l'occasion où quelqu'un qui vient d'obtenir une ordonnance de protection, demande une ordonnance d'occupation et ne peut pas l'obtenir en se basant sur les mêmes faits.

**Le sénateur Nancy Ruth :** Vous avez également dit que — je ne me souviens pas des mots exacts dans le projet de loi — dans la partie sur la mise en œuvre, lorsque les bandes auront l'occasion d'élaborer leurs propres...

**La présidente :** Avant que vous ne poursuiviez, sénateur Nancy Ruth, me permettez-vous de demander des précisions à propos de la question que vous avez posée avant?

**Le sénateur Nancy Ruth :** Oui, bien sûr.

**La présidente :** Merci. Madame Turpel-Lafond, en ce qui a trait à l'interprétation de la définition de la violence familiale, vous désirez que nous placions la définition en question sous la partie interprétation au début du projet de loi? Est-ce que je vous ai bien compris?

Par ailleurs, vous voudriez ajouter sous la définition d'un alinéa g), qui comprendrait l'exposition directe ou indirecte d'un enfant à la violence familiale. Est-ce ainsi?

**Mme Turpel-Lafond :** Oui. Je crois que cela résoudrait la question; le fait d'avoir une seule définition qui s'appliquerait à toutes les dispositions et qui préciserait que dans le cas de l'enfant, l'exposition directe ou indirecte à la violence familiale s'applique. La définition de violence familiale doit insister beaucoup plus sur les conséquences pour l'enfant. Compte tenu de ce que nous voyons dans notre travail, particulièrement chez les enfants des Premières nations, ils sont résilients et ils ont beaucoup de force et

harmful. It affects their development. We need the adults and systems in their life to pay attention to ensure that they get meaningful responses.

Therefore, putting children in the definition is a way to ensure everyone sees it. I hope as First Nations develop their laws, or at least formalize their laws and notify others — because I believe many of their laws already exist — that they will bring forward that perspective of how it is inappropriate for the adults in the family to be violent towards each other in the presence of children. It is a significant issue. We know it is a criminal offence and we know the dynamics there. For property disputes, because the property, the home, sometimes provides safety, it is significant that the children be represented, in my view, because it reflects our obligations under the UN Convention on the Rights of the Child, as First Nations children have a right to be safe.

**Senator Nolin:** Ms. Turpel-Lafond, I am reading clause 22. Do you not think that the judge who will hear the case under clause 22 will have all the latitude to find such family violence, instead of putting a strict definition in the act? Reading clause 22, it is quite large. There is no need for a charge to be laid or dismissed or withdrawn. It is quite large; do you not agree?

**Ms. Turpel-Lafond:** It is just my view, and so I would respectfully say “no” to you. Clause 16 says that for the purposes of this section it is defined. However, in clause 20, when we get into the exclusive occupation orders, it references any family violence. As we get through it, you can say they can take a generous interpretation.

I am saying that these may be emergency-type situations, where you do not want an applicant to a court to have to bear the cost of a judge interpreting something broadly and then being challenged. There could be an aggressive partner here that challenges, and then it ends up costing a lot of money on interpretation of an issue that, if it can be remedied easier at the bill stage, I suggest you do it. I am not suggesting a judge may not do it, but it is not a clear path here, especially the way it is defined for one section.

It says “in this section,” then it mentions family violence elsewhere without that definition. If it is possible to remedy it, I encourage you to do it. If the drafters can assure you that it is abundantly clear, fine — I am just providing one opinion — but I think it may give rise to confusion in the context of important issues around preserving and protecting the rights of vulnerable people.

de soutien dans nos collectivités; néanmoins ils s'exposent à une forme de violence plus intime au niveau des conjoints, et cela est nocif. Cela affecte leur développement. Il faut que les adultes et les systèmes qui interviennent dans leur vie se tiennent aux aguets pour effectuer des interventions utiles.

Par conséquent, la mention des enfants dans la définition est un moyen de veiller à ce que tout le monde soit au courant. J'espère que lorsque les Premières nations élaboreront leurs propres lois, ou du moins rendront leurs lois officielles et en devront avis aux autres — car je crois que ces lois sont déjà nombreuses à exister —, qu'ils feront ressortir à quel point il est inapproprié pour les adultes d'une famille d'afficher de la violence entre eux en présence des enfants. C'est une question importante. Pour nous, c'est un délit criminel et nous connaissons la dynamique qui est en jeu. Dans les conflits sur les biens, comme la possession de biens, le foyer, offrent une mesure de sécurité, il est important que les enfants soient représentés, à mon avis, car cela reflète nos obligations en vertu de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, étant donné que les enfants des Premières nations ont le droit d'être en sécurité.

**Le sénateur Nolin :** Madame Turpel-Lafond, je parcours l'article 22. Ne croyez-vous pas qu'un juge qui présiderait à une cause en vertu de l'article 22 aura toute la latitude nécessaire de définir ce genre de violence familiale, au lieu de devoir s'en tenir à la définition rigoureuse qui figure dans la loi? L'article 22 est assez étendu. Il n'est pas nécessaire d'ajouter ou de retirer quoi que ce soit. Il est assez étendu, vous ne croyez pas?

**Mme Turpel-Lafond :** C'est simplement mon opinion, alors avec tous les égards qui vous sont dus, je me contenterai de vous répondre « non ». L'article 16 dit que cela est défini aux fins de l'article en question. Or, dans l'article 20, quand nous en arrivons aux ordonnances d'occupation exclusive, il se rapporte à tous genres de violence familiale. En lisant l'article, on peut dire qu'il laisse une place assez généreuse à l'interprétation.

Ce que j'affirme, c'est qu'il peut s'agir de situations urgentes, où on ne voudrait pas qu'une personne ayant présenté une demande à un tribunal doive payer le prix si un juge interprète quelque chose dans toute la largeur du terme pour donner ensuite lieu à un recours. Il doit y avoir un conjoint agressif dans ce cas qui présente un recours, et cela finit par coûter beaucoup d'argent, tout cela pour une question d'interprétation qui, si elle peut être réglée plus facilement à l'étape d'adoption du projet de loi, je vous exhorte à le faire. Je ne suis pas en train de dire qu'un juge n'aura pas la liberté de le faire, mais ce n'est pas clairement exprimé dans le projet de loi qui nous occupe, particulièrement compte tenu de la manière dont c'est défini pour un seul article.

Le projet de loi précise que la définition s'applique uniquement audit article et fait allusion à la violence familiale ailleurs sans évoquer cette définition. S'il est possible d'y remédier, je vous encourage à le faire. Si le législateur peut vous convaincre que c'est déjà extrêmement clair, parfait — je ne fais qu'y ajouter une opinion —, mais je crois que cela prêterait à confusion dans le contexte de questions importantes lorsqu'il s'agira de préserver et de protéger les droits de personnes vulnérables.



**Senator Nancy Ruth:** You also talked about, in the implementation section, that there be a research component. Can you give us more ideas on what you want and how long you think this should go on? Who else is doing the research, and does it need to be done in conjunction with Bill S-2?

**Ms. Turpel-Lafond:** In some ways there are aspirational aspects to this bill. Some of it is just filling a safety gap, but you are doing a variety of things.

One of the issues for me is whether this is an effective and responsive legislative regime to deal with victims of violence, including children. In order to assess that, we need to know how many orders are being given in each province and territory, how many First Nations laws come into effect, whether they are timely and are the access to justice requirements there.

The ongoing research around safety and accessibility of our systems is important. The research issue on how to coordinate systems, when First Nations pass their family laws or notify governments of their family laws under this new statute, if it is proclaimed, we will need some research to see how the practice is happening. Is one province ahead of others? Is there a preferred way? The research component is important.

We always need to keep track of, for instance, children exposed to violence. How many cases in the child welfare system do we have, how many in the criminal justice system? Are First Nations children being heard? Do they have their views taken into account? Are they safe? Ongoing research and collaboration is very important. I think that component is commendable, should be supported and broad-based, involving anyone who is looking at good, strong research.

**Senator Nancy Ruth:** I wanted to ask the chief and Ms. Leonard a question, first about the consultation budget. I am looking at an MRP line here, which has over \$8,650,000 given for consultation to various groups, of which \$2.9 million went to NWAC; the Assembly of First Nations got the same amount; the Congress of Aboriginal Peoples got \$100,000; the Indigenous Bar Association got \$50,000; friendship centres, \$100,000; National Aboriginal Circle Against Family Violence, \$100,000; aid to band council, \$25,000; Advisory Council of Treaty 6 Women, \$75,000; and so on and so forth.

Did none of these groups come to B.C. and talk to you?

**Le sénateur Nancy Ruth :** Vous avez également mentionné, dans la partie sur la mise en œuvre, qu'il devrait y avoir un volet recherche. Pouvez-vous nous donner davantage d'idées sur ce que vous voulez et sur la période de temps qu'il faudrait consacrer à cela selon vous? Qui d'autre devra s'occuper des recherches et faut-il que celles-ci soient effectuées en conjonction avec le projet de loi S-2?

**Mme Turpel-Lafond :** Ce projet de loi ne laisse pas d'avoir des aspirations. Une partie du travail consiste simplement à combler une lacune sur le plan de la sécurité, mais on s'y occupe de toute une série de choses.

Une des questions que je soulèverais, c'est de savoir s'il s'agit d'un régime législatif efficace et attentif pour s'occuper des victimes de violence, y compris les enfants. Pour pouvoir déterminer cela, il nous faut savoir le nombre d'ordonnances qui sont rendues dans chaque province ou territoire, combien de lois des Premières nations s'y appliquent, si elles sont pertinentes et opportunes et quelles sont les exigences visant l'accès à la justice dans chaque cas.

Les recherches qui se poursuivent sur la sécurité et l'accessibilité de nos systèmes sont importantes. La question de la recherche sur la manière de coordonner nos systèmes, une fois que les Premières nations adopteront leurs lois en matière de droit de la famille ou qu'elles aviseront les gouvernements de ces lois en vertu de leur nouveau statut, si tout cela est adopté, il nous faudra effectuer des recherches pour constater ce qui se passe dans la pratique. Est-ce qu'une province est plus avancée que les autres? Y a-t-il un moyen privilégié? Le volet recherche est important.

Nous devons toujours surveiller ce qui se passe, par exemple, lorsque des enfants s'exposent à des actes violents. Quel est le nombre de cas d'enfants pris en charge par l'aide à l'enfance, combien dans le système de la justice pénale? Est-on en train d'écouter les enfants des Premières nations? Fait-on entrer en ligne de compte leurs opinions? Sont-ils en sécurité? Des recherches et une collaboration permanente sont essentielles. Je crois que ce volet s'impose, qu'il doit être soutenu et avoir une portée très étendue, impliquant toute personne désireuse d'entreprendre des recherches solides et satisfaisantes.

**Le sénateur Nancy Ruth :** Je voudrais poser une question au chef et à Mme Leonard, tout d'abord à propos du budget réservé aux consultations. J'ai devant moi un article sur les biens immobiliers matrimoniaux, selon lequel plus de 8 650 000 \$ ont été versés pour les besoins de consultation à divers groupes, dont 2,9 millions à l'AFAC; l'Assemblée des Premières Nations a obtenu un montant identique; le Congrès des Peuples Autochtones a obtenu 100 000 \$; l'Association du Barreau Autochtone, 50 000 \$; les centres d'amitié, 100 000 \$; le Cercle national autochtone contre la violence familiale, 100 000 \$; l'aide au conseil des bandes, 25 000 \$; l'Advisory Council of Treaty 6 Women, 75 000 \$; et ainsi de suite.

Est-ce qu'aucun de ces groupes n'est venu en Colombie-Britannique vous parler?

**Ms. Leonard:** When INAC and AFN co-hosted regional sessions, there was one regional session in 2006, in Richmond, that was supposed to introduce the idea, noting that there is complete confusion with First Nations people over what matrimonial real property even means. It is a foreign concept to our people.

There were issues being raised, as I understand it, but there was not enough time to properly introduce an idea, have dialogue, feedback, and the expectation that all of that could happen and somehow allow First Nations people to consult with their own people on the issue within a session was preposterous.

**Senator Nancy Ruth:** Was there no follow-up process allowing you to go back and talk with your elders and people and feed information back into the consultation process?

**Ms. Leonard:** I cannot speak for other First Nations governments. I know that our band has been in consultation with the AFN for a number of years about our concern with the bill, on a number of different issues, and we have been platforming that with the AFN.

**Senator Nancy Ruth:** If you have been involved with the AFN for a number of years about the bill, then coming to this meeting in Richmond was not the first time it had ever come to your attention or concern; it had been an issue you were dealing with with the AFN for some time. Is that correct? Is that what you just said?

**Ms. Leonard:** After. This is a reactive thing, because this is being introduced and given to us as saying this is going to happen. There were several changes. The name of the bill itself keeps changing; some issues in the bill keep changing; and there is no collaboration or consultation and time allowed for us to take that in a meaningful way.

Even in this last bill, since it has been introduced in the current form, for us to talk to our people and develop timely responses in terms of proper consultation on the new bill is not practical.

**Senator Nancy Ruth:** There is no question that there is a shortage of safe houses and all kinds of issues: access to legal aid, geographical distances, and so on and so forth. On the issue of family violence on-reserve, what is your reserve doing to reduce family violence within families and amongst parents and children, that being part of what this is about, that being the real life lived of this part of the law?

**Mr. Gottfriedson:** Thank you for the question, senator. One of the things that our community has been really active in creating is a wellness plan for our community. When you look at our ambitions to create a wellness plan that looks at rebuilding our families, when you look at the Indian residential schools, the Sixties Scoop, the

**Mme Léonard :** Lorsque AADNC et l'APN ont organisé ensemble les sessions régionales, il y a eu une session régionale en 2006, à Richmond, qui était censée présenter l'idée, sous réserve de préciser qu'il y a la confusion la plus totale parmi les gens des Premières nations à l'égard de ce que les biens immobiliers matrimoniaux veulent dire pour commencer. Ce concept est étranger pour notre peuple.

Des questions ont été soulevées, à ce que j'ai compris, mais il n'y avait pas assez de temps pour présenter l'idée comme il faut, avoir un dialogue, une rétroaction, et il était dérisoire de s'attendre à ce que tout cela se produise et que les gens des Premières nations pourraient en quelque sorte se consulter entre eux sur la question, tout cela en une seule session.

**Le sénateur Nancy Ruth :** N'y a-t-il pas eu un processus de suivi vous permettant de reprendre la question auprès de vos anciens et de vos gens pour fournir éventuellement une rétroaction sur le processus de consultation?

**Mme Léonard :** Je ne peux pas parler pour les gouvernements d'autres Premières nations. Je sais que notre bande maintient des consultations auprès de l'APN depuis un certain nombre d'années à propos de nos inquiétudes à l'égard de divers aspects du projet de loi, et que nous avons insisté sur la question auprès de l'APN.

**Le sénateur Nancy Ruth :** Si vous vous occupez du projet de loi depuis un certain nombre d'années auprès de l'APN, donc le fait de venir à cette réunion à Richmond n'était pas la première fois que ce projet de loi attirait votre attention; c'était une question que vous étiez en train de discuter avec l'APN depuis un certain temps. N'est-ce pas? C'est bien cela que vous venez de dire?

**Mme Léonard :** Après. C'est quelque chose de réactif, puisque la chose est introduite et imposée en nous disant que c'est cela qui va se produire. Il y a eu plusieurs changements. Le titre du projet de loi proprement dit est en train de changer continuellement; certaines questions dans le projet de loi sont continuellement modifiées; et il n'y a aucune collaboration ni consultation et on ne nous accorde même pas le temps de nous en occuper de manière utile.

Même dans le projet de loi précédent, depuis qu'il a été introduit dans sa forme actuelle, il n'était pas faisable pour nous de parler à nos gens et de préparer des réponses en temps opportun à la suite de consultations adéquates.

**Le sénateur Nancy Ruth :** Nul ne doute qu'il existe une pénurie de refuges et tout autre type de questions : l'accès à l'aide juridique, les distances géographiques, et ainsi de suite. Quant à la question de la violence familiale dans les réserves, que fait votre réserve pour diminuer la violence familiale parmi les familles et parmi les enfants et les parents, cela faisant partie des aspects ciblés par cette loi, à savoir la vie quotidienne des gens touchés par cette partie de la loi?

**M. Gottfriedson :** Je vous remercie de la question, sénateur. Une des choses que ma collectivité s'est vraiment attachée à faire, c'est de créer un plan de bien-être pour notre collectivité. Quand vous songez à notre ambition de créer un plan de bien-être qui cherche à reconstruire les familles, quand vous songez aux

whole historical background surrounding our families that have been challenging, being removed and going to residential schools and day schools as well, they have a lot of learned behaviour through the Indian residential schools that basically impacts the wellness of our community. That is why we have launched our class-action suit for redress for our day scholars. We are trying to look at rebuilding our families to our customs, our values and creating certainty for our community to grow.

When we look at some of the challenges that we face, even working with, as an example, the Ministry of Child and Family Development, and providing a cultural way for our children who are removed to be placed with our own agency, or placed in our urban agency, we try to teach them the values and customs of our people.

In our community, we have high unemployment as well. We are no different than other First Nations where unemployment is an issue. When you look at it all across Canada, the poverty issues around First Nations are rampant. When you look at the issue of wellness, how do you really create certainty when you have so much poverty and so much disparity amongst First Nations? Bill S-2 is legislation that basically has a division of assets where the value of our land is not even worth the same value as if it were in a municipality or in a provincial setting. Basically, when you look at the division of assets and try to create the issue around wellness, what is the term “wellness” or “family violence” in our territory? We do a lot of work in our community to ensure that our families come first and foremost. However, we do not have enough capital dollars to provide safe houses as an emergency measure to be able to really look after our people. As advanced a band as we are, we are still challenged with having the resources to be able to provide certain institutional infrastructure for our families as well.

The long and the short of it is that we need more capital to be able to look at providing better wellness. We do a fairly good job, but is that good enough? I do not think so.

**Ms. Leonard:** We also provide funding to families for mental health. We have programs that we support for families to go to.

**Senator Nancy Ruth:** On reserve?

**Ms. Leonard:** On and off reserve. We support families with healthy recreation. We give healthy recreation options for children and adults. We are looking into developing and enhancing our existing restorative justice models. There are a number of things that we do directly to invest in the wellness of

pensionnats réservés aux Indiens, la nouvelle qui faisait la vedette pendant les années 1960, tout le contexte historique autour de nos familles et les difficultés qu’elles ont connues, par le fait d’être déplacées et devoir aller à des internats ainsi qu’à des externats, ils ont acquis un comportement dans les internats qui affecte foncièrement le bien-être de notre collectivité. C’est pourquoi nous avons entrepris un recours collectif pour indemniser nos écoliers externes. Nous cherchons à reconstruire nos familles en fonction de nos coutumes, de nos valeurs, et à créer un climat de certitude propice à la croissance de notre collectivité.

Quand nous voyons certaines des difficultés auxquelles nous sommes confrontés, même à l’heure de travailler avec, pour citer un exemple, le ministère de l’enfance et du développement familial, et que nous cherchons à fournir un moyen culturel pour que nos enfants qui sont déplacés pour être placés dans notre propre organisme, ou placés dans notre organisme urbain, nous essayons de leur enseigner les valeurs et les coutumes de nos gens.

Dans notre communauté, nous avons également un taux élevé de chômage. Nous ne différons pas tellement d’autres Premières nations où le chômage est un enjeu. Quand vous songez à ce qui se passe partout au Canada, les questions touchant la pauvreté sont rampantes chez les Premières nations. Quand vous songez à la question du bien-être, comment peut-on vraiment créer un climat de certitude face à tellement de pauvreté et à tellement de disparité parmi les Premières nations? Le projet de loi S-2 est une loi qui prévoit essentiellement la division des biens alors que la valeur de nos terres n’est même pas égale à celle qu’elle aurait dans un milieu municipal ou provincial. Quand vous songez à la division des biens et que vous essayez de transposer l’enjeu à la question du bien-être, qu’entendons-nous par « bien-être » ou « violence familiale » dans notre territoire? Nous faisons énormément de travail dans notre collectivité pour veiller à ce que nos familles passent avant tout. Cela dit, nous n’avons pas assez d’argent pour fournir des refuges comme mesure d’urgence pour vraiment pouvoir nous occuper de nos gens. Nous avons beau être avancés en tant que bande, nous demeurons confrontés à une pénurie de ressources qui nous empêche de fournir une certaine infrastructure institutionnelle pour nos familles également.

En somme, il nous faut davantage d’argent pour être en mesure d’améliorer le bien-être des nôtres. Nous nous y prenons assez bien, mais est-ce assez? Je ne le crois pas.

**Mme Léonard :** Nous fournissons également un financement aux familles pour la santé mentale. Nous soutenons des programmes qui s’adressent aux familles.

**Le sénateur Nancy Ruth :** Dans les réserves?

**Mme Léonard :** Dans et hors réserve. Nous aidons les familles en leur offrant la possibilité de s’adonner à des activités et loisirs sains. Nous offrons des programmes de loisirs sains pour les enfants et les adultes. Nous envisageons le développement et l’amélioration de nos modèles existants de justice réparatrice. Il y

our members. Our motto within our community is: With team work we create action and pride. We take that seriously within our community as well as with our external stakeholders.

**Senator Ataullahjan:** My question is for the chief. Some First Nations have developed their own matrimonial real property laws, but the majority of people living on reserves are without legal protection. Do you not feel that Bill S-2 provides some rights and protections to those individuals who are living on reserves?

**Mr. Gottfriedson:** It may provide that certainty. When you look at our own ability to enact our own jurisdiction and our own law-making ability, accustomed to our traditions and practices of 10,000 years ago, one of the things we would like to be able to do is to look at the ability to invoke our own customs and practices.

**Ms. Leonard:** We need to find a way to harmonize the interests because we do not want to take away our children, our women — it could be men; we are talking about equality. It could be a man or a woman. We need to ensure that we protect their rights to their culture as well. That is the whole relationship behind the *Haida* case, the principles that, somehow, we find a way to work together so that we do not infringe upon our cultural values. It is supported by the Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. That is what we are asking for.

**Senator Wallace:** Chief and Ms. Leonard, I understand that you have a problem with the process of consultation that was followed with First Nations people. I guess some are satisfied, but I guess you are not. In particular, I heard the comments from Ms. Turpel-Lafond and her general satisfaction with Bill S-2, which seems to be quite opposed to your conclusions.

Beyond process, all of this ultimately comes down to the rights, protection and privileges of spouses and children. As I understand it, Bill S-2 would enable First Nations to enact your own specific community matrimonial real property laws. Bill S-2 is clear that title to reserve lands would not be affected by the act. It goes on to say that reserve lands would continue to be set apart for the use and benefit of the First Nations for which they were set apart.

When I think of that and reflect back on Ms. Turpel-Lafond's comments, it strikes me that this feels like it is a step in the right direction. Is it the end of the journey? No, but it would seem to me that the individual right, the protection of rights and privileges of those that the bill is directed towards, definitely seems to feel like an improvement over what exists today. Yet it would still leave First Nations the opportunity to take it the next step further in the future.

à un certain nombre de choses que nous faisons directement pour investir dans le mieux-être de nos membres. Les mots d'ordre au sein de notre collectivité sont travail d'équipe, action et fierté. Nous prenons cela très au sérieux au sein de notre collectivité ainsi qu'auprès de nos intervenants externes.

**Le sénateur Ataullahjan :** Ma question s'adresse au chef. Certaines Premières nations ont mis au point leurs propres lois en matière de biens immobiliers matrimoniaux, mais la majorité des personnes qui vivent sur les réserves sont dépourvues de protection légale. Estimez-vous que le projet de loi S-2 fournisse quelques droits et protections aux personnes résidant dans les réserves?

**M. Gottfriedson :** Il pourrait fournir ce genre de certitude. Quand on songe à notre capacité d'avoir notre propre compétence et d'adopter nos propres lois, accoutumés comme nous sommes aux traditions et pratiques qui sont les nôtres depuis 10 000 ans, une des choses que nous aimerions pouvoir faire serait d'être en mesure d'évoquer nos propres us et coutumes.

**Mme Léonard :** Il faut que nous trouvions un moyen d'harmoniser les intérêts, car nous ne voulons pas déplacer nos enfants, nos femmes — il pourrait s'agir d'hommes; nous parlons de l'égalité. Il pourrait s'agir d'un homme ou d'une femme. Nous devons veiller à protéger leurs droits et leur culture également. C'est là toute la relation qui sous-tend l'arrêt *Haida*, soit le principe qu'il faut que nous trouvions d'une certaine manière le moyen de travailler ensemble afin de ne pas trahir nos valeurs culturelles. Ce principe est soutenu par la Déclaration des droits des peuples autochtones. Voilà ce que nous sommes en train de demander.

**Le sénateur Wallace :** Chef et madame Léonard, si j'ai bien compris vous avez des réserves à l'égard du processus de consultation qui a été suivi auprès des Premières nations. Je suppose qu'il y en a qui sont satisfaits, mais je soupçonne que ce n'est pas votre cas. Plus particulièrement, j'ai relevé les commentaires de Mme Turpel-Lafond et sa satisfaction globale à l'égard du projet de loi S-2, ce qui semble plutôt contraire à vos propres conclusions.

Au-delà d'une question de processus, tout cela se résume en définitive à une question de droit, de la protection et des privilèges des conjoints et des enfants. À mon sens, le projet de loi S-2 permettrait aux Premières nations d'adopter des lois en matière de biens immobiliers matrimoniaux, propres à votre collectivité. Le projet de loi S-2 affirme clairement que les titres de propriété des terres dans les réserves ne seraient pas touchés par la loi. Autrement dit, ces terres continueraient à être réservées à l'usage et au profit des Premières nations auxquelles elles ont été attribuées.

Quand je pense à cela et que je songe aux commentaires de Mme Turpel-Lafond, j'ai l'impression que ceci est un pas dans la bonne voie. Est-ce la fin du parcours? Non, mais il me semble quant à moi que les droits de la personne, la protection des droits et des privilèges des personnes ciblées dans le projet de loi, me donnent définitivement l'impression qu'il s'agit d'une amélioration par rapport à la situation actuelle; en plus de laisser aux Premières nations l'occasion de l'améliorer encore davantage à l'avenir.

Would you not agree with that? Is there something specific you would say in reply to the specific points that Ms. Turpel-Lafond has made in relation to the bill?

**Mr. Gottfriedson:** When we look at the creation of our First Nations law and our own jurisdiction, I think that is our ultimate goal. That is why we are here today, namely, to present to senators. When you look at the uncertainty surrounding the Indian Act, how it is imposed on us and the restrictions that we have around our governing, our rights and titles and those interests, I think we are always looking at ways of improving our own citizens' well-being. We just want to make sure that our legal interests are looked after from both a traditional and a customary process. That is why we offered the tobacco, because we did come here in a good way.

We have looked at our history of inhabiting our land since time immemorial. It always seems that the things that make the most common sense and the things that are most practical are never an advance forward in our best interests. Based on my experience, you never really want to see families break down. I think that is the last sort of thing that we look at as a community. I do not think anyone looks forward to that day where the divorce papers are filed and the division of assets happens. We also understand that is a reality.

I think one of the things that we should be focusing on is diverting the issues around the health and well-being of our communities and providing the adequate financial resources to be able to look at creating wellness in our community. That is one of the challenges that, hopefully, I would like to present to senators today, namely, to look at some of the issues around poverty amongst First Nations. The fact is that many of our people and many of our families live in poverty. A lot of resources are being taken from our communities and from our traditional territories. That is a real issue for our people.

I challenge senators here today: Let us work together on raising the poverty issue and help us to break down those barriers.

**Senator Wallace:** Chief, you refer to improvement in health and well-being and the enhancement of the rights of First Nations people. Would you not agree that health and well-being and the enhancement of rights would be improved by Bill S-2 over what exists today? At the individual personal level, would it not improve what exists today?

**Mr. Gottfriedson:** I am not going to get into a debate as to whether it will improve things. Right now, we face the possibility that it could improve things. Maybe Bill S-2 could provide some certainty around areas of uncertainty.

N'êtes-vous pas d'accord avec cela? Y a-t-il quelque chose de concret que vous diriez en réponse aux aspects ponctuels que Mme Turmel-Lafond a relevés à l'égard du projet de loi?

**M. Gottfriedson :** Si nous songeons à la création des lois des Premières nations et à notre propre compétence, je crois que c'est là notre objectif ultime. C'est le motif pour lequel nous nous trouvons ici aujourd'hui, à savoir, le présenter aux sénateurs. Eu égard à l'incertitude qui entoure la Loi sur les Indiens, la manière dont elle nous est imposée et les restrictions placées sur notre manière de gouverner, nos droits et titres et intérêts, je crois que nous cherchons toujours des moyens d'améliorer le bien-être de nos propres citoyens. Nous tenons simplement à nous assurer que nos intérêts légitimes soient respectés, qu'il s'agisse du processus traditionnel ou du processus de droit commun. Voilà pourquoi nous vous avons offert du tabac, parce que nous sommes venus ici armés de bonne volonté.

Nous nous sommes penchés sur notre histoire et le fait que nous habitons dans ces terres depuis des temps immémoriaux. Il appert que les choses qui semblent les plus logiques et les aspects les plus pratiques ne représentent jamais des progrès dans nos meilleurs intérêts. Selon ma propre expérience, on ne veut jamais voir des familles se briser. Je crois que c'est la dernière sorte de chose à laquelle nous pensons en tant que collectivité. Je crois qu'il n'y a personne qui attend avec impatience le jour d'obtenir son certificat de divorce et la répartition des biens. Pour nous, cela aussi c'est une réalité.

Je crois que l'une des choses sur lesquelles nous devrions nous concentrer, c'est de laisser un peu de côté le débat autour de la santé et du mieux-être de nos collectivités pour fournir des ressources financières adéquates qui nous permettront de créer un véritable bien-être au sein de notre collectivité. C'est là un des défis que j'espère pouvoir présenter aux sénateurs aujourd'hui, notamment celui de se pencher sur certains des enjeux concernant la pauvreté parmi les Premières nations. C'est un fait que de nombreuses personnes et familles des Premières nations vivent dans la pauvreté. On arrache de nombreuses ressources de nos collectivités et de nos territoires ancestraux. C'est un véritable problème pour les nôtres.

J'exhorte les sénateurs ici aujourd'hui : travaillons ensemble pour attirer l'attention sur le problème de la pauvreté et aidez-nous à supprimer ces obstacles.

**Le sénateur Wallace :** Chef, vous faites allusion à l'amélioration de la santé et du bien-être et des droits des Premières nations. Ne convenez-vous pas que le projet de loi S-2 contribuera à améliorer la santé et le mieux-être des vôtres, en plus de renforcer leurs droits, par rapport à la situation actuelle? Au niveau personnel et individuel, n'améliorerait-il pas les instruments actuels?

**M. Gottfriedson :** Je ne vais pas discuter s'il va améliorer les choses. En ce moment, la possibilité d'améliorer les choses est là. Peut-être que le projet de loi S-2 pourrait donner une certaine mesure de certitude aux questions où celle-ci fait défaut.

**Ms. Leonard:** It also creates additional problems where the expectation of rights and privileges granted under the bill are in excess of what we have as a First Nations people. When a division of assets and a valuation is placed on a home or property and compensation orders are done in direct contrast to the rights that we have, people will be granted privilege under the bill that we do not even have ourselves. As a First Nations person living on-reserve, I do not get to appreciate the equity in my home or my land, yet we are going to assume and give those protection orders to other people, which we do not have. The valuation of that house, the market and the economies of scale are completely different. In the process, it will erode our culture and our relationship to the land.

This is a lengthy conversation. We have an abundance of information and discussion that we could take at length but in respect of your time, so many complexities in this bill produce more problems. If our interest is in the immediate safety of people, it cannot be done in a courtroom; it is done in a safe house.

**Mr. Brazeau:** You talk about self government and First Nations' jurisdiction over these matters, which I will not debate either. It sounds good and pulls at the heart strings of many First Nations people. However, what about pulling at the heart strings of First Nations women who are affected by the lack of any matrimonial real property legislation? Negative consequences happen when a marriage breaks down, in particular for women and children. I know from my experience that many First Nations women, because of this legislative gap, end up in urban areas when they have nowhere to go.

I will follow Senator Wallace's line of questioning. Is this an improvement from the status quo? Currently, we have the Indian Act and a lack of MRP legislation. You can create the best matrimonial real property legislation that you want but the minister cannot recognize it and it cannot be implemented because of the Indian Act. This proposed legislation, however imperfect, at least fills a void for the protection of Aboriginal rights. This bill has nothing to do with any land title but has to do with the rights of Aboriginal people. Would you care to comment on that, please?

**Ms. Leonard:** When you talk about your concern for displacing people, I agree with you. If you give occupancy to one person, someone else will be displaced. There are housing shortages on our reserves and we do not have safe houses; so you will be displacing someone even this with this bill. It does not solve the problem of displacement. They will be forced from their homeland, if you will. They have nowhere to go. Some areas are so remote, where will those people go? Then, we will put them through a lengthy court process that will erode their culture even

**Mme Léonard :** Le projet de loi crée par ailleurs de nouveaux problèmes compte tenu du fait que les droits et privilèges que l'on s'attend à nous accorder en vertu de ce projet de loi vont au-delà de ce que nous avons en tant que Premières nations. Lorsqu'une maison fait l'objet d'une évaluation et d'une répartition et que des ordonnances d'indemnité sont rendues en flagrante opposition aux droits qui sont les nôtres, les gens auront des privilèges en vertu de ce projet de loi que nous, nous n'avons pas. En tant que personne des Premières nations habitant dans une réserve, je ne peux pas profiter de la plus-value de ma maison ou de mes terres, mais nous allons assumer et délivrer ces ordonnances de protection à d'autres gens, alors que nous n'en avons pas. L'évaluation de la maison, le marché et les économies d'échelle sont complètement différents pour nous. Tout cela nuira en passant à notre culture et à la relation que nous avons avec la terre.

Cette conversation s'allonge inévitablement. Nous avons une véritable abondance d'information et de quoi poursuivre encore longtemps, mais nous nous abstenons par respect pour votre temps. D'ailleurs, plus les complexités seront nombreuses, plus le projet de loi sera problématique. Si ce qui nous intéresse, c'est la sécurité des nôtres dans l'immédiat, cela ne peut pas se faire dans un tribunal; cela se fait dans un refuge.

**Le sénateur Brazeau :** Vous faites allusion au gouvernement autonome et à la compétence des Premières nations à l'égard de ces questions, et je n'y trouve rien à redire. Cela me semble bien et touche les cordes sensibles de nombreuses personnes des Premières nations. Néanmoins, que dire des cordes sensibles des femmes des Premières nations qui sont touchées par le manque de lois en ce qui a trait aux biens immobiliers matrimoniaux? La rupture d'une union se traduit par des conséquences négatives, particulièrement pour les femmes et les enfants. Je sais pour l'avoir vécu que, à cause de ce vide législatif, de nombreuses femmes des Premières nations finissent par atterrir dans des régions urbaines quand elles n'ont nulle part ailleurs où aller.

Je vais reprendre la question du sénateur Wallace. Est-ce une amélioration par rapport au statu quo? En ce moment, nous avons la Loi sur les Indiens et un manque de lois sur les biens immobiliers matrimoniaux. Vous pouvez créer la meilleure loi en la matière que vous voudrez, mais le ministre ne peut pas la reconnaître et elle ne peut pas être mise en œuvre à cause de la Loi sur les Indiens. Malgré ces imperfections, le projet loi comble au moins une lacune en ce qui a trait à la protection des droits autochtones. Ce projet de loi n'a rien à voir avec les titres des terres et tout à voir avec les droits des Autochtones. Pourriez-vous faire un commentaire là-dessus s'il vous plaît?

**Mme Léonard :** Quand vous parlez de vos inquiétudes pour ce qui est de déplacer les personnes, je suis d'accord avec vous. Si vous permettez qu'une autre personne occupe un logement, quelqu'un d'autre doit être déplacé. Nos réserves connaissent une pénurie de logements et nous n'avons pas de refuges; ainsi, quelqu'un va être déplacé, même si ce projet de loi est adopté. Il ne résout pas le problème du déplacement. Les gens seront obligés de quitter leur patrie, pour ainsi dire. Ils n'ont nulle part où aller. Certaines régions sont très isolées... où voulez-vous que ces gens

more in a process that does not respect their culture or is not based on common law principles of their own culture. It will set a precedent of eroding our jurisdictional and human rights. All of our human rights need to be balanced. With all due respect to the good intentions, more work needs to be done in a meaningful way that balances all of our interests and human rights.

**Mr. Brazeau:** With all due respect, the question was whether this proposed legislation is better than the status quo. Having said that, with the example that you just gave, anybody with any sort of domestic violence issue, where the rights and safety of Aboriginal women and children are at stake, the protection of the rights of Aboriginal women and children is more important than displacing an abuser.

**Ms. Leonard:** With all due respect, sir, if we had safe houses, the number of missing and murdered women would not be as high as it is.

**Mr. Gottfriedson:** If we are going to enact this proposed legislation, then give us the capital resources to be able to build our capacity in our community and build houses, because we have such housing shortages. Help us with our infrastructure in our community. Many First Nations communities across Canada lack infrastructure. This bill will bring challenges because not every First Nations lives next to an urban setting. We have rural and remote issues and urban settings as well.

The real challenge is how to support this bill when the closest municipality for some communities is over 200 kilometres away. Where we are situated, a river divides our territory from the city of Kamloops. We need to look at the capacity issue if we are talking about enacting legislation that will benefit our people. We really need some capacity and capital to address the legislation in a meaningful way. Whether it is displacing the husband or the wife from the property through the matrimonial process, it will be a challenge for us, senator; but thank you for your question.

**The Chair:** Thank you Mr. Gottfriedson, Ms. Leonard and Ms. Turpel-Lafond for your very thought-provoking presentations. We appreciate your making time for us.

**Mr. Gottfriedson:** May I comment? We have some gifts that were made by some members of our community. First, we want to acknowledge the senators for allowing us time to present here today. This is the first time I have been to this Senate committee to present. I just want to say that we very much appreciate your time to hear some of our concerns.

We are young leaders in our community. We are another generation coming up. We are looking at our rights-based interests for our community. We probably never answered your questions from a technical or a legal point of view, but you know we come

ailent? Ensuite, nous les ferons passer par de longues démarches devant les tribunaux qui nuiront à leur culture encore davantage dans un processus qui ne respecte pas leur culture ou qui n'est pas fondé sur les principes de droit commun de leur propre culture. Tout cela établira le précédent de nuire à nos droits humains, à notre culture et à notre compétence. Tous nos droits humains doivent être équilibrés. Avec tous les égards pour les bonnes intentions, il faut davantage de travail productif pour réussir l'équilibre entre tous nos intérêts et droits humains.

**Le sénateur Brazeau :** Si vous le permettez, la question était de savoir si le projet de loi est préférable au statu quo. Cela dit, avec l'exemple que vous venez de donner, quiconque fait face à un problème de violence familiale, où les droits et la sécurité des femmes et des enfants autochtones sont en jeu, la protection des droits des femmes et des enfants autochtones est plus importante que de déplacer l'auteur de violence.

**Mme Leonard :** Si vous le permettez, monsieur, si nous avions des maisons d'hébergement, nous aurions moins de femmes disparues ou assassinées.

**M. Gottfriedson :** Si nous adoptons le projet de loi, donnez-nous les ressources nécessaires pour renforcer nos capacités et construire des maisons; nous avons une telle pénurie. Aidez-nous à construire des infrastructures. De nombreuses communautés de Premières nations au Canada n'ont pas d'infrastructures. Ce projet de loi va poser des problèmes, car ce ne sont pas toutes les Premières nations qui vivent près d'un centre urbain. Nous avons des communautés rurales et éloignées en plus des Autochtones qui vivent en milieu urbain.

Le véritable défi est de savoir comment on peut soutenir le projet de loi lorsque la municipalité la plus proche de certaines communautés est à plus de 200 kilomètres. Là où nous sommes, une rivière sépare notre territoire de Kamloops. Nous devons examiner la question des capacités si nous voulons adopter un projet de loi favorable à notre peuple. Nous avons vraiment besoin d'une certaine capacité et de fonds pour bien répondre au projet de loi. Qu'il s'agisse de déplacer le mari ou la femme par le processus matrimonial, ce sera difficile pour nous, sénateur, mais merci de votre question.

**La présidente :** Merci, monsieur Gottfriedson, madame Leonard et madame Turpel-Lafond pour vos exposés qui suscitent notre réflexion. Nous vous remercions du temps que vous nous avez consacré.

**M. Gottfriedson :** Puis-je ajouter quelque chose? Nous avons quelques cadeaux qui ont été faits par des membres de notre communauté. Premièrement, nous tenons à remercier les sénateurs de nous avoir accordé du temps pour faire nos exposés aujourd'hui. C'est la première fois que je me présente devant votre comité sénatorial. Je tiens à dire que nous vous sommes reconnaissants d'avoir écouté nos préoccupations.

Nous sommes de jeunes dirigeants dans notre communauté. Nous sommes la nouvelle génération. Nous voulons protéger nos intérêts, fondés sur les droits. Nous n'avons probablement pas répondu à vos questions d'un point de vue technique ou juridique,

here in a good way. We come here with an open heart, an open mind and the weight of our community on our back; we just want to say that. I am not quite as experienced as the senators for the Q and A. However, I know that when we go home we have to deal with the issues within our community that are very near and dear to our hearts. These issues could be affecting our brothers, sisters, aunts, uncles, nieces or nephews. First Nations issues are driven by the core values of our families. We want to do what is right for our people. We have a lot of work to do to keep up with both the federal and provincial governments on ongoing issues.

First Nations are challenged in many different ways on many different issues in relation to capacity building. Normally the chief comes here with his briefcase and the weight of the world on his back looking out for the interests of the people. I am fortunate today to have one of our council members and our two legal staff with me.

I want to acknowledge Senator Jaffer and the rest of the senators for hearing us. If you have any further questions, we would be happy to correspond through email. On behalf of our people, the Kamloops, the Secwépemc and the Shuswap Nations, thank you for having us here today.

**The Chair:** Thank you for your remarks, Chief Gottfriedson. You are very humble. It is we who are the receivers of your great wisdom and it is we who have benefited from being here. We are aware of the good work you do in Kamloops. Thank you very much for coming all the way to Ottawa to educate us today.

I am now pleased to welcome, from the University of Saskatchewan, Mary Eberts, who is no stranger to Senate hearings, and Joseph Quesnel, a policy analyst with the Aboriginal Frontiers Project at the Frontier Centre for Public Policy.

**Mary Eberts, Arial F. Sallows Chair in Human Rights, College of Law, University of Saskatchewan:** Thank you for the invitation to appear here. I have been following this issue of matrimonial property on-reserve since before the passage of the First Nations Land Management Act, which is a while ago. I have had the honour of being counsel to the Native Women's Association of Canada in litigation, which I hope we can say kick-started the policy process on this issue that brings us here today.

I do not appear in my capacity as counsel for the Native Women's Association. I understand that they will be appearing later this afternoon. However, I can say that the experience of working with them has given me a deeper understanding of this issue and many others, for which I am very grateful.

The Supreme Court of Canada decided in 1989 that provincial laws respecting matrimonial real property did not apply on-reserve. In spite of the fact that this led to a decades-long gap in Canada's rule of law, I believe that that was a sensible decision because all of the provincial laws about matrimonial real

mais vous savez que nous sommes venus ici avec le cœur ouvert, dans un esprit d'ouverture et en portant le poids de notre communauté; nous voulions simplement faire cette observation. Je n'ai pas l'expérience des sénateurs en matière de questions et réponses. Mais je sais que quand nous allons rentrer chez nous, nous devons traiter des problèmes de notre communauté qui nous tiennent à cœur. Ces problèmes pourraient toucher nos frères, nos sœurs, nos tantes, nos oncles, nos nièces ou nos neveux. Les problèmes des Premières nations sont liés aux valeurs fondamentales de nos familles. Nous voulons aider notre peuple. Nous avons beaucoup de travail à faire pour suivre les gouvernements fédéral et provinciaux sur les questions en cours.

Les Premières nations n'ont pas toutes les mêmes difficultés concernant le renforcement des capacités. Normalement, le chef vient ici avec son cartable et le poids du monde sur son dos pour tenter de protéger les intérêts de ses gens. J'ai la chance aujourd'hui d'être accompagné des membres du conseil et de notre personnel juridique.

Je tiens à remercier le sénateur Jaffer et les autres sénateurs de nous avoir écoutés. Si vous avez d'autres questions, nous serons ravis d'y répondre par courriel. Au nom de notre peuple, les Nations Kamloops, Secwépemc et Shuswap, merci de nous avoir accueillis aujourd'hui.

**La présidente :** Merci de vos remarques, chef Gottfriedson. Vous êtes très humble. Ce sont les membres du comité qui profitent de votre grande sagesse et de votre présence ici. Nous savons que vous faites du très bon travail à Kamloops. Merci beaucoup d'être venus jusqu'à Ottawa pour nous sensibiliser à toutes ces questions aujourd'hui.

J'ai maintenant le plaisir d'accueillir Mary Eberts, de l'Université de la Saskatchewan, qui, elle, a l'habitude des audiences du Sénat, et Joseph Quesnel, analyste des politiques pour l'Aboriginal Frontiers Project au Frontier Centre for Public Policy.

**Mary Eberts, Arial F. Sallows Chair in Human Rights, College of Law, Université de la Saskatchewan :** Merci de m'avoir invitée. Je suivais ce dossier des biens matrimoniaux dans les réserves bien avant l'adoption de la Loi sur la gestion des terres des premières nations, ce qui remonte déjà à un certain temps. J'ai eu l'honneur d'être conseillère juridique auprès de l'Association des femmes autochtones du Canada dans des litiges, dont je pense pouvoir dire qu'ils ont lancé ce processus pour lequel nous sommes ici aujourd'hui.

Je ne témoigne pas en ma qualité de conseillère juridique de l'Association des femmes autochtones. Je crois comprendre que ses représentantes comparaitront plus tard cet après-midi. Mais je peux dire que le fait d'avoir travaillé avec ces femmes m'a permis de mieux comprendre cette question et bien d'autres, ce dont je leur suis reconnaissante.

La Cour suprême du Canada a décidé en 1989 que les lois provinciales sur les biens matrimoniaux ne s'appliquaient pas dans les réserves. Même si cette décision a conduit à un vide juridique de plusieurs décennies dans le droit au Canada, je crois qu'il s'agissait d'une bonne décision, car toutes les lois



property are based on a system in which people can hold fee simple title, and the disposition of these interests is what is at stake. The nature of landholding on-reserve is different from that, so I am pleased that the Government of Canada has been responsive to the gap in the rule of law in a way that recognizes the distinct nature of property on-reserve. It would have been a disaster if Canada had simply passed a law saying that provincial law applies. Canada has taken a different path. Although it has been a long and difficult one, I think that it is preferable to simply adopting provincial law.

In addition to having a long relationship with the Native Women's Association and involvement in this issue, including taking part in the work of the special representative, Chief Wendy Grant-John, I have also had a long-standing interest in indigenous law-making generally. I am now doing my doctorate at the University of Toronto in that area. As part of my chair at the University of Saskatchewan I am hosting a conference in March of 2012 on indigenous law-making, in conjunction with the Native Law Centre of Canada at the University of Saskatchewan. We are calling the conference "Our Way," which signifies that indigenous law-making is something that was done prior to the arrival of settlers and prior to the construction of the Canadian state. Indigenous law-making is an activity, a tradition and a ceremony that should be given space to exist within the structures of the Canadian state.

I have several initial observations about this legislation. As I said, I am glad Canada is responsive to the distinct nature of property on-reserve. I believe it is important that this legislation include some provision for the reception of indigenous traditions and perspectives in the adjudication process that is done in clause 41. It follows a small but promising recent practice in Canadian law-making, of which the Canadian Human Rights Act is a good example, of making space within the structure of the Canadian legal system for the reception of information about the legal traditions and practices of First Peoples. This provision would also allow those legal traditions and practices to at least have an influence on the decision making of the Canadian courts.

I will say more about that later. My own view is that such participation in Canadian structures is not enough, but it is at least a start and it may somehow mediate the rigours of the application of Canadian law to First Peoples. We know from experience that that process has certainly been a difficult one for First Peoples and has caused a lot of harm.

I am pleased as well that this legislation contains a provision for First Nations to draft their own property codes.

If I have a problem with the legislation, it is that the power of First Nations to enact laws dealing with property on-reserve is said to come from the legislative activity of the Parliament of Canada. However, throughout the processes that led up to the

provinciales sur les biens matrimoniaux sont fondées sur un système selon lequel il est possible de détenir un titre en fief simple. C'est la remise en cause de ces intérêts qui est en jeu. La nature de la propriété foncière dans les réserves est un aspect différent, et je suis donc ravie que le gouvernement du Canada ait réagi et décidé de combler ce vide juridique en reconnaissant la nature distincte de la propriété dans les réserves. Il aurait été catastrophique d'adopter simplement une loi imposant l'application de la loi provinciale. Le Canada a adopté une autre voie. Malgré toutes les difficultés, je pense que cette démarche est préférable à la simple adoption d'une loi provinciale

En plus d'avoir entretenu ces longues relations avec l'Association des femmes autochtones du Canada et avoir travaillé à cette question, notamment en participant au travail de la représentante spéciale, la chef Wendy Grant-John, je m'intéresse également depuis longtemps à la compétence législative autochtone en général. Je travaille actuellement à mon doctorat à l'Université de Toronto dans ce domaine. Dans le cadre de ma chaire de recherche à l'Université de Saskatchewan, je vais accueillir une conférence en mars 2012 sur la compétence législative autochtone, en collaboration avec le Native Law Centre of Canada à l'Université de Saskatchewan. Cette conférence sera intitulée « Notre voie », pour indiquer que les Autochtones adoptaient des lois avant l'arrivée des colonisateurs et la construction de l'État canadien. La législation autochtone est une activité, une tradition et une cérémonie qui devrait pouvoir exister au sein des constructions de l'État canadien.

J'aimerais faire quelques observations initiales au sujet de ce projet de loi. Comme je l'ai dit, je suis ravie que le Canada reconnaisse la nature distincte de la propriété dans les réserves. Je crois qu'il est important que ce projet de loi comprenne des dispositions qui tiennent compte des traditions et des perspectives autochtones dans le processus d'adjudication prévu à l'article 41. Cela suit une pratique récente limitée, mais prometteuse en matière de législation canadienne, dont la Loi canadienne sur les droits de la personne est un bon exemple, consistant à offrir un espace au sein du système juridique canadien afin de se renseigner sur les traditions et les pratiques juridiques des Premières nations. Cette disposition permettrait également à ces traditions et pratiques d'avoir au moins une influence sur le processus décisionnel des tribunaux canadiens.

J'y reviendrai plus tard. Je pense personnellement que cette participation au système canadien n'est pas suffisante, mais que c'est au moins un point de départ et qu'elle pourrait alléger quelque peu les rigueurs de l'application des lois canadiennes aux Premières nations. Nous savons d'expérience que le processus a été difficile pour les Premières nations et a causé beaucoup de tort.

Je suis ravie également que ce projet de loi contienne une disposition permettant aux Premières nations de rédiger leurs propres codes de propriété.

Là où le projet de loi me pose problème, c'est quand il dit que le pouvoir des Premières nations à adopter des lois sur les biens fonciers dans les réserves émane de l'activité législative du Parlement du Canada. Or, tout au long des processus qui ont

report of Chief Grant-John and throughout discussions on earlier versions of this legislation, the point was made again and again that First Nation jurisdiction to pass laws is inherent jurisdiction that predates the Canadian state. In my view, and in the view of many other scholars, it has survived the presence of settlers and their states on this land.

In clause 7, it is a defeat for the power of First Nations to appear as being conferred on those First Nations, whereas a more appropriate method would be for the Parliament of Canada to recognize that First Nations have law-making power in this area. That distinction, between conferring power and recognizing power, makes all the difference in the world. It is my hope that in this country we will see a system in which First Nations' law-making power, inherent to them and predating settlement and even Confederation, will one day be recognized.

I have a few comments about the contextual facts surrounding this legislation. One of them is that this legislation deals with problems on the ground that in some measure arise from older versions of the Indian Act. One in particular that I mention is the proviso, before 1985, that when a woman married a member of a particular band she lost her own band membership, her natal band, the band she was born into, and she was transferred over into her husband's band. Sometimes that was a geographical distance as well as a cultural and a legal distance.

We have seen cases like that of a woman from the province of Saskatchewan. The woman was transferred in this fashion to the band of her husband, became widowed, and was without family, friends or the ability to go back to her own band and therefore really at the mercy of the system. In those circumstances, she had to go to court to secure a place for herself and her grandchild to live.

Other consequences that I hope the senators and the government will bear in mind are those of colonialism generally and the poverty that has been visited upon First Peoples in this country. There were references by the previous speaker to the shortage of housing stock on reserves. Many of these issues arise because of the economic situation of First Nations and the history of colonialism.

If there were adequate and healthy housing stock on reserves, with no mould, with adequate sewage and water, warmth, and enough room, then the problem of dispossession would not arise nearly so often.

One of the reasons that people — women, mostly — wind up leaving the reserve and going to a far distant city, often with their children, is that there are not any alternative houses on the reserve. If they have families on-reserve, those families may be living in houses that already have 14 people living in a one- or two-bedroom house.

conduit au rapport de la chef Grant-John et tout au long des discussions sur les premières versions du projet de loi, il a été répété à maintes reprises que la compétence des Premières nations en matière de législation est une compétence inhérente qui précède l'État canadien. J'estime, tout comme de nombreux autres universitaires, qu'elle a survécu à la présence des colons sur ce territoire et à la création d'un État.

L'article 7 maque une défaite pour le pouvoir des Premières nations, car il paraît leur être conféré alors qu'il serait préférable que le Parlement du Canada reconnaisse que les Premières nations ont le pouvoir de légiférer dans ce domaine. Cette distinction, entre conférer un pouvoir et le reconnaître, fait toute la différence. J'espère que nous verrons un système dans lequel le pouvoir législatif des Premières nations, qui leur est inhérent et qui est antérieur à la colonisation et même à la Confédération, sera un jour reconnu.

J'aimerais faire quelques observations sur le contexte entourant ce projet de loi, notamment le fait qu'il traite de problèmes qui, dans une certaine mesure, découlent de versions antérieures de la Loi sur les Indiens. Je mentionne en particulier la clause conditionnelle d'avant 1985 voulant que quand une femme se mariait avec un membre d'une bande, elle perdait son appartenance à sa propre bande, sa bande natale, dans laquelle elle était née, et était transférée dans la bande de son mari. Il s'agissait parfois d'une distance géographique autant que culturelle et juridique.

Je vais vous donner l'exemple d'une femme de la Saskatchewan qui a été ainsi transférée dans la bande de son mari, est devenue veuve et s'est retrouvée sans famille, sans amis et sans pouvoir retourner dans sa propre bande et, par conséquent, à la merci du système. Elle a donc dû recourir aux tribunaux pour se trouver un endroit pour vivre avec son petit-fils.

J'espère que les sénateurs et le gouvernement tiendront compte également des conséquences du colonialisme en général et de la pauvreté qui frappe les Premières nations dans notre pays. L'intervenant précédent a parlé de la pénurie de logements dans les réserves. Nombre de ces problèmes sont attribuables à la situation économique des Premières nations et au colonialisme.

S'il y avait des logements sains et suffisants dans les réserves, sans moisissure, équipés d'un système d'égout et de l'eau courante, chauffés et suffisamment grands, le problème de la dépossession ne se poserait pas aussi souvent.

Une des raisons pour lesquelles les gens — les femmes, la plupart du temps — finissent par quitter la réserve pour se rendre vers une ville lointaine, souvent avec leurs enfants, c'est qu'il n'y a pas d'autres maisons dans la réserve. Si elles ont une famille dans la réserve, elle vit parfois déjà à 14 dans une maison qui n'a qu'une ou deux chambres.

There is a crying need for adequate, safe and healthy housing stock on-reserve, as a way of dealing with the basic problem addressed by this legislation in a legal way. That would go some way to alleviating the displacement of people, upon relationship breakdown, that we are talking about.

It is also important to recognize, as a major contextual factor behind the need for this legislation and also, I hope, informing its administration, the need for measures to curtail violence against indigenous women, in particular. The violence against indigenous women is an epidemic in this country. It is domestic violence as well as stranger or third-party violence. Unfortunately, this legislation does nothing to address the causes of violence or the conditions that contribute to it, whether they are economic, social or spiritual. There is an urgent need not only for an improvement in the supply of housing on reserves, but also for measures to address the issue of violence.

Another important contextual element is the crying need for better provisions to ensure the flourishing and security of First Nations children. Children are often the ones who are sent bouncing from pillar to post when their parents break up. At this point, there are inadequate resources for First Nations children's services to ensure that all First Nations children are looked after.

In all of the meetings that I went to — through Chief Grant-John's process, the Native Women's Association and other community organizations — one of the goals is the need for this legislation and this government to put a priority on the security and flourishing of children. A number of people support various parts of this legislation, to the extent that they can be seen to be providing security and a chance to flourish for First Nations children, including the ability to live on the First Nation with your parent.

I will touch briefly on the two issues I want to mention specifically and turn the floor over to my colleague, Mr. Quesnel.

As I mentioned, in clause 7 there is a provision saying a First Nation has the power to enact First Nations laws that apply during a conjugal relationship and so on. The legislation goes on to say the laws must include some elements. Frankly, that is somewhat contradictory to the recognition of the power of First Nations to make laws, to then turn around and tell First Nations what they must include. Second, in clause 8 the legislation includes the requirement for community approval.

I doubt anyone here in the Senate of Canada or in the Parliament of Canada would think well of a First Nation that said, "We recognize your power, but now we are going to tell you what you have to legislate and we are going to tell you how you have to legislate it."

When you look at the whole clause, what purports to be conferral of power on First Nations to pass property laws is really nothing more than creating of a First Nation, like the Indian Act, a tiny civil polity that is like a town council. As long as Canada

Il existe un besoin criant de logements adéquats, sûrs et sains dans les réserves pour remédier au problème fondamental dont traite ce projet de loi dans un cadre juridique. Ce serait un moyen de réduire les déplacements à la suite d'une rupture, ce dont nous parlons.

Il est important de reconnaître également un autre facteur qui motive largement la nécessité de ce projet loi et qui également, je l'espère, éclairera son administration, c'est-à-dire la nécessité de mesures visant à réduire la violence contre les femmes autochtones. La violence contre les femmes autochtones est une épidémie au Canada. C'est une violence familiale, mais également une violence exercée par des étrangers ou des tiers. Malheureusement, ce projet de loi ne fait rien pour s'attaquer aux causes de la violence ou aux conditions qui y contribuent, qu'elles soient économiques, sociales ou spirituelles. Il existe un besoin urgent non seulement d'augmenter le nombre de maisons dans les réserves, mais également de prendre des mesures pour lutter contre la violence.

Un autre élément contextuel important est le besoin criant de meilleures dispositions pour assurer l'épanouissement et la sécurité des enfants des Premières nations. Les enfants sont souvent ceux qui sont transbahutés d'une maison à l'autre lorsque leurs parents se séparent. Les services qui s'occupent des enfants autochtones ne disposent pas actuellement de ressources suffisantes pour que tous les enfants soient pris en charge.

Dans toutes les réunions auxquelles j'ai assisté — dans le cadre du processus de la chef Grant-John, de l'Association des femmes autochtones et d'autres organisations communautaires —, l'un des objectifs cités est que le projet de loi et le gouvernement doivent donner la priorité à la sécurité et à l'épanouissement des enfants. Un certain nombre de personnes soutiennent différentes parties du projet loi, dans la mesure où elles peuvent assurer la sécurité et donner aux enfants une possibilité de s'épanouir, y compris la possibilité de vivre dans la réserve avec les parents.

Je vais aborder brièvement deux questions précises et je passerai la parole à mon collègue, M. Quesnel.

Comme je l'ai dit, l'article 7 contient une disposition selon laquelle une Première nation peut adopter des lois qui s'appliquent pendant une relation conjugale, et cetera. Le projet de loi indique également que les lois doivent inclure certains éléments. Franchement, cela contredit quelque peu la reconnaissance du pouvoir de légiférer des Premières nations, puisqu'on leur dit ce que les lois doivent comprendre. Deuxièmement, l'article 8 exige une approbation par consultation populaire.

Je doute fort que quiconque ici au Sénat du Canada ou au Parlement aurait une bonne opinion d'une Première nation qui dirait : « Nous reconnaissons votre pouvoir, mais nous allons vous dire ce sur quoi vous devez légiférer et nous allons vous dire comment vous y prendre. »

Quand vous regardez l'article au complet, ce qui est censé être l'attribution aux Premières nations d'un pouvoir d'adopter des lois sur les biens fonciers n'est en fait que la création d'une Première nation, comme la Loi sur les Indiens, une petite entité civile qui

continues to treat First Nations as if they were governing bodies like town councils, my prediction is we will not make the progress that is required in this country.

With respect to clause 41, I welcome the requirement for any applicant for an order to send a copy of the application to the council of any First Nation on whose reserve the structures and lands in question are situated, and the requirement that the court should allow the council to make representations, with respect to the cultural, social, and legal context that pertains to the application, and to present its views about shelter, about whether or not the order should be made. That is a very small beginning on what I hope will soon be a common practice in Canadian legislation to make room for indigenous law-making and the recognition of indigenous law making, rather than simply purporting to confer power on First Nations, which they already have.

**Joseph Quesnel, Policy Analyst, Aboriginal Frontiers Project, Frontier Centre for Public Policy:** Good afternoon, ladies and gentlemen. Thank you for the invitation to appear before this committee and speak to you. My name is Joseph Quesnel and I am a full-time policy analyst of Metis background with the Frontier Centre for Public Policy. The Frontier Centre is an independent Western Canada-based public policy think tank with offices in Winnipeg, Regina and Calgary. We received charitable status as a registered educational organization in 1999.

I work in Aboriginal policy, called our Aboriginal Frontiers Project, which seeks to minimize state dependency and empower First Nation and Aboriginal individuals while respecting Aboriginal constitutional and treaty rights. This is actually our largest project area.

Within that section, our main emphasis is on improving First Nation governance. Our flagship project is the Aboriginal Governance Index, which is an annual measurement of governance and services on First Nations across the Prairie provinces. This is our fifth year of the survey. Through this project I have personally travelled to over 20 First Nation communities. My colleagues and I have met with hundreds of First Nation citizens, leaders and also people affected by some of the problems addressed by this bill.

Thank you for the opportunity to address Bill S-2. It is both an issue of fundamental justice to us and First Nations and one that speaks to the need to empower individuals on First Nation reserves. In our research, we have come across too many examples of arbitrary actions by First Nation governments — sadly against their own citizens — and believe that like any government, safeguards need to be in place to protect citizens. It is not a First Nation issue; it is not a cultural issue, but an issue of government. Gordon Gibson characterized the problem as small governments with large powers on First Nations. There have to be checks in that respect.

ressemble à un conseil municipal. Tant que le Canada continuera de traiter les Premières nations comme des entités faisant office de mairie, je pense que nous ne ferons aucun progrès.

En ce qui concerne l'article 41, je me réjouis de l'obligation imposée à un demandeur d'ordonnance d'envoyer une copie de la demande au conseil de la Première nation dans la réserve de laquelle se trouvent les constructions et les terres en question, ainsi que l'exigence voulant que le tribunal permette au conseil de faire des démarches concernant le contexte culturel, social et juridique dans lequel s'inscrit la demande et de présenter son opinion sur les abris, sur la question de savoir si ou non l'ordonnance devrait être rendue. Il s'agit d'un début bien timide de ce que j'espère sera bientôt une pratique courante en droit canadien de laisser aux Autochtones la possibilité de légiférer et de reconnaître ce pouvoir, plutôt que de prétendre leur conférer un pouvoir qu'ils possèdent déjà.

**Joseph Quesnel, analyste de la politique, Projet des frontières autochtones, Frontier Centre for Public Policy :** Bonjour, mesdames et messieurs. Merci de votre invitation à comparaître devant le comité. Je m'appelle Joseph Quesnel, je suis d'origine métisse et je suis analyste de la politique à temps plein auprès du Frontier Centre for Public Policy. Le Frontier Centre est un organisme de réflexion indépendant sur les politiques publiques de l'Ouest canadien; il a des bureaux à Winnipeg, à Regina et à Calgary. Nous avons reçu le statut d'organisme caritatif en tant qu'organisme éducatif enregistré en 1999.

Je travaille dans le domaine des politiques autochtones, un projet appelé Aboriginal Frontiers Project, qui vise à réduire la dépendance à l'égard de l'État et à habiliter les Premières nations et chaque Autochtone tout en respectant leurs droits constitutionnels et issus de traités. Il s'agit de notre dossier le plus important.

Dans cette section, nous cherchons surtout à améliorer la gouvernance des Premières nations. Notre projet phare est l'indice de gouvernance autochtone, une mesure annuelle de la gouvernance et des services des Premières nations dans les provinces des Prairies. Nous en sommes à notre cinquième année d'enquête. Dans le cadre de ce projet, j'ai personnellement visité plus de 20 communautés des Premières nations. Mes collègues et moi-même avons rencontré des centaines de citoyens des Premières nations, des dirigeants et des personnes touchées par certains des problèmes dont traite le projet de loi.

Merci de cette occasion qui m'est donnée de parler du projet de loi S-2. C'est à la fois une question de justice fondamentale pour nous et pour les Premières nations et une question qui renvoie à la nécessité d'habiliter tous ceux qui habitent dans les réserves. Dans nos recherches, nous avons vu trop d'exemples de mesures arbitraires prises par les gouvernements des Premières nations — hélas contre leurs propres citoyens —, et je crois que comme pour tout gouvernement, il faut établir des garanties pour protéger les citoyens. Ce n'est pas une question de Première nation, ce n'est pas une question culturelle, mais une question de gouvernement. Gordon Gibson a caractérisé le problème en disant qu'il s'agit « de petits gouvernements possédant de grands pouvoirs ». Il faut donc instaurer des contrôles à cet égard.

Reserve residency is not an absolute right in the sense that whether or not you are a status Indian or member of the band, it does not guarantee you the right to remain on the reserve. There are issues regarding security of tenure for all First Nations. The authority rests with the band council under section 81, which sometimes can be an invitation to problems. I am proud to stand here in support of this bill in its current form and urge passage, but with notes I will get into.

After much research into the area, I compiled a column on the issue of matrimonial property rights under the predecessor Bill S-4, which appeared in the *National Post* and generated much media attention. I published a 15-page policy paper, which I believe you received, which also generated a lot of interest. In a nutshell, when this bill was introduced in its predecessor form, I implored politicians to place the lives of indigenous women above politics. Aboriginal leaders themselves have always stressed the value of gender equality, including consenting in 1983 to the inclusion of a clause to section 35 that specifies that Aboriginal and treaty rights be interpreted in a manner consistent with gender equality. It is not a surprise. It is one of the fundamental rights included. All four of the Aboriginal organizations in 1983 agreed to that inclusion.

So often, legislation of benefit to First Nations becomes consumed by jurisdictional squabbles and political grandstanding, and action never gets taken. A good example was the First Nations governance act in 2003, which would have improved financial oversight and electoral laws on First Nations. Interestingly enough, independent polls taken around the time confirmed the majority of grassroots supported that initiative. I feel the same thing could and did happen with matrimonial property rights, in the sense that leaderships are out of tune with what grassroots members are saying and how they are feeling.

I have closely monitored the response of First Nation organizations to this legislation — not just this bill but the predecessor bills — and am frankly disappointed. Even groups like the Native Women's Association of Canada, which originally called on Canada to fill this legislative gap, joined the chorus of groups like the AFN and Aboriginal organizations that seemed destined to obstruct and delay the bill. Meanwhile, vulnerable individuals — primarily women on reserves — are left without much hope.

I share the concern of some of these organizations. Do not get me wrong: The housing crisis on many First Nations mentioned before, lack of shelters, concerns about access to provincial courts for many isolated First Nations all need to be resolved. However, they cannot all be resolved in one piece of legislation. I implore you not to allow the perfect to become the enemy of the good in this legislation.

La résidence dans les réserves n'est pas un droit absolu. Que l'on soit ou non un Indien inscrit ou un membre de la bande, le droit de rester sur la réserve n'est pas garanti. Des questions se posent au sujet du maintien dans les lieux pour toutes les Premières nations. L'autorité incombe au conseil de bande en vertu de l'article 81, ce qui peut parfois causer des problèmes. Je suis fier d'être ici pour appuyer le projet de loi dans sa forme actuelle et en demander instamment l'adoption, mais avec des réserves dont je vais parler.

Après bien des recherches dans ce domaine, j'ai rédigé un article sur la question des droits de propriété matrimoniaux dans le cadre du projet de loi S-4 antérieur, qui a paru dans le *National Post* et qui a été très médiatisé. J'ai publié un document d'orientation de 15 pages, que vous avez reçu je crois, qui a également suscité beaucoup d'intérêt. En un mot, lorsque ce projet de loi a été présenté dans sa forme précédente, j'ai imploré les politiciens de placer la vie des femmes autochtones au-dessus de la politique. Les dirigeants autochtones eux-mêmes ont toujours insisté sur l'égalité entre les sexes, notamment en consentant, en 1983, à l'inclusion d'une clause dans l'article 35 qui précise que les droits autochtones et issus de traités seront interprétés dans le sens de l'égalité entre les sexes. Ce n'est pas une surprise. C'est un des droits fondamentaux. Les quatre organisations autochtones ont accepté cette inclusion en 1983.

Les projets de loi favorables aux Premières nations se perdent trop souvent dans des querelles de compétences et la démagogie politique et rien n'est fait, comme en témoigne la Loi sur la gouvernance des Premières nations de 2003, qui aurait amélioré la surveillance financière et les lois électorales des Premières nations. Il est d'ailleurs intéressant de noter que des sondages indépendants réalisés à l'époque avaient confirmé que la majorité des gens appuyaient cette initiative. Je pense que la même chose pourrait se produire, et s'est produite, avec les droits fonciers matrimoniaux en ce sens que les dirigeants ne sont pas à l'écoute de ce que leurs membres leur disent et de ce qu'ils ressentent.

J'ai suivi de près la réaction des organisations des Premières nations au projet de loi — pas seulement celui-ci, mais ses prédécesseurs — et je suis franchement déçu. Même des groupes comme l'Association des femmes autochtones du Canada, qui avait initialement demandé au Canada de combler ce vide législatif, ont rejoint des groupes comme l'APN et des organisations autochtones qui semblent vouloir entraver et retarder le projet de loi. En attendant, on laisse les personnes vulnérables — en particulier les femmes dans les réserves — sans beaucoup d'espoir.

Je partage les préoccupations de certaines de ces organisations. Ne vous méprenez pas : la crise du logement dans de nombreuses communautés des Premières nations déjà mentionnée, le manque d'abris, les préoccupations concernant l'accès aux tribunaux provinciaux pour de nombreuses Premières nations isolées, tout cela doit être résolu. Mais on ne peut pas tout résoudre avec un seul projet de loi. Je vous supplie de ne pas permettre que la perfection devienne l'ennemi du bien dans ce projet de loi.

In its current form, the bill does address the main concerns First Nation governments and organizations have expressed in the past, one being the recognition of First Nation jurisdiction. In respect to my colleague, I find the idea of whether you are conferring, recognizing or whatever term you use to be a matter of semantics. If the power is there, then that is the power. A helpful transitional period for First Nations governments before the bill comes into force was also something granted through this bill.

In my view, it is a good compromise between the important values of Aboriginal self-government and fundamental justice. The two are not mutually exclusive.

Some of our exploratory research confirms support for equal matrimonial property rights on reserves, at least on Prairie First Nations. I can say the three provinces. In late 2009 and early 2010, we added three questions to our annual Aboriginal Governance Index as a way to gauge opinions on women's rights on reserves, as well as to assess people's perception of what is available and the conditions of reserves when it comes to women's rights.

Our survey was completed by face-to-face professional interviews on 78 First Nations across the three Prairie provinces. Our first question was, if a couple on a reserve separate or divorce, should each spouse have a right to half the money and possessions they own? Out of a total of 1,091 respondents, 77 per cent said either "definitely" or "perhaps"; fewer than 5 per cent said "never."

Within that sample, 585 of the respondents were female, as opposed to 506 who were male. Our highest age and gender groups were women between the ages of 22 and 29, and 30 and 39. Obviously, these are people who would be affected by this issue.

The matter is most distressing when there is violence, making women in particular even more vulnerable. Asked if band governments are doing all they can to deal with violence against women, 42 per cent said either "not really" or "never." A little more than 26 per cent said "perhaps" and only 21 per cent said "definitely." While most think something is being done, which is obviously a good thing, a disturbingly large minority do not.

An encouraging sign was when we asked, is the band government doing all it can to help women become involved in community decision making, to which 51 per cent responded "definitely" or "perhaps." However, 34 per cent said "not really" or "never."

This is a limited sample that is voluntary. We go into a First Nation and request permission to do the survey with the leadership. Therefore, not all First Nations participate, but we would like to

Dans sa forme actuelle, le projet de loi répond aux principales préoccupations que les gouvernements et les organisations des Premières nations ont exprimées par le passé, notamment la reconnaissance de la compétence des Premières nations. En ce qui concerne ma collègue, je trouve que l'idée de savoir si on confère, reconnaît ou autre le pouvoir n'est qu'une question de sémantique. Si le pouvoir existe, c'est ce pouvoir-là. Le projet de loi accorde également une période de transition utile pour aider les gouvernements des Premières nations avant son entrée en vigueur.

À mon avis, c'est un bon compromis entre les valeurs importantes de l'autonomie gouvernementale et de la justice fondamentale autochtone. Les deux ne sont pas mutuellement exclusifs.

Certaines de nos recherches exploratoires confirment un soutien à l'égalité des droits fonciers matrimoniaux dans les réserves, du moins pour les Premières nations des Prairies. Je peux dire dans les trois provinces. À la fin 2009 et au début 2010, nous avons ajouté trois questions à notre indice de gouvernance annuelle autochtone afin d'évaluer les opinions sur les droits des femmes dans les réserves et pour évaluer la perception des gens sur ce qui existe déjà et les conditions dans les réserves quand il s'agit des droits des femmes.

Notre enquête a été réalisée par des professionnels au moyen d'entrevues en personne dans 78 communautés de Premières nations dans les trois provinces des Prairies. Notre première question était la suivante : si un couple dans une réserve se sépare ou divorce, chacun des époux devrait-il avoir droit à la moitié de l'argent et des biens qu'ils possèdent? Sur un total de 1 091 répondants, 77 p. 100 ont dit soit « certainement » ou « peut-être », moins de 5 p. 100 ont dit « jamais ».

Dans cet échantillon, 585 des répondants étaient des femmes alors que 506 étaient des hommes. Nos principaux groupes selon l'âge et le sexe étaient des femmes âgées entre 22 et 29 ans et entre 30 et 39 ans. Ce sont évidemment des personnes qui seraient touchées par ce problème.

Le problème est particulièrement perturbant lorsque la violence est présente et rend les femmes encore plus vulnérables. Lorsqu'on leur a demandé de dire si les gouvernements de bande font tout ce qu'ils pouvaient pour réduire la violence faite aux femmes, 42 p. 100 des répondants ont dit « pas vraiment » ou « jamais ». Un peu plus de 26 p. 100 ont dit « peut-être » et seulement 21 p. 100 ont répondu « certainement ». Alors que la plupart pensent que quelque chose est fait, ce qui est évidemment positif, une forte minorité malheureusement ne le pense pas.

Signe encourageant, lorsque nous avons demandé si le gouvernement de bande faisait le maximum pour aider les femmes à participer au processus décisionnel communautaire, 51 p. 100 ont répondu « certainement » ou « peut-être », mais, 34 p. 100 ont dit « pas vraiment » ou « jamais ».

Il s'agit d'un échantillon limité de volontaires. Nous nous rendons dans une Première nation et demandons aux dirigeants la permission de procéder au sondage. Par conséquent, toutes les

have that. It is still a limited sample on the Prairies, showing us that First Nations in general, from what we can gather, are on the side of fundamental justice for First Nation women.

I am also confident support for equal rights is not limited to the Prairies. However, the sample speaks to ongoing problems with community violence and also issues surrounding female inclusion in civic life. Thus, this legislation has support and is needed immediately.

The last two results I mentioned also show that it is questionable whether in the absence of this legislation, First Nations would adopt their own matrimonial property rules — even afterwards. We can see that under the First Nations Land Management Act, which requires matrimonial property rules, only 14 of 30 First Nations under the act have operating matrimonial property rules. That is from the Department of Indian Affairs in January of this year.

The other concerns I have are the removal of the verification office, which was in the predecessor bill and has now been removed in this one. I realize that the concern is about paternalistic language and I understand that, but the concern I have is the uniformity of the rules. Not all matrimonial property rules have to look exactly the same, but they have to achieve the same objectives. If you have a patchwork of laws — some minimal, some with strong protections — you are creating that kind of standard of varying levels of protection for women. I do not think that would be acceptable.

In closing, I emphasize that I am not a lawyer. I cannot speak to the finer legal points of the bill, so be kind to me. However, I would now welcome any of your questions.

**The Chair:** Thank you very much, Mr. Quesnel. I will start off the questioning.

**Ms. Eberts:** we know you are very familiar with the challenges faced by Aboriginal women. This bill talks about women being able to go to court for emergency orders of exclusive jurisdiction. One of the concerns that some of the committee members have had is access to justice for these women.

Can you please elaborate as to what challenges the women will face?

**Ms. Eberts:** I begin my answer by pointing out that in all of the provinces and territories of Canada, whether or not you are living on an Indian reserve, there are substantial problems for all women getting access to justice in family law situations. There have been radical scale backs in legal aid and the provision of legal aid for family law matters. There are increasing numbers of self-represented people appearing in family courts on their own.

Premières nations ne participent pas, alors que c'est ce que nous aimerions. C'est encore un échantillon limité aux Prairies qui montre que les Premières nations en général, d'après ce que nous pouvons voir, sont du côté de la justice fondamentale pour les femmes des Premières nations.

Je suis également persuadé que le soutien à l'égalité des droits n'est pas limité à la région des Prairies. Toutefois, l'échantillon porte sur des problèmes constants liés à la violence et sur l'inclusion des femmes à la vie civique. Il existe donc un soutien au projet de loi, qui doit être adopté immédiatement.

Compte tenu des deux derniers résultats que je viens de vous donner, on est en droit de se demander si en l'absence du projet de loi, les Premières nations adopteraient leurs propres règles sur les biens immobiliers matrimoniaux — même par la suite. On peut voir qu'en vertu de la Loi sur la gestion des terres des premières nations, qui exige des règles sur les biens fonciers matrimoniaux, seulement 14 des 30 Premières nations visées par la loi ont adopté ces règles. Ces données proviennent du ministère des Affaires indiennes et datent de janvier de cette année.

Mon autre préoccupation a trait à l'élimination du bureau de vérification, qui était prévue dans le projet précédent, mais a été retirée de celui-ci. Je sais que le problème tient à la formulation paternaliste et je le comprends, mais ce qui me préoccupe, c'est l'uniformité des règles. Les règles sur les biens matrimoniaux n'ont pas à être toutes semblables, mais elles doivent atteindre les mêmes objectifs. Si l'on a un ensemble disparate de lois — certaines prévoyant des protections minimes et d'autres de fortes protections — on crée différents niveaux de protection pour les femmes. Je ne pense pas que ce serait acceptable.

Pour terminer, j'insiste sur le fait que je ne suis pas avocat. Je ne peux pas parler des subtilités juridiques du projet de loi et je demande votre indulgence, mais je me ferai un plaisir de répondre à vos questions.

**La présidente :** Merci beaucoup, monsieur Quesnel. Je vais commencer.

Madame Eberts, nous savons que vous connaissez bien les problèmes des femmes autochtones. Le projet de loi est censé donner aux femmes la possibilité de faire appel aux tribunaux pour obtenir des ordonnances d'urgence de compétence exclusive. Une des préoccupations exprimées par certains membres du comité a trait à l'accès de ces femmes au système judiciaire.

Pourriez-vous expliquer quelles seront les difficultés auxquelles les femmes seront confrontées?

**Mme Eberts :** Je vais commencer à répondre en faisant remarquer que dans les provinces et les territoires du Canada, que l'on vive dans une réserve indienne ou non, les femmes ont beaucoup de mal à obtenir justice dans des cas de droit de la famille. L'aide juridique a été fortement réduite en particulier pour les cas de droit familial. On constate un nombre croissant de personnes qui se représentent elles-mêmes dans les tribunaux de la famille.

That kind of problem is multiplied many fold when one considers the position of women living on-reserve. They do not have legal aid for family law, and their access is further limited because near many of the remote reserves, there are not any lawyers. Even when criminal courts go into the remote reserves, they fly in and everyone comes on the same plane as the judge.

Where are these people going to get lawyers? Even if they live near a town where there may be practising lawyers, how will everyone get a lawyer — the wife, the husband, whatever? In many of these communities, even if the money was there, it would be difficult to muster enough nearby lawyers who are skilled in family law to take the issues.

I think that your concern about access to justice is a grave one. Even the provisions for telephone hearings, in some cases, are ones that present access to justice issues if you live somewhere where there is no telephone. We have to think in straightforward and basic terms when looking at that access to justice issue; it is a huge one.

**Senator Brazeau:** My first question is for Ms. Eberts. You just finished talking about the fact that Aboriginal women have difficulty accessing the justice system, and I certainly agree with you that is a fact in many cases. However, if we focus on this piece of legislation fully, the fact is that Aboriginal women not only cannot have access to the justice system, they have no access to any recourse in the case of marriage breakdown. Would you at least agree that Bill S-2 will provide some safeguards, or at least the basic initial recourse that Aboriginal women deserve in this country?

**Ms. Eberts:** I think you heard me say at the beginning of my presentation that the enactment of Bill S-2 would fill a huge gap in the rule of law, which is an extraordinary feature in a modern democratic state like Canada. Since 1989, there has been no law at all about interests in matrimonial real property on-reserve. On any index, whether it is Mr. Quesnel's or some of the worldwide indices of the rule of law, that is pretty shocking. A lot of the efforts of many organizations have been dedicated to filling in that gap in the rule of law.

That being said, I think that the passage of this type of legislation is necessary if that gap in the rule of law is to be filled; but it is, unfortunately, not sufficient to fill it.

**Senator Brazeau:** I need a clarification. You also mentioned that the Government of Canada should be recognizing the jurisdiction of First Nations communities over these matters. Whether we use the term "recognizing" or "conferring" is a debate for another day. However, in the current state of affairs, would you agree that there is no conferral of any law-making powers on this subject matter, and neither is there any recognition? If this bill were to be passed, at least it would enable any First Nations community to develop their own matrimonial real property regime, which right now is non-existent except for those that fall under the First Nations Land Management Act. At least this bill would confer and give that opportunity for First Nations to develop their own codes or laws.

Ce genre de problème est aggravé pour les femmes dans les réserves. Elles n'ont pas accès à l'aide juridique en droit de la famille, et cet accès est encore limité par l'absence d'avocats à proximité de nombreuses réserves éloignées. Même lorsque les tribunaux de la famille se rendent dans les réserves éloignées, tout le monde arrive dans le même avion avec le juge.

Où ces gens vont-ils trouver des avocats? Même s'ils vivent près d'une ville où il y a des avocats, comment vont-ils tous en trouver un — la femme, le mari ou autre? Dans nombre de communautés, même si les familles ont de l'argent, il leur est difficile de trouver assez d'avocats à proximité qui sont qualifiés en droit familial pour s'occuper de ces questions.

Je pense que votre préoccupation concernant l'accès au système judiciaire est grave. Même les dispositions sur les audiences téléphoniques, dans certains cas, posent des problèmes d'accès au système judiciaire si on habite dans un endroit où il n'y a pas de téléphone. Il faut penser à ce problème d'accès au système judiciaire en termes simples. C'est un énorme problème.

**Le sénateur Brazeau :** Ma première question s'adresse à Mme Eberts. Vous venez de dire que les femmes autochtones ont du mal à accéder au système judiciaire, et je suis d'accord avec vous que c'est souvent le cas. Mais selon le projet de loi, le fait est que les femmes autochtones non seulement n'ont pas accès au système judiciaire, mais elles n'ont aucun recours en cas de rupture du mariage. Seriez-vous au moins d'accord sur le fait que le projet de loi S-2 offrira certaines garanties, ou du moins le recours initial de base que les femmes autochtones méritent dans notre pays?

**Mme Eberts :** Au début de mon exposé, j'ai dit que la promulgation du projet de loi S-2 permettrait de combler un vide juridique énorme en matière de primauté du droit, qui est un aspect remarquable d'un État démocratique moderne comme le Canada. Depuis 1989, il n'y a pas eu de loi du tout sur les biens fonciers matrimoniaux dans les réserves. Quel que soit l'indice, que ce soit celui de M. Quesnel ou un des indices internationaux sur la primauté du droit, c'est plutôt choquant. De nombreuses organisations se consacrent à combler ce vide juridique.

Cela dit, je pense que l'on doit adopter un projet de loi comme celui-ci si l'on veut combler ce vide dans la primauté du droit, mais ce n'est malheureusement pas suffisant.

**Le sénateur Brazeau :** J'aimerais avoir une précision. Vous avez dit également que le gouvernement du Canada devrait reconnaître la compétence des Premières nations en ces matières. Que l'on utilise le terme « reconnaître » ou « conférer » est un autre débat. Dans l'état actuel des choses, vous seriez d'accord pour dire qu'il n'y a aucune attribution de pouvoir de légiférer sur ce sujet et qu'il n'y a pas non plus de reconnaissance? Si le projet de loi devait être adopté, il permettrait au moins aux Premières nations de créer leur propre régime sur les biens fonciers matrimoniaux, ce qui n'est pas le cas actuellement, sauf pour ceux qui relèvent de la Loi sur la gestion des terres des premières nations. Le projet de loi conférerait et donnerait au moins cette opportunité aux Premières nations d'élaborer leurs propres codes ou lois.



**Ms. Eberts:** Mention of the First Nations Land Management Act reminds me of the situation under that legislation, one in which there have been far more First Nations interested in participating in the development of land codes than have been able to participate. The waiting list or the backlog of nations for training and for developing their capacity has been large, and funding has not been adequate to deal with all of the nations who want to do those codes. It makes sense, I think, for there to be some participation in the development of First Nations' land management codes, generally speaking, if there is to be the passage of a First Nations' property code like the one contemplated in clause 7. That is because the First Nations' land management system opens the way to a Western-style, or settlers' style, set of land regulations. It is pretty hard to have a matrimonial property code if you do not have a coherent code dealing with all property.

One way for any government, both this government and its predecessors of whatever party, to have advanced the cause of matrimonial real property codes would have been to flow funding to the First Nations who wanted to get involved in the First Nations' land management system. That was not done; there was insufficient funding.

As for the development of settler-style land regulations and matrimonial real property codes, we are really looking to shortcomings under the First Nations Land Management Act that simply passing clause 7 of this legislation will not remedy. The remedy, on the ground, is getting those nations built up with the capacity to pass those regulations, including the property codes. A family property code, by itself, is only a small part of the job.

**Senator Brazeau:** My next question is for Mr. Quesnel. I am glad you mentioned the First Nations governance act, the process for which began in 2001. Even before then, there was discussion on the need to have matrimonial real property dealt with.

During those discussions, which I was a part of, from 2001 to 2003, there was a specific focus on MRP. Unfortunately, at that time, the chiefs decided to boycott the process. In my view, there would have been an opportunity to have more ample discussions on this to develop, perhaps, legislation that we could have had earlier. In any event, that is the preamble to my question.

You mentioned that you travelled throughout many First Nations communities in the Prairie provinces and that you collected some data based on polling that the Frontier Centre did.

Is there anything that you can share with us with respect, perhaps, to what you specifically heard from Aboriginal women who saw the need for this type of legislation to be developed and hopefully enacted in the near future?

**Mme Eberts :** Vous avez parlé de la Loi sur la gestion des terres des premières nations, ce qui m'amène à dire que beaucoup plus de Premières nations souhaitent participer à l'élaboration de codes fonciers qu'elles n'ont été en mesure de le faire. La liste d'attente ou l'arriéré pour la formation et le renforcement des capacités sont considérables, et le financement est loin d'être suffisant pour permettre à toutes les nations d'élaborer ces codes. Il me semble logique qu'il y ait une certaine participation à l'élaboration des codes de gestion des terres des Premières nations, en général, si l'on veut que soit adopté un code de propriété comme celui envisagé à l'article 7. Le système de gestion des terres des Premières nations ouvre en effet la porte à une réglementation foncière de type occidental. Il est plutôt difficile d'avoir un code sur les biens matrimoniaux si l'on n'a pas de code uniforme sur tous les biens.

Pour faire avancer la cause des codes sur les biens fonciers matrimoniaux, le gouvernement actuel ou ses prédécesseurs de n'importe quel parti, auraient dû fournir des fonds aux Premières nations qui voulaient participer au système de gestion des terres. Cela n'a pas été fait; le financement n'a pas été suffisant.

Quant à l'élaboration de règlements fonciers et de véritables codes sur les biens fonciers matrimoniaux de type occidental, nous voyons en réalité des lacunes dans la Loi sur la gestion des terres des premières nations que la simple adoption de l'article 7 du projet loi ne va pas régler. Le remède, sur le terrain, est de donner à ces nations la capacité d'adopter ces règlements, y compris les codes de propriété. Un code de propriété familiale, en soi, n'est qu'une petite partie du travail.

**Le sénateur Brazeau :** La question suivante s'adresse à M. Quesnel. Je suis content que vous ayez parlé de la Loi sur la gouvernance des premières nations dont le processus a débuté en 2001. Même avant, il avait déjà été question de la nécessité de régler la question des biens fonciers matrimoniaux

Pendant ces discussions, auxquelles j'ai participé, de 2001 à 2003, on a beaucoup insisté sur les DIM. Malheureusement, à cette époque, les chefs ont décidé de boycotter le processus. À mon avis, il y aurait eu là une bonne occasion de tenir des discussions plus approfondies afin d'élaborer éventuellement un projet de loi que nous aurions pu avoir plus tôt. En tout cas, tout ceci était un préambule à ma question.

Vous avez dit que vous vous êtes rendu dans de nombreuses communautés des Premières nations dans les provinces des Prairies et que vous avez recueilli des données provenant des sondages réalisés par le Frontier Centre.

Pourriez-vous nous dire si les femmes autochtones voient la nécessité de ce type de projet de loi et si elles veulent qu'il soit promulgué dans un proche avenir?

**Mr. Quesnel:** We hear a lot of stories from some of the people we meet when we are conducting our governance index. When we are conducting our surveys, we are asking them specific questions, but, a lot of times, people just want to tell stories and share different experiences.

I am not thinking of a specific incident, but what we hear are people who are trapped in these situations. You really get the sense that a lot of the high-minded politics about the bill are not even being considered; they are not, obviously, in the front of their minds. They are thinking about their immediate situations, about how their band membership will be revoked and about how they will lose their homes and have to move off the reserve.

We are hearing more about those immediate, fundamental concerns. The semantics of a bill, what we call this or that, falls to the wayside, to be honest.

**Senator Brazeau:** I am very well aware that this will be entirely your opinion, but I have to ask the question. Why do you think we are not hearing more of these stories in the public domain? I have my own conclusions as to why, but I would like to hear from you.

**Mr. Quesnel:** About some of the people victimized in these situations?

**Senator Brazeau:** Yes. Why are we not hearing more of these stories in public forums or in the public domain? Certainly, in my experience, I know about a lot of what is happening. Unfortunately, many Aboriginal women, for example, do not come out in public for fear of any type of reprisal.

**Mr. Quesnel:** The situation that I was mentioning, with public policy expert Gordon Gibson, can be characterized as “small governments with large powers.” When housing and social assistance and assistance for post-secondary education for their children are on the line, it tends to shut people up. Prior to working at the Frontier Centre, I worked as a reporter, for about three years, at *The Drum/First Perspective*, an Aboriginal newspaper based in Winnipeg. It was an eye-opener in the sense that a lot of anonymous faxes and brown manila envelopes arrived at the office, and people told me about a lot of these situations in which they felt they had no other recourse.

For example, when the salary disclosure issue exploded, many people went after the Canadian Taxpayers Federation for what had happened, without realizing that they are often doing that because there is no recourse for First Nations. If there is a situation or an issue, they often find they get punted between Indian Affairs and the RCMP, and there is no end in sight.

Another issue is the lack of developed media on First Nations reserves. Many communities have only a band newsletter, published by the chief and council. It will not be the most independent source of information, so those kinds of stories will not get out.

Also, look at the landscape in Canada. You have the major organizations: the Assembly of First Nations, the Assembly of Manitoba Chiefs and all of the regional organizations. There are not a lot of funded, vibrant organizations dedicated to grassroots

**M. Quesnel :** Les gens que nous rencontrons lorsque nous préparons notre indice de gouvernance nous racontent toute sorte d’anecdotes. Lorsque nous faisons nos sondages, nous posant des questions précises, mais la plupart du temps, les gens veulent simplement raconter leur vécu et faire part de leurs expériences.

Je ne me souviens pas d’un incident en particulier, mais nous voyons des gens qui sont piégés dans ces situations. On a vraiment l’impression que tout l’aspect politique du projet de loi ne les intéresse pas; ce ne sont pas des choses qui les préoccupent de prime abord. Ils pensent à leur situation immédiate, à la révocation de leur statut de membre de la bande et à la perte de leur maison et à l’obligation de partir de la réserve.

On nous parle plutôt des problèmes immédiats et fondamentaux. À vrai dire, la sémantique du projet de loi, ce que nous appelons ceci ou cela, ne les intéresse pas.

**Le sénateur Brazeau :** Je vous demande une opinion, mais je dois poser la question. Pourquoi pensez-vous que ces histoires ne sont pas rendues publiques? J’ai mon opinion là-dessus, mais je tiens à savoir ce que vous en pensez.

**M. Quesnel :** À propos des victimes dans ces situations?

**Le sénateur Brazeau :** Oui. Pourquoi ces histoires ne sont-elles pas rendues publiques? Bien entendu, compte tenu de mon expérience, je sais ce qui se passe. Malheureusement, de nombreuses femmes autochtones, par exemple, ne parlent pas en public de peur de représailles.

**M. Quesnel :** J’ai mentionné le spécialiste des politiques publiques Gordon Gibson qui parlait de « petits gouvernements possédant de grands pouvoirs ». Lorsque l’aide au logement, l’aide sociale et l’aide aux études postsecondaires pour leurs enfants sont en cause, les gens ont tendance à se taire. Avant de travailler pour le Frontier Centre, j’ai été journaliste, pendant environ trois ans, au *Drum/First Perspective*, un journal autochtone de Winnipeg. Ce fut une révélation en ce sens que nous recevions de nombreux fax et enveloppes anonymes, et les gens me parlaient des situations dans lesquelles ils se trouvaient et du fait qu’ils ne pensaient pas avoir de recours.

Par exemple, lorsque la question de la divulgation des traitements a explosé, beaucoup de gens s’en sont pris à la Fédération canadienne des contribuables, sans se rendre compte que cela se fait souvent parce que les Premières nations n’ont pas d’autres recours. En cas de problème, ils se trouvent souvent pris entre les Affaires indiennes et la GRC, sans qu’ils ne puissent en voir la fin.

L’autre problème est celui du manque de médias dans les réserves des Premières nations. Beaucoup de collectivités n’ont qu’un bulletin de la bande, publié par le chef et le conseil. Ce n’est pas nécessairement la source d’information la plus indépendante de sorte que ce genre d’histoires ne s’y retrouvera pas.

Il faut également penser au paysage du Canada. Il existe de grandes organisations : l’Assemblée des Premières nations, l’Assemblée des chefs du Manitoba et toutes les organisations régionales. Il n’existe pas beaucoup d’organisations dynamiques

First Nation people. The institutional nature of many of the large organizations is for them to serve their funders, who are the chiefs. Obviously there is a vested interest in not making the leaders look bad, so many of these issues do not see the light of day. Often, they will try to find a reporter in a mainstream newspaper, an organization like the Canadian Taxpayers Federation, or anyone else, anyone who is basically willing to listen, to tell their story. That is what I have found.

**Senator Brazeau:** Thank you for being so candid.

**Senator Ataulhjan:** Are you aware that any of the Aboriginal women's associations support Bill S-2 in its current form?

**Mr. Quesnel:** The AFN Women's Council and others are all saying they support this bill in principle, but they have issues with it. I am not aware of whether or not, right now, they are saying it should not go past committee. I am not aware.

**Senator Nolin:** Thank you both for your presentations. I am not a regular member of this committee; I may ask questions that are probably less interesting for you, but they are interesting for me.

I want to look into clauses 7 and 8. Ms. Eberts, I understand your concern.

Reading the preamble of the act, for me it would solve the problem, but I can appreciate your concern. At the end of the day, we all want rights and protection for women and children.

Clause 7 at least recognizes the power for First Nations to legislate, but how do you read clause 8? There will be the need for approval by the community. Is it new? Is it the way it should go, and why that way? You may both have an answer to that. I am curious.

**Ms. Eberts:** Let me begin with respect to the preamble. I imagine that you may be speaking of the part of the preamble that reads:

Whereas the Government of Canada has recognized the inherent right of self-government as an aboriginal right . . .

**Senator Nolin:** It is to find a solution through negotiation.

**Ms. Eberts:** Section 35 does that. However, if you recognize something as an Aboriginal right, then it is recognized as a right. It does not just become a right once you have finished a negotiation and signed a document. Negotiation implements the right, but Canada is trying to speak out of both sides of its mouth here, saying we recognize the right but we are not going to act as if you have it until you have spent years and years and much money negotiating with us, and then you have the Aboriginal right to exactly what we have agreed to in the agreement.

et bien financées qui se consacrent aux membres ordinaires des Premières nations. En raison du caractère institutionnel de la plupart des grandes organisations, elles sont au service de leurs bailleurs de fonds, qui sont les chefs. Bien évidemment, comme on ne veut pas montrer les dirigeants sous un mauvais jour, ces questions restent occultées. Les gens essayent souvent de trouver un journaliste dans un journal grand public, une organisation comme la Fédération canadienne des contribuables ou n'importe qui d'autre, quelqu'un qui est prêt à écouter leur histoire. C'est ce que j'ai constaté.

**Le sénateur Brazeau :** Merci d'être aussi franc.

**Le sénateur Ataulhjan :** Savez-vous si des associations de femmes autochtones appuient le projet de loi S-2 dans sa forme actuelle?

**M. Quesnel :** Le Conseil des femmes de l'APN et d'autres disent tous qu'ils soutiennent le projet de loi en principe, mais ils y voient des problèmes. Je ne sais pas si actuellement, ils pensent qu'il ne devrait pas être adopté en comité. Je ne suis pas au courant.

**Le sénateur Nolin :** Merci à vous deux pour vos exposés. Je ne suis pas un membre régulier de ce comité; je peux poser des questions qui sont probablement moins intéressantes pour vous, mais elles le sont pour moi.

Je veux revenir sur les articles 7 et 8. Madame Eberts, je comprends votre préoccupation.

Selon moi, le préambule de la loi permettrait de résoudre le problème, mais je comprends votre préoccupation. Finalement, nous voulons tous des droits et une protection pour les femmes et les enfants.

L'article 7 reconnaît au moins le pouvoir des Premières nations de légiférer, mais comment lisez-vous l'article 8? Il faudra une approbation par consultation populaire. Est-ce nouveau? Est-ce la façon de faire et pourquoi? Chacun de vous pourriez avoir une réponse à cette question. Cela m'intéresse.

**Mme Eberts :** Laissez-moi commencer par le préambule. Je suppose que vous voulez parler de la partie du préambule qui se lit ainsi :

Que le gouvernement du Canada a reconnu le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale comme un droit ancestral...

**Le sénateur Nolin :** C'est pour trouver une solution par la négociation.

**Mme Eberts :** C'est ce que fait l'article 35. Mais si on reconnaît quelque chose comme un droit autochtone, il est reconnu comme un droit. Il ne devient pas simplement un droit après que l'on a terminé une négociation et signé un document. La négociation met en œuvre le droit, mais le Canada dit une chose et son contraire en disant : « Nous reconnaissons le droit, mais nous n'allons pas agir comme si vous l'aviez jusqu'à ce que vous ayez passé des années et dépensé beaucoup d'argent à négocier avec nous. Ensuite, vous aurez le droit autochtone dont nous avons convenu dans l'accord. »

It is not just the current government that does this. All the governments have done this, ever since Canada was required by the Supreme Court of Canada decision in *Calder* to start recognizing inherent rights.

I am not sure that I agree with you that that part of the preamble is any help here, especially because clause 7 of the legislation is not expressed in a way that recognizes the inherent right of self-government. It is worded in a way that looks as if the Parliament of Canada is giving this power, which is contradictory to what is in the preamble. As far as community approval is concerned, there is a community vote here, and I think that may stand in contrast to what Canada has done with respect to making membership codes, because First Nations have been able to make membership codes since 1985, and there is not a specific provision of community approval in the membership code provisions of the Indian Act. This is requiring more community approval than the membership code, and less outside approval than what Canada originally thought.

I do not think that requiring community approval cures the problems that I have identified with clause 7, because if Canada were recognizing the inherent right, they would be content that the First Nation had its own process for making laws and they would just follow that process and the laws would be recognized. What Canada is doing here is developing a substitute process that has nothing to do with the inherent right.

**Senator Nolin:** The void has existed since 1989.

**Ms. Eberts:** Yes.

**Senator Nolin:** We are now 22 years later and the void before Bill S-2 is still there. We all recognize that.

**Ms. Eberts:** Why were First Nations not doing their own law-making before? We do not know. Maybe they were. Maybe there were communities where the elders became involved in problem solving, in counselling and in reaching solutions for some of these property issues. We will not know that because people will not tell us. They especially will not tell settlers, lawyers and government. What we see are the situations where it has not worked to try a traditional method.

**Senator Nolin:** If what you are saying is the reality, and I have no way to challenge you, assume that Bill S-2 will pass and clauses 7 and 8 will be there. I presume that in such a community where such an act exists, it will warrant to reintroduce their own act and give it to the population to agree. Do you not think it will probably unfold that way?

**Ms. Eberts:** I do not know.

**Senator Nolin:** What Bill S-2 is giving us is the only way to find it.

**Ms. Eberts:** The First Nations Land Management Act was of course the very first way of doing this. As I said, there were many more First Nations interested in opting into that act than the

Ce n'est pas seulement le gouvernement actuel qui agit ainsi. Tous les gouvernements l'ont fait, depuis que le Canada est tenu, à la suite de la décision de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Calder*, de commencer à reconnaître les droits inhérents.

Je ne suis pas nécessairement d'accord avec vous sur le fait que cette partie du préambule est utile, surtout parce que l'article 7 n'est pas formulé d'une manière qui reconnaît le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Il est rédigé de telle façon que c'est le Parlement du Canada qui est censé donner ce pouvoir, ce qui contredit le texte du préambule. En ce qui concerne l'approbation communautaire, un vote est prévu, et je pense que cela pourrait aller à l'encontre de ce que le Canada a fait concernant les codes d'appartenance, car les Premières nations peuvent édicter des codes d'appartenance depuis 1985, et la Loi sur les Indiens ne contient aucune disposition sur l'approbation populaire dans ses dispositions sur les codes d'appartenance. Ce texte exige une approbation communautaire plus importante que le code d'appartenance et moins d'approbation extérieure que ce que le Canada pensait initialement.

Je ne pense pas que le fait de demander une approbation populaire résout les problèmes que renferme l'article 7, car si le Canada reconnaissait le droit inhérent, il serait satisfait que la Première nation ait son propre processus d'élaboration des lois et il suivrait ce processus, et les lois seraient reconnues. Dans ce texte, le Canada élabore un processus de substitution qui n'a rien à voir avec le droit inhérent.

**Le sénateur Nolin :** Ce vide existe depuis 1989.

**Mme Eberts :** Oui.

**Le sénateur Nolin :** Vingt-deux ans plus tard, le vide qui existait avant le projet de loi S-2 est toujours là. Nous le savons tous.

**Mme Eberts :** Pourquoi les Premières nations ne légiféraient-elles pas avant? On ne le sait pas. Elles le faisaient peut-être. Il y avait peut-être des communautés où les aînés participaient à la résolution des problèmes, donnaient des conseils et tentaient de trouver des solutions aux problèmes de propriété. On ne le sait pas parce que les gens ne nous le disent pas. Ils ne vont surtout pas le dire aux colons, aux avocats et au gouvernement. On constate simplement que la méthode traditionnelle n'a rien donné.

**Le sénateur Nolin :** Si ce que vous dites est vrai, et je ne saurais le contester, en supposant que le projet de loi S-2 va être adopté, nous aurons les articles 7 et 8. Je suppose que dans une communauté où une telle loi existe, il sera justifié d'adopter de nouveau sa propre loi et de demander à la population de l'accepter. Ne pensez-vous pas que les choses vont probablement se dérouler ainsi?

**Mme Eberts :** Je ne sais pas.

**Le sénateur Nolin :** C'est le projet de loi S-2 qui nous permettra de le savoir.

**Mme Eberts :** La Loi sur la gestion des terres des premières nations a été évidemment la première à aller dans ce sens. Comme je l'ai dit, il y avait beaucoup plus de Premières nations qui étaient

government had money to allow to opt in. If the government is really interested in promoting the making of First Nations laws after the European or settler model, then I would suggest that a very good place to start would be to fund up the First Nations land management system and allow more nations to develop capacity and make laws.

**Senator Nolin:** Mr. Quesnel?

**Mr. Quesnel:** I have a comment about the First Nations Land Management Act. What I am aware of is that recently the First Nations Land Management Resource Centre signed an agreement to further fund First Nations entering into the First Nations land management regime. They are acting on that particular issue. They are trying to allow more First Nations.

On a small tangent, in the paper that I wrote, I argued that another way would be for more First Nations to enter into the First Nations Land Management Act, not just for the reasons that they require a matrimonial property regime but also that much of the research has shown that First Nations under that regime do better economically. Several years ago they did a study with KPMG, the accounting firm, that found that First Nations who are under the First Nations Land Management Act do better than those who are not. It is an added bonus with that.

About the community approval, the concern I have is the rules themselves that take it a step back. Are they enacting rules that actually deal with the issue? The First Nations and Aboriginal organizations have clearly stated that they favour gender equality. Are the rules set in place that there be codes that they are enacting here, and are they squaring with that? I would take that even before you look at the percentages and whatever threshold you are talking about.

The verification officer was that kind of role, but that was taken out. A different way to express that that perhaps people would not find as paternalistic, if we are talking about equality, you are giving us something else at the band level that is not acceptable and not what the First Nations women would want.

In terms of whatever threshold you are talking about, 25 per cent of the eligible voters, if you look at custom elections, you are still subject to natural justice in the sense that you still have to have some kind of democratic legitimacy to what you are doing. What often happens with many of the band custom elections that we have seen is that there are factions within the community that are using, unfortunately, indigenous culture as a cover for something that is going on. If you do not have a process where you have some kind of democratic threshold, then whatever process you sign off on, Aboriginal Affairs cannot do anything; they cannot intervene, if someone is being oppressed on the ground, because you have signed off. It might not be an authentic indigenous tradition in the community; it might be a faction. You would have to have someone on the ground who would understand the issues. At a

prêtes à appliquer cette loi que le gouvernement n'avait l'argent pour le leur permettre. Si le gouvernement veut réellement encourager les Premières nations à légiférer sur le modèle européen, je pense que l'on pourrait commencer par financer le système de gestion des terres des Premières nations et permettre à un plus grand nombre d'entre elles d'acquiescer la capacité de faire des lois.

**Le sénateur Nolin :** Monsieur Quesnel?

**M. Quesnel :** J'aimerais ajouter quelque chose à propos de la Loi sur la gestion des terres des premières nations. Je sais que récemment, le First nations Land Management Ressource Centre a signé une entente visant à financer les Premières nations qui adoptent le régime de gestion des terres des Premières nations. Il s'occupe de cette question. Il essaie de permettre à plus de nations de participer.

En passant, dans l'article que j'ai écrit, j'ai fait valoir que davantage de Premières nations devraient appliquer la Loi sur la gestion des terres des premières nations, pas seulement parce qu'elles ont besoin d'un régime sur les biens fonciers matrimoniaux, mais également parce que la recherche montre que celles qui sont régies par ce régime s'en sortent mieux économiquement. Il ya quelques années, une étude réalisée avec KPMG, le cabinet d'experts-comptables, a révélé que la performance économique des Premières nations assujetties à la Loi sur la gestion des terres des premières nations est meilleure que celles qui ne le sont pas. C'est un avantage supplémentaire.

Ce qui m'inquiète au sujet de l'approbation populaire, ce sont les règles elles-mêmes qui marquent un recul. S'agit-il de règles d'édiction qui portent réellement sur la question? Les Premières nations et les organisations autochtones ont clairement indiqué qu'elles sont pour l'égalité entre les sexes. Les règles prévoient-elles qu'il y aura des codes? Je m'intéresserais à cet aspect; aux pourcentages et au seuil dont vous parlez.

Le vérificateur tenait ce rôle, mais cette fonction a été éliminée. On pourrait l'exprimer différemment et de façon moins paternaliste; s'agissant d'égalité, vous nous donnez quelque chose d'autre au niveau de la bande qui n'est pas acceptable et qui n'est pas ce que les femmes des Premières nations voudraient.

Pour ce qui est du seuil dont vous parlez, 25 p. 100 des électeurs admissibles, si l'on regarde les élections selon la coutume, il s'agit encore de justice naturelle en ce sens que l'on doit avoir une sorte de légitimité démocratique. On constate que souvent, lors des élections de bande selon la coutume, il se forme des factions au sein de la communauté qui se servent malheureusement de la culture autochtone comme prétexte pour camoufler ce qui se passe vraiment. En l'absence d'un processus prévoyant un seuil démocratique, le ministère des Affaires autochtones ne peut rien faire, quel que soit le processus adopté; il ne peut pas intervenir si certains sont opprimés parce que cela a été avalisé. Ce n'est peut-être pas une tradition authentique autochtone de cette communauté, ce peut être une faction. Il faudrait quelqu'un sur place qui comprenne la

minimum, you should have some kind of democratic legitimacy to what you are doing so that you can say you are speaking for a good portion of the population.

**The Chair:** We have been going for almost an hour and have run over our time. I will go to Senator Nancy Ruth, Senator Wallace and Senator Hubley. May I please suggest that you pose short questions and that the answers also be short?

**Senator Nancy Ruth:** Ms. Eberts, I wanted to ask you to help me with this recognizing power, conferring power in clause 7. Like Senator Nolin, I think this bill might pass. However, if it were amended at clause 7(2), "the laws must include procedures." If it said "may include procedures," would that be abuse? I guess that would be one way to put it.

I also wanted your comments on clause 3, the necessity the act requires to notify the Attorney General that the MRP has happened. Also in community approval in clause 8 it also uses the word "must." If it was changed throughout its various clauses, and I am sure other places in the bill, would this be of service?

**Ms. Eberts:** I do not think it would address the basic problem that this clause or this part of the legislation does not recognize power but purports to confer it. Once you have crossed that bridge of purporting to confer power rather than recognizing it, I would suggest that you and your advisers should draft the legislation in the way that best accomplishes your purposes.

I think that the requirement of notification of the Attorney General of any particular province is neither here nor there.

One of the things I would draw your attention to is that there is already a species of informal power that exists under the Indian Act that is not captured by clause 7 here. Bands have the option of putting their land management under custom systems, and they are not in the Indian Act land registry system.

I think that when I was telling Senator Nolin that we do not know how many bands are effectively looking after matrimonial real property issues, my suspicion, or my guess, is that the ones that are effectively looking after it are the ones that have already taken themselves outside of the Indian Act system. The power for them to take themselves out of the Indian Act system continues to exist and will survive clause 7. You will have sort of a patchwork. Some bands will be under the First Nations Land Management Act, some bands will be under the Indian Act and may choose to use clauses 7 and 8. Some bands may stay under custom land management and continue to do what they do, and all of that would be legal.

**Senator Nancy Ruth:** The last time you were here 18 months ago, you spoke strongly, Ms. Eberts, against the verification officer, and language like "Indian agent" and so on was used.

situation. Il faudrait au minimum une certaine forme de légitimité démocratique pour pouvoir prétendre représenter une bonne partie de la population.

**La présidente :** Nous avons commencé il y a presque une heure et nous avons dépassé le temps imparti. Je vais passer la parole au sénateur Nancy Ruth, au sénateur Wallace et au sénateur Hubley. Puis-je vous demander de poser des questions courtes et les témoins peuvent-ils répondre rapidement également?

**Le sénateur Nancy Ruth :** Madame Eberts, je voulais vous demander de m'aider au sujet du pouvoir de reconnaissance, ce pouvoir prévu à l'article 7. Comme le sénateur Nolin, je pense que le projet de loi pourrait être adopté. Mais si l'on remplaçait au paragraphe 7(2) « les textes législatifs doivent prévoir des procédures » par « peuvent prévoir des procédures », serait-ce aller trop loin? Ce serait une façon de le dire.

J'aimerais également votre opinion au sujet de l'article 3, la nécessité d'informer le procureur général au sujet des BIM. D'autre part, à l'article 8, au sujet de l'approbation populaire, on utilise le mot « must » dans la version anglaise. Serait-il utile de le changer dans tous les articles et ailleurs dans le projet de loi?

**Mme Eberts :** Je ne pense pas que cela résoudrait le problème de base, à savoir que cet article ou cette partie du projet de loi ne reconnaît pas le pouvoir, mais tente de le conférer. Une fois que l'on confère un pouvoir plutôt que de le reconnaître, je pense que vous et vos conseillers devraient rédiger le projet de loi de la manière qui répond le mieux à vos intentions.

Je pense que la nécessité d'informer le procureur général d'une province n'a rien à voir.

J'aimerais attirer votre attention sur le fait qu'il existe déjà une sorte de pouvoir informel en vertu de la Loi sur les Indiens qui n'est pas pris en compte dans l'article 7. Les bandes ont la possibilité de gérer leurs terres selon un système coutumier, mais elles ne sont pas régies par le système du registre des terres prévu par la Loi sur les Indiens.

Je pense que quand j'ai dit au sénateur Nolin que nous ne savons pas combien de bandes s'occupent effectivement des questions de biens immobiliers matrimoniaux, j'ai l'impression que celles qui s'en occupent effectivement sont celles qui ont décidé de se retirer de l'application de la Loi sur les Indiens. Il sera toujours possible de le faire et ce pouvoir survivra à l'article 7. On aura un ensemble disparate. Certaines bandes seront régies par la Loi sur la gestion des terres des premières nations et d'autres le seront par la Loi sur les Indiens et pourront choisir d'utiliser les articles 7 et 8. Certaines bandes pourront continuer de gérer leurs terres selon la coutume et tout cela sera légal.

**Le sénateur Nancy Ruth :** La dernière fois que vous étiez ici il y a 18 mois, vous étiez fermement opposée à la fonction de vérificateur. On a parlé notamment « d'agent indien » et autre.

My question to you was about fairness for women. Now that the verification officer is gone, do you see or anticipate any issues for fairness for women and children in the process of the implementation of Bill S-2 that First Nations will use in adopting their own codes and remedies?

**Ms. Eberts:** I do not see any more issues under Bill S-2 than may already exist in First Nations. One of the reasons we have these problems goes right back to the Indian Act. When band governance was designed by the framers of the Indian Act, they did not take into account what is often a feature of traditional governance, and that is that all the houses are clans and are represented in traditional governance. There will be a council that will have all of the clans at it, representatives of all the clans, and there will be discussion about what should happen.

However, the Indian Act set up a band council system that had a single point of power, where you got elected and you had power. This is one of the reasons why, in the review of the Canadian Human Rights Act, huge numbers of people on Indian reserves said big problems are from nepotism because one family, clan or group gets in and they just reward their friends or they do not reward others. If the Indian Act governance system had set up a more balanced recognition of all of the houses and all of the clans, then that would not arise. A number of the modern self-government agreements provide for that kind of balanced recognition.

I am saying the problem goes a lot deeper than the absence of a verification officer, but the solution is also within reach: Change the Indian Act.

**Senator Wallace:** Ms. Eberts, when I was listening to Mr. Quesnel it struck me as an important point in support of Bill S-2 that there is a need to have consistency in the individual rights, protections and privileges that Bill S-2 would lead to and that there must be a consistency with these individual rights across all bands.

If Bill S-2 did not exist and it were simply left to the individual bands to determine those rights, would it not result in an inconsistent patchwork, and there would be no equality of protection for the individuals Bill S-2 is seeking to provide protection for?

**Ms. Eberts:** That is an interesting question, especially when you consider it in light of the jurisdiction over family law in this country. It is only at the level of divorce that you get a single, nationwide, consistent system. All the provinces and territories have family laws, and they are not consistent with one another. What happens in Quebec is different from what happens in Saskatchewan and is different from what happens in Nova Scotia or the Yukon. The idea that family law will vary from jurisdiction to jurisdiction has already been recognized.

Ma question portait sur l'équité pour les femmes. Maintenant que le vérificateur a été retiré, voyez-vous ou prévoyez-vous des problèmes d'équité pour les femmes et les enfants dans le processus d'application du projet de loi S-2 que les Premières nations vont utiliser pour adopter leurs propres codes et recours?

**Mme Eberts :** Je ne vois pas plus de problèmes dans le cadre du projet de loi S-2 qu'il n'y en a déjà au sein des Premières nations. Ces problèmes découlent en réalité de la Loi sur les Indiens. Lorsque les auteurs de cette loi ont conçu l'idée de la gouvernance de bande, ils n'ont pas pris en compte un aspect caractéristique de la gouvernance traditionnelle, c'est-à-dire que toutes les maisons sont des clans et sont représentées dans la gouvernance traditionnelle. Il existe un conseil qui comprend tous les clans, des représentants de tous les clans, et au sein duquel on discute des mesures à prendre.

Cependant, la Loi sur les Indiens a mis en place un système de conseil de bande qui concentre le pouvoir. On est élu et on exerce le pouvoir. C'est l'une des raisons pour lesquelles, dans l'examen de la Loi canadienne sur les droits de la personne, un grand nombre de gens dans les réserves indiennes ont parlé des graves problèmes de népotisme. Une famille, un clan ou un groupe prend le pouvoir et en fait profiter ses amis, mais pas les autres. Si le système de gouvernance de la Loi sur les Indiens avait créé une reconnaissance plus équilibrée de toutes les maisons et de tous les clans, nous n'aurions pas ces problèmes. Un certain nombre des ententes modernes sur l'autonomie gouvernementale prévoient ce genre de reconnaissance équilibrée

Je dis que le problème va beaucoup plus loin que l'absence d'un vérificateur, mais la solution est aussi à portée de main : changer la Loi sur les Indiens.

**Le sénateur Wallace :** Madame Eberts, quand j'écoutais M. Quesnel, j'ai été frappé par un point important qui vient à l'appui du projet de loi S-2, c'est-à-dire la nécessité d'une uniformité dans les droits, les protections et les privilèges individuels que permettrait le projet de loi S-2, et ce pour toutes les bandes.

Si le projet de loi S-2 n'existait pas et si on laissait chaque bande déterminer ces droits, cela ne conduirait-il pas à une grande disparité et n'y aurait-il pas une inégalité dans les protections individuelles que le projet de loi S-2 cherche à établir?

**Mme Eberts :** C'est une question intéressante, surtout à la lumière de la compétence sur le droit de la famille dans notre pays. C'est seulement au niveau du divorce que l'on obtient un système national uniforme. Les provinces et les territoires ont un droit de la famille qui n'est pas compatible avec les autres. Le système québécois est différent de celui de la Saskatchewan qui est lui-même différent de celui de la Nouvelle-Écosse et du Yukon. Il est déjà bien connu que le droit familial varie d'une juridiction à l'autre.

The other thing I would say is that if the First Nation is a band under the Indian Act, the Charter applies. The equality standards under the Charter provide a floor below which no First Nation can go. That is also some kind of consistency.

Given the different power structures, the different land-holding regimes, the different underlying traditional systems that go from band to band, I think it is useful for them to have some ability to inject sensitivity to local circumstances, with an underlying framework like all the provinces. They are all subject to the Charter, just as all the bands would be.

**Senator Wallace:** You believe those inherent individual rights are adequately addressed without the need of Bill S-2?

**Ms. Eberts:** There is a different question. You were talking about the sort of check-up mechanisms in Bill S-2 and the need to check up on what First Nations are doing. What I am saying is that I am not sure that I would go so far as to say that whatever check-up mechanisms there are in Bill S-2 should be aimed at providing uniformity across the nation. I think local variation can be important, and if the check-up mechanisms are too tight you will lose the ability to be sensitive to local conditions.

**Senator Hubley:** Thank you for your presentation, and my apologies for being late. We could blame it on the wind, but I will not do that.

In clause 20 of Bill S-2, a court may grant a non-Indian, non-member exclusive occupation of the family home for an undetermined amount of time.

I believe there are or may be concerns out there that this gives or creates a beneficial land interest on reserve lands for non-Indians, in direct violation of the Indian Act. The minister has stated that that would not be the case. He also stated that while a judge could grant a non-Aboriginal person exclusive occupancy of a residence located on a reserve, this would have absolutely no effect on the title of the reserve lands.

Would the insertion of the word “temporary” before “exclusive occupancy” allay some concerns?

**Ms. Eberts:** It would be safer to put into the legislation the minister’s disclaimer in total. You can never predict what a judge will do. This matter may be interpreted 15 years from now when not all of the people involved in passing the legislation are here. If there is no intention to create an interest in reserve land, the safe thing to do would be to say that in the legislation. In that way there will be no question about it.

**Senator Hubley:** Would it be necessary to define “temporary”?

**Ms. Eberts:** The answer to that may depend more on the judicial process. That situation would probably arise where the children are in the custody of the non-band member, non-Indian parent and a court, the community or the couple have agreed that that is the best custodial arrangement for them and there is a very

J’aimerais dire également que si la Première nation est une bande en vertu de la Loi sur les Indiens, la Charte s’applique. Les normes d’égalité en vertu de la Charte prévoient un seuil en dessous duquel aucune Première nation ne peut aller. C’est également une sorte d’uniformité.

Étant donné les différentes structures de pouvoir, les différents régimes de propriété foncière, les différents systèmes traditionnels qui changent d’une bande à l’autre, je pense qu’il est utile qu’elles puissent tenir compte des conditions locales, dans un cadre sous-jacent, comme celui des provinces. Elles sont toutes assujetties à la Charte, tout comme les bandes le seraient.

**Le sénateur Wallace :** Vous pensez que ces droits individuels inhérents sont suffisamment abordés dans le projet de loi S-2?

**Mme Eberts :** C’est une autre question. Vous parliez de mécanismes de surveillance dans le projet de loi S-2 et de la nécessité de vérifier ce que font les Premières nations. Je n’irais peut-être pas jusqu’à dire que tous ces mécanismes prévus dans le projet de loi S-2 devraient viser à assurer l’uniformité dans tout le pays. Je pense que les différences locales peuvent avoir leur importance, et si les mécanismes sont trop rigoureux, on perd la possibilité d’être sensible aux conditions locales.

**Le sénateur Hubley :** Merci de votre exposé. Je suis désolé de mon retard. Je pourrais dire que c’est la faute du vent, mais je ne le ferai pas.

Selon l’article 20 du projet de loi S-2, un tribunal peut octroyer à quelqu’un qui n’est pas un Indien ou n’est pas membre d’une Première nation le droit d’occupation exclusive du foyer familial pendant une période indéterminée.

Certains pourraient craindre que cela accorde ou crée un intérêt foncier sur des terres de réserve à des non-Indiens, en violation directe de la Loi sur les Indiens. Le ministre a déclaré que ce ne serait pas le cas. Il a également déclaré que même si un juge accordait à un non-Autochtone un droit d’occupation exclusive d’une résidence située sur une réserve, cela n’aurait absolument aucune incidence sur les titres de propriété des terres de la réserve.

Ces inquiétudes seraient-elles atténuées par l’insertion du mot « temporaire » après « le droit exclusif »?

**Mme Eberts :** Il serait plus prudent d’incorporer dans le projet de loi la déclaration du ministre dans son intégralité. On ne sait jamais ce qu’un juge va faire. Cette question peut être interprétée dans 15 ans quand toutes les personnes ayant participé à l’adoption du projet de loi ne seront plus ici. S’il n’est pas prévu de créer un intérêt dans les terres de réserve, il serait plus sûr de le mentionner dans le projet de loi. Il n’y aura ainsi aucun doute possible.

**Le sénateur Hubley :** Serait-il nécessaire de définir « temporaire »?

**Mme Eberts :** Tout dépend du processus judiciaire. Cette situation se produirait sans doute lorsque les enfants sont confiés à la garde du parent qui n’est pas membre de la bande, qui n’est pas un Indien, et qu’un tribunal, la communauté ou le couple ont convenu qu’il s’agit de la meilleure solution et qu’il



strong desire to maintain the children in their own home. It may happen also because a disabled adult is being cared for in that home and the caregiver of that adult is going to stay as long as he or she is necessary.

The reason the person is given the possessory or occupation interest will eventually disappear, and the interest should disappear with it. I am not sure how a drafter would include that, but that is how you limit the temporal element. It is when the reason for that person to be there disappears.

**Mr. Quesnel:** I found the recognition in the bill of the rights of non-First Nation persons who are caught in these situations to be quite progressive. For example, the Mohawk community of Kahnawake recently issued an order for spouses and caregivers who are not First Nations and are not entitled to live on the reserve to move out of the community in a certain amount of time. It is interesting to see how much that has divided the community. Nowadays many First Nations people have spouses or partners who are not First Nations and they are struggling with this issue. They believe that it is not right to arbitrarily do these things. I think this is a good step.

Before beginning with our next panel of witnesses, I want to inform committee members that Ms. Manitowabi has a civil case pending before the court relating to a personal issue on reserve property. The Subcommittee on Agenda and Procedure was made aware of this issue and has consulted the relevant parliamentary authorities related to the *sub judice* convention and its application.

It was noted often in the authorities that this convention is not a rule but a practice to recognize the separation between Parliament and the judiciary. It was further stated in the *House of Commons Procedure and Practice*, Second Edition, on page 622, that the convention does not apply to legislation or to the legislative process as the right of Parliament to legislate may not be limited. If the *sub judice* convention were to apply to bills, the whole legislative process could be stopped simply by the initiation of legal proceedings in any court in Canada.

The subcommittee has carefully weighed the options and felt that Ms. Manitowabi's testimony would be of great benefit to the committee and has asked her to appear. However, I ask that all senators and Ms. Manitowabi show some restraint in order to not prejudice the ongoing judicial process and not to speak directly about the litigants in this judicial process.

We have made Ms. Manitowabi aware of this. I know that she will be very careful, and I ask my colleagues to be aware of that.

existe une volonté très forte de garder les enfants dans leur propre maison. Cela peut arriver également lorsqu'un adulte handicapé est soigné dans une maison et que le soignant de cet adulte va rester aussi longtemps que sa présence est nécessaire.

La raison pour laquelle la personne reçoit un intérêt possessoire ou d'occupation finira par disparaître, et l'intérêt devrait disparaître avec elle. Je ne sais pas comment un rédacteur le formulerait, mais c'est ainsi qu'on limite l'élément temporel. C'est lorsque la raison pour laquelle cette personne est là disparaît.

**M. Quesnel :** Je pense que, dans le projet de loi, la reconnaissance des droits des personnes non autochtones qui se retrouvent dans ces situations est plutôt progressiste. Par exemple, les Mohawks de Kahnawake ont récemment émis une ordonnance pour que les conjoints et les soignants qui n'appartiennent pas aux Premières nations et n'ont pas le droit de vivre dans la réserve quittent la communauté dans des délais précisés. Il est intéressant de voir à quel point la communauté a été divisée à ce sujet. Aujourd'hui, il y a beaucoup d'Autochtones qui ont des conjoints ou des partenaires qui ne sont pas membres des Premières nations et qui sont aux prises avec ce problème. Ils estiment que ce n'est pas normal d'agir ainsi arbitrairement. Je pense que c'est un pas dans la bonne direction.

Avant de passer à notre prochain groupe de témoins, je tiens à informer les membres du comité que Mme Manitowabi a une cause au civil devant les tribunaux qui porte sur une question personnelle liée à des biens dans sa réserve. Le Sous-comité du programme et de la procédure a été saisi de cette question et a consulté les autorités parlementaires compétentes au sujet de la convention relative aux questions en instance et de son application.

On a souvent fait remarquer que cette convention n'est pas une règle, mais une pratique visant à reconnaître la séparation entre le législatif et le judiciaire. Il est également indiqué dans *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, deuxième édition, page 622, que la convention ne s'applique pas aux projets de loi ni à la procédure législative, car on ne saurait limiter le droit du Parlement de légiférer. Si la convention relative aux questions en instance devait s'appliquer aux projets de loi, l'ensemble du processus législatif pourrait être interrompu par la simple ouverture d'une procédure judiciaire dans n'importe quel tribunal au Canada.

Le sous-comité a soigneusement pesé les options et a estimé que le témoignage de Mme Manitowabi serait très utile au comité et lui a demandé de comparaître. Toutefois, je demande à tous les sénateurs et à Mme Manitowabi de faire preuve de retenue afin de ne pas porter préjudice à la procédure judiciaire en cours et de ne pas parler directement des plaideurs qui sont parties à ce processus judiciaire.

Nous avons prévenu Mme Manitowabi. Je sais qu'elle sera très prudente, et je demande à mes collègues de faire attention.

We will start with Michèle Audette, who is not a newcomer to our committee. She is the 2nd Vice-President of NWAC and President of Quebec Native Women. With Ms. Audette is Émilie Grenier, a legal and policy analyst; and Teresa Edwards, Director of Human Rights and International Affairs.

Welcome to you all.

[*Translation*]

**Michèle Audette, 2nd Vice-President, Native Women's Association of Canada, and President of Quebec Native Women:**  
[*The witness spoke in her native language.*]

Hello, everyone. I am very honoured to be here and I acknowledge the Anishnawbe nation for welcoming us to their territory now shared with us all. I am pleased, on behalf of the Native Women's Association of Canada and Quebec Native Women, for whom I work daily, to be with you.

In a few minutes, we are certainly going to tell you the same things as our predecessors concerning the bill on matrimonial real property, but what is important is to thank you again for taking the time to make, perhaps, some new amendments or find some new solutions.

For the women's movement across Canada, this is an opportunity to settle things once and for all because this has been going on too long, and it is often women and their children who find themselves in situations of great vulnerability, especially where spousal and family violence is concerned. Unfortunately, even though we have this opportunity, we must be frank with you. We're not completely convinced that this bill is going to deal with all our concerns, whether we are women, leaders, men or people involved in the communities, because we see there are deficiencies.

It is important to be able to tell you, once again, that in terms of justice, community services and consolidating the capacities of our governments and our communities, there is a lot of progress to be made before coming up with a very good bill. Also, our national president, Ms. Corbiere-Lavell, sends her greetings. She is taking part in another event today, but she wants you to know that all too often it is women and children who are affected by this situation, which sometimes forces us to leave our communities and our homes for the sake of safety.

During the consultations carried out by the Native Women's Association of Canada in the regions and territories for nine months — it is important to specify this — women repeated that they wanted to live in peace. I think that is something that Canadian society deeply desires.

It is also important to point out that, in this bill, there is no mention of socio-economic aspects. The realities facing First Nations in the communities differ greatly from those of Canadian

Nous allons commencer par Michèle Audette, qui a déjà comparu devant notre comité. Elle est la deuxième vice-présidente de l'AFAC et la présidente de la Femmes autochtones du Québec. Mme Audette est accompagnée d'Émilie Grenier, une analyste juridique et politique, et de Teresa Edwards, directrice, Droits de la personne et Affaires internationales.

Bienvenue à vous tous.

[*Français*]

**Michèle Audette, deuxième vice-présidente, Association des femmes autochtones du Canada, et présidente de Femmes autochtones du Québec :**  
[*Le témoin s'exprime dans sa langue autochtone.*]

Bonjour à tous et à toutes. Je suis très honorée d'être ici et je salue la nation Anishnawbe de nous accueillir sur leur territoire maintenant partagé avec nous tous et nous toutes. Il me fait plaisir, au nom de l'Association des femmes autochtones du Canada et de Femmes autochtones du Québec, pour lesquels je travaille à tous les jours, d'être parmi vous.

En quelques minutes, nous allons sûrement vous dire les mêmes choses que nos prédécesseurs quant au projet de loi sur les biens immobiliers matrimoniaux, mais ce qui est important, c'est de vous remercier encore une fois de prendre le temps d'apporter, peut-être, de nouvelles modifications ou de nouvelles solutions.

Le mouvement des femmes à travers le Canada voit ici une occasion de régler les choses une fois pour toutes parce que cela perdure depuis trop longtemps, et que ce sont souvent les femmes et leurs enfants qui sont en situation de grande vulnérabilité, surtout lorsqu'il est question de violence conjugale et familiale. Malheureusement, même si on a cette opportunité, nous devons être franches avec vous. Nous ne sommes pas tout à fait convaincues que ce projet de loi va répondre à l'ensemble de nos préoccupations, qu'on soit des femmes, des leaders, des hommes ou des gens impliqués dans les communautés, parce qu'on trouve qu'il y a des lacunes.

Il est important de pouvoir vous exprimer, encore une fois, qu'en matière de justice, de services communautaires et de renforcement des capacités de nos gouvernements et de nos collectivités, il y a beaucoup de chemin à faire pour en arriver à un très bon projet de loi. D'ailleurs, notre présidente nationale, Mme Corbiere-Lavell, vous salue. Elle participe à un autre événement aujourd'hui, mais elle tient à vous dire que trop souvent, ce sont les femmes et les enfants qui sont touchés par cette situation et qui nous amènent même à quitter de force nos communautés et nos domiciles pour être en sécurité.

Au cours des consultations effectuées par l'Association des femmes autochtones du Canada dans les régions et les territoires, pendant neuf mois — il est important de le préciser —, les femmes ont répété qu'elles veulent vivre en paix. Je crois que c'est quelque chose que la société canadienne désire profondément.

Il est également important de soulever que dans ce projet de loi, il n'est nullement question de l'aspect socioéconomique. Les réalités auxquelles les Premières nations font face dans les

society. You know this, it is proven. The colonialist system, the dispossession of lands, the residential schools, and so on, have affected, and continue to affect, the situation in our communities.

We also note the housing shortages. In some regions, there may be up to 15 people living in a house. So most of the housing in our communities is over-populated. This is a reality that is not reflected in this bill.

What is also very frightening is that most of the communities are located in remote or semi-remote areas and have limited access to a justice system. This situation should be taken into account. How can we get access to an appropriate justice system instead of spending long periods waiting for our cases to be heard? This increases the risk of violence against women and their families. Some women even give up and drop their cases because of these obstacles.

Resolving the issues concerning matrimonial real property also requires collaboration. I guarantee that work between governments and Aboriginal governments, First Nations and various groups such as the Native Women's Association of Canada, can be successful. We are dealing with very basic issues here. We are in the field daily saving lives, maintaining lives or trying to advance things. We are the first ones to find some solutions. Hence the importance for the government of working in close collaboration with us, and not just for nine months, so that we can reach what I call "sustainable development."

Many of our members have said that this legislation was too prescriptive. It does not support the Native legal systems that may exist in some of our communities. It is important to say that this bill is seen by some of us as being an opportunity. Finally there will be an end to the legal vacuum, but not at any cost. We need only think about the deficiencies in our communities. How are we going to accommodate this new bill? How will it be implemented? So it is important to give some thought to the whole question of training and mediation. A tool like mediation might prevent a divorce or a legal separation.

There are not many shelters. For 633 communities across Canada, there are only 35 or 40 shelters. So where do we go if we end up in a situation of spousal and family violence? We also have to think about transition houses. If the court decides that I have to leave my home, where do I go? Am I going to end up marginalized and living in poverty because I have to leave my family and community setting?

communautés diffèrent grandement de celles de la société canadienne. Vous le savez, c'est prouvé. Le système colonialiste, la dépossession des territoires, les écoles résidentielles, et j'en passe, ont affecté et continuent encore d'affecter notre situation dans nos communautés.

On remarque aussi le manque de logement. Dans certaines régions, on peut vivre jusqu'à 15 personnes dans une maison. Il y a donc un surpeuplement dans la plupart des logements dans nos communautés. C'est une réalité qui n'est pas présentée dans ce projet de loi.

Ce qui fait aussi grandement peur, c'est que la plupart des communautés se retrouvent en région éloignée, sinon semi-éloignée, et ont un accès limité au système de justice. Il faut considérer cette situation. Comment peut-on avoir accès à un système de justice adéquat au lieu de vivre de longues périodes d'attente avant que nos causes soient entendues? Ceci augmente le risque de violence auprès des femmes et de leur famille. Certaines vont même abandonner et lâcher prise à cause de ces obstacles.

La résolution des affaires des biens immobiliers matrimoniaux nécessite également une collaboration. Je vous le garantis, cela peut être un succès de travailler entre gouvernements et gouvernements autochtones, Premières nations et différents groupes comme l'Association des femmes autochtones du Canada par exemple. Ici, nous traitons de causes fondamentales. Nous sommes sur le terrain au quotidien pour sauver des vies, pour maintenir des vies ou pour essayer de faire avancer des choses. Nous sommes les premiers à trouver des solutions. De là l'importance pour le gouvernement de travailler en étroite collaboration avec nous, et non seulement pendant neuf mois, afin d'en arriver à ce que j'appelle un « développement durable ».

Plusieurs de nos membres ont dit que cette législation était trop normative. Elle ne soutient pas les systèmes légaux autochtones qui peuvent exister dans certaines communautés. Il est important de soulever que ce projet de loi est vu pour certaines d'entre nous comme étant une opportunité. Enfin, on va mettre fin à un vide juridique, mais pas à n'importe quel prix. Il faut penser aux lacunes qu'on a dans les communautés. Comment allons-nous accueillir le nouveau projet de loi? Comment cette mise en œuvre va-t-elle se faire? Il est donc important d'avoir une réflexion sur toute la question de la formation et de la médiation. Un outil comme la médiation pourrait peut-être prévenir un divorce ou une séparation légale.

Il n'y a pas beaucoup de maisons d'hébergement. Pour 633 communautés à travers le Canada, il y a entre 35 et 40 maisons d'hébergement. Donc où allons-nous si on se retrouve en situation de violence conjugale et familiale? Il faut aussi penser à des maisons de seconde étape. Si la cour décide que je dois quitter ma résidence, où dois-je aller? Est-ce que je vais encore me retrouver marginalisée et en situation de pauvreté car je dois quitter mon milieu familial et communautaire?

Thought should also be given to the whole issue of public safety. Some communities have real police. In Quebec, that is not the case. We have casuals, security officers, who cannot act as police officers. The notion of training should figure in this new bill.

Are our social services prepared for this big change? Provision has to be made for that too.

In closing, I want to say that I think we need to put an end as quickly as possible to the legal vacuum that causes a lot of insecurity for Aboriginal women. Bill S-2 provides some form of protection in cases of emergency for our women, although it does not answer our key concerns expressed to the government for several years now.

My deepest desire, as a mother, as President of Native Women of Quebec and also as a member of the Native Women's Association of Canada, is to see our nations, our communities, our Aboriginal governments, develop our own systems that are consistent with our traditions and cultures while respecting human rights and the principles enshrined in the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples.

[English]

**The Chair:** Does anyone else want to add anything?

**Teresa Edwards, Director of Human Rights and International Affairs, Native Women's Association of Canada:** We will defer to Ms. Audette, and I am available to answer any questions.

**The Chair:** Thank you. We will go to Ms. Manitowabi to speak.

**Rolanda Manitowabi, as an individual:** I appreciate the opportunity to be here and to share a little bit of my personal story and my personal experiences. I am not sure how I ended up here, but thank you for that call on Friday. I am really grateful for that.

In 2001, I began a relationship and we decided to build a home together on the Wikwemikong Unceded Indian Reserve, of which I and my ex-partner are band members. He had received a loan of \$30,000 from the band to renovate an old trailer. We had decided to build a house instead.

With the help of family and whatnot, we began building the home. Needless to say, it did not take long to use up the \$30,000, after which I had considered contributing my own money and financing.

In January of 2002, I had asked the ex-partner to sign over part of the land into my name. He came back with a land transfer, indicating that the land was transferred to my name solely. That land transfer was signed by the band representative for the lands department.

Il faut également penser à toute la question de la sécurité publique. Il y a des communautés qui ont de vrais policiers. Au Québec, ce n'est pas la réalité. Nous avons des surnuméraires, des agents de sécurité qui peuvent agir à titre de policier. La notion de formation devrait figurer dans ce nouveau projet de loi.

Est-ce que nos services sociaux sont prêts pour ce grand changement? Il faut aussi le prévoir.

En terminant, j'aimerais vous dire que je suis d'avis qu'il faut le plus rapidement possible mettre fin au vide juridique qui cause beaucoup d'insécurité pour les femmes autochtones. Le projet de loi S-2 donne une certaine forme de protection en cas d'urgence pour ces femmes, bien qu'il ne réponde pas dans l'essentiel à nos préoccupations formulées au gouvernement depuis plusieurs années.

Mon plus profond désir, à titre de maman, de présidente de Femmes autochtones du Québec et aussi de membre de l'Association des femmes autochtones du Canada, est de voir nos nations, nos communautés, nos gouvernements autochtones est que nous ayons nos propres systèmes pour être en accord avec nos traditions, nos cultures et ce, dans le respect des droits de la personne et des principes inscrits au sein de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

[Traduction]

**La présidente :** Quelqu'un d'autre veut-il ajouter quelque chose?

**Teresa Edwards, directrice, Droits de la personne et affaires internationales, Association des femmes autochtones du Canada :** Nous donnerons la parole à Mme Audette et je répondrai à vos questions.

**La présidente :** Merci. Nous allons donner la parole à Mme Manitowabi.

**Rolanda Manitowabi, à titre personnel :** Je vous remercie de l'occasion qui m'est donnée d'être ici et de vous faire part de mon histoire personnelle et de mes expériences personnelles. Je ne sais pas comment j'ai atterri ici, mais merci de cet appel vendredi. Je vous en suis vraiment reconnaissante.

En 2001, j'ai commencé une relation et nous avons décidé de construire une maison ensemble sur la réserve indienne non cédée de Wikwemikong, dont moi-même et mon ex-partenaire sommes membres. Il avait reçu un prêt de 30 000 \$ de la bande pour rénover une vieille remorque. Mais nous avons décidé de construire une maison à la place.

Avec l'aide de la famille et d'autres, nous avons commencé la construction de la maison. Inutile de dire que les 30 000 \$ ont été rapidement épuisés, après quoi j'ai pensé à utiliser mon propre argent.

En janvier 2002, j'avais demandé à mon ex-partenaire de signer un transfert d'une partie du terrain en mon nom. Il est revenu avec un transfert indiquant que le terrain avait été transféré à mon nom uniquement. Ce transfert a été signé par le représentant de la bande pour le service des terres.

It was not until May of 2008, after I had been kicked out of my home, that I found out there were in fact three land transfers signed the very same day as mine. One of them was to transfer the land to my name solely; another land transfer was signed to both of us as joint tenants; and then it was voided because the word “tenants” was spelled incorrectly. There was another land transfer, signed by both the band representative and the ex-partner, to transfer the land to both of our names. I did not know that until May of 2008, however, so I had a land transfer from the band, transferring the land that the house was being built on to my name.

We moved into the house in 2002 and I began to put my own money into financing the materials to finish the home. I tried time and time again to get my name on the house because the original loan of \$30,000 was only in his name, and I wanted to have my name on the title of the home. I was willing to take on the responsibility of the loan as well. That loan had increased for the additional sewer and field bed that was put in, so it was about \$37,000. My name was added to the title of the house and to the loan in 2003.

Things in our relationship were becoming stressful and strained. I worried about how much money I now owed. Although I felt like I was being taken advantage of, I thought, “At least the land is in my name and that is where the house sits.” I asked that I have sole title of the house. I would be willing to take over the remaining amount of the loan, plus what I had financed. Of course, I was continuing to pay. He signed a land transfer in 2005. He signed a quick claim transferring the title of the house and the loan to me. The band did not process the quick claim.

I tried to continue to rationalize and make things work. In terms of trying to work things out in my relationship, I tried to believe when I was being told, “You will always have a place to live.” I have one son who is now 17. He was always told that, “The work we do is done for you, this house will be yours,” and those sorts of things. I tried to rationalize and believe that, but things became more strained and I was becoming more exhausted.

The ex-partner I had worked for about one and a half years of our five-year relationship. I was covering most of the expenses at the beginning, and later on covering all the expenses for the home.

In August of 2006, I was totally exhausted and gave up. I decided to end my relationship with him. I had a lot of debt. I felt really isolated. I tried to negotiate a way that my son and I could stay in the home, and he would move out.

We were trying to discuss how that might work out. He had become very ill and was not taking care of himself. I thought maybe he could move out in the spring and I would continue to take care of things. We thought we would do that. However, in December of 2006, my son had gone away for Christmas and was not going to come back until New Year’s. In my mind we had already separated, although we were living in the same house. We were living separately in the house, since the August before. I went away for New Year’s. I got a phone call on New Year’s Day saying, “We need to talk,” and I knew he was angry. I picked up my son in Sault Ste. Marie. I did not want to bring him home

Ce n’est qu’en mai 2008, après avoir été chassée de ma maison, que j’ai découvert qu’il y avait eu en fait trois transferts signés le même jour que le mien. L’un d’eux visait à transférer le terrain à mon nom, un autre transfert nous nommait tous les deux comme occupants conjoints; il a ensuite été annulé parce que le mot « occupant » avait été mal orthographié. Il y a eu un autre transfert, signé par le représentant de la bande et mon ex-partenaire, transférant la propriété à nos deux noms. Je n’ai pas su tout cela avant mai 2008 et j’ai donc demandé à la bande de transférer le terrain sur lequel la maison était construite à mon nom.

Nous avons emménagé dans la maison en 2002, et j’ai commencé à mettre mon propre argent pour acheter le matériel permettant de finir la maison. J’ai essayé maintes et maintes fois que la maison soit à mon nom parce que le prêt initial de 30 000 \$ était seulement en son nom et je voulais avoir mon nom sur le titre de propriété de la maison. J’étais aussi prête à prendre la responsabilité de l’emprunt. Ce prêt avait augmenté en raison de l’ajout du système d’égout à environ 37 000 \$. Mon nom a été ajouté au titre de propriété de la maison et à l’emprunt en 2003.

Notre relation commençait à se détériorer. Je m’inquiétais de l’argent que je devais. Même si j’avais l’impression que l’on profitait de moi, je me disais qu’au moins, le terrain était à mon nom, et que c’était là où se trouvait la maison. J’ai demandé à être seule propriétaire de la maison. J’étais disposée à reprendre le reste du prêt, et ce que j’avais déjà financé. Bien sûr, je continuais à payer. Il a signé un transfert de terrain en 2005. Il a signé une demande rapide de transfert du titre de la maison et du prêt en mon nom. La bande n’a pas traité la demande rapide.

J’ai essayé de continuer à rationaliser et d’arranger les choses. Pour essayer d’arranger les choses, j’ai essayé de croire ce que l’on me disait : « Tu auras toujours un endroit pour vivre. » J’ai un fils qui a maintenant 17 ans. On lui a toujours dit : « Le travail que nous faisons est pour toi, cette maison sera la tienne. » J’ai essayé de rationaliser et de croire, mais les choses se sont envenimées et j’étais de plus en plus épuisée.

Mon ex-partenaire avait travaillé pendant environ un an et demi pendant notre relation de cinq ans. J’assumais la plupart des dépenses au début et, par la suite, toutes les dépenses de la maison.

En août 2006, j’étais totalement épuisée et j’ai abandonné. J’ai décidé de rompre. J’avais beaucoup de dettes. Je me sentais vraiment isolée. J’ai essayé de négocier pour que mon fils et moi-même puissions rester dans la maison et qu’il parte.

Nous avons essayé de discuter d’un arrangement. Il était devenu très malade et ne prenait pas soin de lui. Je pensais qu’il pourrait déménager au printemps et que je continuerais de m’occuper de tout. C’est ce que nous avons décidé. Mais en décembre 2006, mon fils était parti pour Noël et n’allait pas revenir avant le jour de l’An. Dans mon esprit, nous étions déjà séparés, même si nous vivions dans la même maison. Nous vivions séparément dans la maison depuis le mois d’août précédent. Je suis partie pour le Nouvel An. J’ai reçu un appel téléphonique le jour de l’An disant : « On doit se parler », et j’ai compris qu’il était en colère. Je suis allée chercher mon fils à Sault Ste. Marie. Je

because I knew things were not good. I dropped him off at a neighbour's house and told him I would be back to pick him up. When I went home things exploded. There were a lot of things that happened. I was forced to leave the house. I could not believe what was happening. I was in a crisis, and we argued. He is 280 pounds, six feet tall, walked with a cane, and was hovering over me and yelling. All of this chaos was happening that day.

My son left and he had a home. When he came back, we had no home. I went to my sister's house and she was not home. It was New Year's Day and I did not know what to do. I went to the women's shelter on the island, in a neighbouring town. We stayed there overnight, until I could contact my family.

I went back home the next day and my keys did not work. The locks had already been changed. I tried to get my personal belongings. I just did not know what to do. That week I called the housing department numerous times and they never phoned back. I phoned the police and they said because his name was on the title of the house — and because he did not hit me — he had a right to be there and they could not remove him.

I was not sure what to do. I was in shock. I was devastated. I was in emotional turmoil. I could not believe what was happening. I called and tried to tell him to leave.

**The Chair:** I am sorry to interrupt you. Forgive me. Rather than going into personal things — because it is still in front of the courts — I respectfully suggest you look at the challenges you have had from the point of view of this bill. I am not being disrespectful of your challenges, but I want to ensure we do not go to places where it is still in front of the courts.

**Ms. Manitowabi:** Of course. I tried to normalize things. I tried to go to work as best I could. I moved in with my sister. I am so thankful for my family, who was helping me out.

I could not go back home because I was not safe. Things would have erupted there. I sought advice from a lawyer, who told me to write a letter telling him to leave, to leave the keys and that I would give back about \$5,000, which was his contribution to the payments of the house. I did that and received no response.

When I went to work, I received a quick claim in my mailbox — because I worked for one of the organizations on the reserve — for me to sign over the house back to him, as well as the loan. I thought, “There is no memo, no telephone call or communication. There is just this quick claim in my mailbox for me to sign.”

I wrote back, cc'd the chief, and told him I would not give up title to my home. That was that.

ne voulais pas le ramener à la maison parce que je savais que la situation n'était pas bonne. Je l'ai déposé chez un voisin et lui ai dit que je reviendrais le prendre. Quand je suis rentrée, tout a éclaté. Beaucoup de choses se sont passées qui m'ont obligée de quitter la maison. Je ne pouvais pas croire ce qui se passait. J'étais en état de crise, et nous nous sommes disputés. Il pèse 280 livres et mesure six pieds. Il marchait avec une canne et se penchait sur moi en criant. C'était un enfer ce jour-là.

Quand mon fils est parti, il avait une maison. Quand il est revenu, nous n'avions plus de maison. Je suis allée chez ma sœur, mais elle n'était pas là. C'était le jour de l'An et je ne savais pas quoi faire. Je suis allée dans un refuge pour femmes sur l'île, dans une ville voisine. Nous sommes restés là pour la nuit, jusqu'à ce que je puisse communiquer avec ma famille.

Je suis retournée à la maison le lendemain, mais mes clés ne fonctionnaient pas. Les serrures avaient déjà été changées. J'ai essayé d'obtenir mes effets personnels. Je ne savais pas quoi faire. Cette semaine-là, j'ai appelé souvent le service du logement, mais je n'ai jamais eu de réponse. J'ai téléphoné à la police et ils m'ont dit que comme son nom était sur le titre de propriété de la maison — et parce qu'il ne m'avait pas frappée — il avait le droit d'être là et ils ne pouvaient pas lui dire de partir.

Je ne savais trop quoi faire. J'étais sous le choc. J'étais effondrée et bouleversée. Je ne pouvais pas croire ce qui m'arrivait. J'ai appelé et j'ai essayé de lui dire de partir.

**La présidente :** Je suis désolée de vous interrompre. Pardonnez-moi. Plutôt que de parler de détails personnels — car l'affaire est toujours devant les tribunaux — je ne veux pas vous manquer de respect, mais pouvez-vous réfléchir aux problèmes dans le contexte du projet de loi. Je ne suis pas irrespectueuse de vos difficultés, mais je veux m'assurer que nous ne nous aventurons pas dans certains détails alors que l'affaire est toujours devant les tribunaux.

**Mme Manitowabi :** Bien sûr. J'ai essayé de normaliser les choses. J'ai essayé d'aller travailler dans la mesure où je le pouvais. J'ai emménagé avec ma sœur. Je suis très reconnaissante à ma famille, qui m'a beaucoup aidée.

Je ne pouvais pas rentrer à la maison, car ce n'était pas sûr. La situation était explosive. J'ai demandé conseil à un avocat, qui m'a dit d'écrire une lettre lui disant de partir, de laisser les clés et que je lui donnerais environ 5 000 \$, ce qui était sa contribution aux paiements sur la maison. C'est ce que j'ai fait, mais je n'ai reçu aucune réponse.

Quand je suis allée au travail, j'ai reçu une demande accélérée dans ma boîte aux lettres — parce que j'ai travaillé pour l'une des organisations dans la réserve — pour que je lui transfère de nouveau la maison et le prêt. J'ai pensé : « Il n'y a pas de note, aucun appel téléphonique ni de communication. Simplement cette demande dans ma boîte aux lettres que je dois signer. »

J'ai répondu, en envoyant une copie au chef, et lui ai dit que je n'abandonnerais pas le titre de ma maison. Et voilà.

The thing that continues to be at the forefront here is that no one talks about it. There is just silence. No one asked me — maybe two or three people, and one of them was the victim witness person — what happened. No one says anything. I was sitting on council at the time, and went back to the council table. There may be policies within the First Nations to protect women and children, but sometimes — maybe there are no resources or whatnot — it does not happen; no one says anything.

**The Chair:** If this bill is in place, how would it have helped you? How will it help you?

**Ms. Manitowabi:** If this bill were in place, I think there would have been an option. If you are in a situation where there is domestic violence or abusive behaviour, you have no choices. When I was thrown out of my home, I had no place to go. That was my home. To this day, I continue to pay for that home.

If this bill were in place, it would have given me an option or some place to go.

**The Chair:** How difficult was it for you to access justice? Were you easily able to contact a lawyer where you were living? How were you able to deal with that?

**Ms. Manitowabi:** The challenge is that many of the lawyers who are available to us do not have familiarity with First Nations processes. Sometimes there is reluctance. I talked to five or six different lawyers. It is the First Nations lawyers who have more familiarity, and then there is a conflict of interest. Sometimes that is a challenge, but luckily I was able to find someone.

**The Chair:** You have been very brave. It takes a very brave person to publicly come and speak and we appreciate your giving us a face to this bill we are trying to study. We thank you. Maybe you can elaborate when my colleagues ask you the questions.

I will start off with the first question to NWAC. If there is violence, there is an emergency order that a woman can access through the court system for 90 days, and then another 90 days for a total of 180 days.

You have first-hand knowledge of what happens on-reserve. How easy or difficult is it for women to get this order? Then, for the order to just last for six months and that is it, can I have your input as to what you think of this protection order that lasts only for six months?

[Translation]

**Ms. Audette:** If I may, I am going to answer for Quebec. In Quebec, when women report abuse, they have a hard time getting orders. To our knowledge, they go straight to a shelter, or else they ask to leave the area to get away from their aggressor or offender. Itinerant courts travel to isolated and semi-isolated

Ce qui est important dans ce cas c'est que personne n'en parle. C'est le silence. Personne ne m'a demandé ce qui s'était passé — peut-être deux ou trois personnes, et l'une d'entre elles était témoin de la victime. Personne ne dit rien. Je siégeais au conseil à l'époque et j'y suis retournée. Il peut y avoir des politiques au sein des Premières nations pour protéger les femmes et les enfants, mais parfois — il peut n'y avoir aucune ressource — rien ne se fait, personne ne dit rien.

**La présidente :** Si le projet de loi avait été adopté, comment vous aurait-il aidé? Comment va-t-il vous aider?

**Mme Manitowabi :** Si le projet de loi avait existé, je pense qu'il y aurait eu une option. Dans les cas de violence familiale ou de comportement violent, on n'a pas le choix. Quand j'ai été jetée dehors, je n'avais nulle part où aller. C'était ma maison. Je continue encore de payer cette maison.

Si le projet de loi avait existé, il m'aurait donné une option ou un endroit où aller.

**La présidente :** Avez-vous eu de la difficulté à accéder au système judiciaire? Avez-vous pu facilement communiquer avec un avocat là où vous viviez? Comment avez-vous fait?

**Mme Manitowabi :** Le problème est que la plupart des avocats qui sont à notre disposition connaissent mal les processus des Premières nations. Parfois, ils hésitent. J'ai parlé à cinq ou six avocats. Ce sont les avocats des Premières nations qui connaissent mieux les conditions, mais il y a des conflits d'intérêts. C'est parfois difficile, mais, heureusement, j'ai réussi à trouver quelqu'un.

**La présidente :** Vous avez été très courageuse. Il faut être très courageux pour venir parler publiquement, et nous vous remercions de personnaliser ce projet de loi que nous essayons d'étudier. Nous vous remercions. Vous pourrez poursuivre lorsque mes collègues vous poseront leurs questions.

Je vais commencer par une première question à l'AFAC. En cas de violence, il est possible de demander une ordonnance d'urgence par le biais du système judiciaire pendant 90 jours, puis une autre période de 90 jours pour un total de 180 jours.

Vous avez une connaissance directe de ce qui se passe dans les réserves. Est-ce facile ou difficile pour les femmes d'obtenir cette ordonnance? Cette ordonnance dure six mois et c'est tout. J'aimerais avoir votre opinion sur cette ordonnance de protection qui ne dure que six mois?

[Français]

**Mme Audette :** Si vous me permettez, je vais répondre pour le Québec. Au Québec, lorsque les femmes vont dénoncer, elles ont beaucoup de difficulté à obtenir des ordonnances. À notre connaissance, elles vont aller directement en maison d'hébergement, sinon elles vont demander d'être à l'extérieur de la

communities, but they do not come every week. So this discourages people from filing complaints, or having what you mentioned, because of the system in place.

For now, I do not know whether this bill is going to affirm in black and white that this is something mandatory, that will apply to us. That would be good news. But I think you have fine living example here, in Ms. Manitowabi, that the various players in the justice system — whether lawyers, judges or police officers — do not understand the complexity of the situation, on account of their lack of training. So in your thinking, you'll also have to think about training for our police, judges and lawyers.

[English]

**Ms. Edwards:** I would add that when you hear the situation of Ms. Manitowabi, I do not know that this bill would make her any safer, given that there is no funding allocated to shelter, second-stage housing or, as the president of Quebec Native Women already indicated, training for enforcement and implementation. Having a best practices website available to chief and council is simply insufficient and will not make our women safer in the communities.

**Senator Brazeau:** Ms. Manitowabi, you should be commended for having the guts to be here and present your story. On a personal level, I have heard numerous stories like this and, unfortunately, people are sometimes fearful of talking about this in the public domain, so kudos to you.

I have a very simple question to you. You did mention, in contrast to what we just heard, that there are some lawyers who understood the First Nations issues more, but that there were conflicts of interest. Regardless of that, do you believe that if this bill were to be passed, first, it may have prevented some issues within your situation from happening; and, second, that perhaps it may prevent other Aboriginal women from going through what you went through? At one point, you did mention that if this bill were to be passed, it would at least have provided you with an option in terms of recourse.

**Ms. Manitowabi:** Yes, I think if this bill is passed, but I have not been following it; I just read the summary of it. Part of the reason why I came here to share a little bit about my story was because it gives some place to go.

There are some options. Not everyone who separates or has a family breakdown ends up in situations like I did. Sometimes things can be worked out. Sometimes things can be negotiated or whatever. Maybe there could be other processes in place like mediation or other things. There was just no reasoning in my particular case.

The only people that helped were from the shelter, the Manitoulin Family Resources. I continue to seek support services from them because they are willing to talk about

région pour s'éloigner de l'agresseur ou du contrevenant. Pour les communautés isolées ou semi-isolées, ce sont des cours itinérantes qui se déplacent, mais elles ne se déplacent pas à chaque semaine. Il en résulte un grand découragement à porter plainte, ou à avoir ce que vous avez mentionné, à cause du système en place.

Pour le moment, je ne sais pas si ce projet de loi va affirmer noir sur blanc que c'est quelque chose d'obligatoire qui va s'appliquer à nous. Ce serait une bonne nouvelle. Cependant, je pense que vous avez une belle preuve vivante ici, avec Mme Manitowabi, que les différents acteurs du système de justice — que ce soit les avocats, les juges, les policiers — ne comprennent pas cette complexité, par manque de formation. Donc, dans votre réflexion, il va falloir penser à la formation tant pour nos policiers, nos juges et nos avocats.

[Traduction]

**Mme Edwards :** Je voudrais ajouter que lorsque vous voyez la situation de Mme Manitowabi, je ne sais pas comment le projet de loi lui donnerait plus de sécurité étant donné que l'on n'attribue pas de fonds aux refuges, aux maisons de deuxième étape ni, comme la présidente des Femmes autochtones du Québec l'a dit, à la formation sur l'application et la mise en œuvre. Il ne suffit pas d'avoir un site web sur les pratiques exemplaires pour le chef et le conseil. Ce n'est pas ce qui assurera la sécurité de nos femmes dans les communautés.

**Le sénateur Brazeau :** Madame Manitowabi, vous méritez des félicitations pour avoir le courage de venir témoigner ici. Sur un plan personnel, j'ai entendu de nombreuses histoires de ce genre et, malheureusement, les gens ont parfois peur de parler à ce sujet en public. Bravo à vous.

J'ai une question très simple pour vous. Vous avez dit, contrairement à ce que nous venons d'entendre, qu'il y a des avocats qui comprennent bien tout ce qui touche les Premières nations, mais qu'il y avait des conflits d'intérêts. Quoi qu'il en soit, croyez-vous que si le projet de loi était adopté, il aurait pu prévenir certains de vos problèmes et, deuxièmement, pourrait-il éventuellement empêcher d'autres femmes autochtones de vivre ce que vous avez vécu? Vous avez dit que si le projet de loi avait été adopté, vous auriez eu au moins une option sur le plan des recours.

**Mme Manitowabi :** Oui, je pense que si le projet de loi est adopté, mais je n'ai pas suivi le débat; j'ai simplement lu le résumé. Si je suis venue ici pour parler de ma situation, c'est en partie parce qu'il offre un recours.

Il existe des options. Tous ceux qui se séparent ou vivent un éclatement de la famille ne se retrouvent pas nécessairement dans la même situation que moi. On peut parfois trouver des solutions. On peut négocier. Il pourrait y avoir d'autres processus comme la médiation ou des choses de ce genre. Dans mon cas, il n'y avait pas moyen de raisonner.

Les seules personnes qui m'ont aidée étaient les gens du refuge, la Manitoulin Family Resources. Je continue à leur demander des services de soutien parce qu'ils sont prêts à parler avec moi des



dealing with the impacts of this, because it is long lasting. I cannot even articulate the extent of the impact that this has had on me and on my son.

The bill includes opportunities for First Nations to develop their own laws. I think that is a good thing. I just think if it is not passed and if something is not done, then more women and children and other care providers of children will suffer.

I tried to go to the band. They were non-responsive. Having done a little bit of work on the impacts of this, I understand now that maybe they do not know how to help, how to talk about it. Maybe they do not know what to do. However, when they are doing nothing and saying nothing when you are in a crisis and in turmoil, you take that as they do not want to help you. That may not be the case, but if this is not passed, then what?

**Senator Brazeau:** Hopefully, perhaps your story, among others, will start raising more awareness on what is happening in some communities.

[Translation]

I have a question for Ms. Audette. During the study of Bill S-4, which preceded this bill, you proposed some amendments. Bill S-2 contains certain amendments, fairly major ones, which were proposed by you and other Aboriginal groups. Are you satisfied with the amendments that were made?

You also talked about the fact that it would be important for Aboriginals' own systems to be recognized. But a community that develops its own codes will not be recognized because of the Indian Act. This bill, however, offers Aboriginal communities a chance to develop their own code in this area. Even though the bill isn't perfect, even though it does not deal with the issue of housing shortages in the communities, violence against women and the socio-economic conditions of Aboriginals, are you able to conclude that this bill is a step in the right direction?

**Ms. Audette:** Senator Brazeau, you are a fine politician. I feel that you want to steer me towards an answer that might be dangerous.

I could say it is a small moccasin. We'll talk about moccasins since we are talking about First Nations. I will say it again — and thank you because it is being recorded: yes, there were some changes that may be a bit more comfortable or that open some doors for us.

As for the First Nations, if I would have appeared before you when I came to Quebec Native Women when I was 28 years old, I would have been a little more radical but, as we get older, we get wiser. So today I say to you that, if the communities are given the opportunity to make their own laws and regulations, this must be

effets de cette situation. C'est quelque chose qui dure longtemps. Je ne peux même pas exprimer l'ampleur des répercussions sur moi et sur mon fils.

Le projet de loi offre aux Premières nations la possibilité d'élaborer leurs propres lois. Je pense que c'est une bonne chose. Je pense que s'il n'est pas adopté et si on ne fait rien, plus de femmes et d'enfants et d'autres qui s'occupent des enfants vont souffrir.

J'ai essayé de m'adresser à la bande, mais je n'ai pas eu réponse. Ayant fait un peu de travail sur les conséquences de cette situation, je comprends maintenant qu'ils ne savent peut-être pas comment agir, comment en parler. Ils ne savent peut-être pas quoi faire. Mais quand ils ne font rien et n'ont rien à dire quand vous traversez une crise et que vous êtes bouleversé, vous pensez qu'ils ne veulent pas vous aider. Ce n'est peut-être pas le cas, mais si ce texte n'est pas adopté, que va-t-il arriver?

**Le sénateur Brazeau :** Espérons que votre histoire, entre autres, commencera à sensibiliser à ce qui se passe dans certaines communautés.

[Français]

J'ai une question pour Mme Audette. Lors de l'étude du projet de loi S-4, qui était le prédécesseur du projet de loi devant nous, vous aviez proposé des amendements. Le projet de loi S-2 contient certains amendements, assez majeurs, qui ont été proposés par vous et par d'autres groupes autochtones. Êtes-vous satisfaite des amendements qui ont été apportés?

Vous avez aussi parlé du fait qu'il serait important que des systèmes propres aux Autochtones soient reconnus. Ceci étant dit, une communauté qui développe ses codes ne sera pas reconnue à cause de la Loi sur les Indiens. Cependant, ce projet de loi offre la possibilité aux communautés autochtones de développer leur propre code en cette matière. Même si ce projet de loi n'est pas parfait, même s'il ne traite pas de la question du manque de logement dans les communautés, de la violence contre les femmes et des conditions socioéconomiques des Autochtones, êtes-vous capable de conclure que le projet de loi est un pas dans la bonne direction?

**Mme Audette :** Sénateur Brazeau, vous êtes un fin politicien. Je sens que vous voulez m'enligner vers une réponse qui pourrait être dangereuse.

Je pourrais vous dire que c'est un petit moccasin. On va parler de moccasin si on parle de Premières nations. Je vais le dire encore une fois — et merci parce qu'on est enregistré : oui, il y a eu des changements qui peuvent être un peu plus confortables ou qui nous ouvrent des portes.

Pour la question des Premières nations, si j'avais comparu devant vous lors de mon arrivée à Femmes autochtones du Québec lorsque j'avais 28 ans, j'aurais été un peu plus radicale, mais en vieillissant, on s'assagit. Aujourd'hui, je vous dis que si on donne la possibilité aux communautés de se doter de lois ou de

done in accordance with the Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. We shouldn't create little enclaves within a big state, Canada, in which women can suffer greater harm.

Why do I say that? Let us be frank. The Indian Act, most of us have assimilated it from top to bottom, and there is still discrimination against our brothers and sisters because of a system that has existed for over 130 years.

If we were told from one day to the next that we had that authority, I would tell you that it is important to ensure that the women's movements — like the Native Women's Association of Canada and Quebec Native Women — are taken into account in this sort of action. Why? So that the brainwashing experienced by the First Nations ceases to exist. So it is important that we take part in the process of popular education.

I will also tell you, Senator Brazeau, that we are giving this bill a favourable reception because it will put an end to the legal vacuum. It will protect women with regard to family and spousal violence. Nevertheless, pay attention because there are a lot of deficiencies in this bill and we are going to be back year after year to tear another strip off you — forgive the expression, but that is what we do. We are into politicking, lobbying, putting pressure on you by saying, through the media, that today you can move the government towards some interesting solutions.

Once again, after everything that our sister here has been through, yes, it is a salve, but if our communities do not have the financial, human and material resources needed, it is going to be a failure. When you live far from the urban centres and you wait a long time for a sentence, a decision or some protection, you just give up and say, "What is the point in filing a complaint or reporting something?"

It is a little moccasin step, but when we walk, we have two feet. So there is another moccasin to fill, and the ball's in your court.

**Senator Brazeau:** I appreciate your answer and I agree completely with you. As you said, everyone is entitled to come here and tear a strip off us. Still, I also look at the other side of the coin. If the bill is adopted, it gives all Aboriginal communities the opportunity to develop their own codes. So, if we don't have all the answers in this bill, it gives Aboriginals a chance to work on what may have been missed. To my mind, accountability works in both directions.

**Senator Nolin:** The way I understand it — and I am not familiar with the committee's work — Bill S-2 offers you a range of rights, and it will be up to each community to say whether it wants to keep them or have something else.

I am going to ask you to comment on my statement. All those who will be affected positively or negatively in their community through the adoption of something other than Bill S-2, we are

règlements, ce doit être fait en respectant la Déclaration des peuples autochtones et les droits de la personne. On ne doit pas créer des petites enclaves au sein d'un grand État, le Canada, où on va se permettre de faire plus mal aux femmes.

Pourquoi je dis cela? Soyons francs. La Loi sur les Indiens, la plupart d'entre nous l'avons assimilé de fond en comble, et on continue à discriminer nos frères et nos sœurs à cause d'un système qui existe depuis plus de 130 ans.

Si on nous disait du jour au lendemain qu'on a cette autorité, je vous dirais qu'il est important de faire en sorte que les mouvements de femmes — comme l'Association des femmes autochtones du Canada et Femmes autochtones du Québec — soient parties prenantes dans ce genre d'action. Pourquoi? Pour que le lavage de cerveau qu'ont vécu les Premières nations n'existe plus. Donc il serait important qu'on participe au processus d'éducation populaire.

Je vous dirais aussi, sénateur Brazeau, qu'on accueille favorablement ce projet de loi parce qu'il va mettre fin à un vide juridique. Il va protéger les femmes en matière de violence familiale et conjugale. Cependant, faites attention parce qu'il y a d'énormes lacunes dans ce projet de loi et on va revenir année après année vous taper dessus — excusez l'expression, mais c'est ce qu'on fait. On fait de la politique, du lobbying, on met de la pression en disant à travers les médias que vous avez la chance, aujourd'hui, d'amener le gouvernement vers des solutions intéressantes.

Encore une fois, tout ce que notre sœur ici présente a vécu, oui, c'est un baume, mais si nos communautés n'ont pas les ressources financières, humaines et matérielles, cela va être un échec. Quand on reste loin des centres urbains et qu'on attend longtemps avant d'avoir une sentence, une décision ou une protection, on va juste lâcher prise et dire : « Ça me donne quoi de porter plainte ou de dénoncer? »

C'est un petit pas de moccasin, mais, quand on marche, on a deux pieds. Il reste donc un autre moccasin à combler, et la balle est dans votre camp.

**Le sénateur Brazeau :** J'apprécie votre réponse et je suis tout à fait d'accord avec vous. Comme vous l'avez dit, c'est le droit de n'importe qui de venir ici pour nous taper dessus. Cependant, je regarde aussi l'autre côté de la médaille. Si le projet de loi est adopté, cela donne l'opportunité à toutes les communautés autochtones de développer leur propre code. Alors si on n'a pas eu toutes les réponses dans ce projet de loi, cela donne l'occasion aux Autochtones de travailler sur ce qu'on aurait peut-être manqué. Selon moi, la question d'imputabilité se joue dans les deux sens.

**Le sénateur Nolin :** La façon dont je le comprends — et je ne suis pas familier avec les travaux du comité —, le projet de loi S-2 vous offre un éventail de droits, et ce sera à l'initiative de chaque communauté de dire si elle veut le conserver ou plutôt avoir autre chose.

Je vais vous demander de commenter mon affirmation. Tous ceux qui seront affectés positivement ou négativement dans leur communauté par l'adoption d'autre chose que le projet de loi S-2,

going to ask them to vote on a new legislative document that will replace the measures provided for in Bill S-2. Is that how you understand the bill?

**Ms. Audette:** I am not a legal expert, but that is what I have gathered from reading the bill. Obviously it is extremely complex. That is how I saw Bill C-31, in which amendments were made and some delegated power was given, because I get the impression that this is a delegated power, once again, and not a full power. We said to the communities, “You have so much time to acquire a membership code.” Out of the 633 communities, only 200 acquired membership codes.

Today, if we tell the communities — and that is how I understood it — that they have a chance to set regulations or something that will meet their needs respecting matrimonial real property for their nation, of course they are going to say it is good news, but they are going to wonder how they are going to get there without the material and financial resources.

**Senator Nolin:** I grant you that, but this project is not a financial measure. That will come with another legislative measure authorized by Parliament in a budget. That is how it works.

I am concerned with the principle of law. A measure is tabled in Bill S-2. If you want it to be amended by a community, the community will be free to do so. It is not a regulation that is going to be a law. It is a legislative measure that will be adopted by the community.

What I am wondering about is this clause 8, in which power is given to the community to vote in a majority referendum on the implementation of a law that would alter what Bill S-2 provides. Do you see, in clause 8, an improvement to be made? It is up to the majority, and there must be at least 25 per cent of the population casting their ballots on voting day. Is 25 per cent enough? The majority, we cannot ask for more.

Then there are measures. The council has to inform the population about what is in the bill that is going to change what Bill S-2 provides. The council will have to ensure that people are aware of all the details, and promote their new bill.

You heard Ms. Eberts’s testimony earlier on. Does it reassure you to see this section 8? What Bill S-2 gives with one hand, the community cannot lose it because there is some skulduggery — sorry for the term — going on among the council leaders. The population gets Bill S-2, which provides for a protection regime, and if the council wants to offer something else, it is up to the population to judge whether it is in its interest.

**Ms. Audette:** I have had the opportunity to travel a lot across Canada. For most of the communities, which are very well organized, even if, under the law, we are not legally accountable to our population, I am proud to say that there are a lot of

on va leur demander de voter sur un nouveau texte législatif qui viendra remplacer les mesures prévues dans le projet de loi S-2. Est-ce que c’est comme cela que vous comprenez le projet de loi?

**Mme Audette :** Je ne suis pas juriste, mais c’est ce que j’ai perçu à la lecture du projet de loi. Évidemment, c’est extrêmement complexe. C’est la façon dont j’ai perçu le projet de loi C-31 où on apportait des amendements et où on donnait un certain pouvoir délégué, parce que j’ai l’impression que c’est un pouvoir délégué, encore une fois, et non un pouvoir au complet. On a dit aux communautés : « Vous avez tant de temps pour vous doter d’un code d’appartenance. » Sur les 633 communautés, seulement 200 se sont dotés d’un code d’appartenance.

Aujourd’hui, si on dit aux communautés — et c’est la façon dont je l’ai compris — qu’elles ont la chance d’établir des règlements ou quelque chose qui va répondre à leurs besoins en matière de BIM pour leur nation, c’est sûr qu’elles vont dire que c’est une bonne nouvelle, mais elles vont se demander comment elles y arriveront sans ressources matérielles et financières.

**Le sénateur Nolin :** Je vous l’accorde, mais ce projet de loi n’est pas une mesure financière. Cela va venir par une autre mesure législative que le Parlement autorisera dans un budget. C’est ainsi que cela fonctionne.

J’en suis sûr sur le principe de droit. Il y a une mesure qui est déposée par le projet de loi S-2. Si vous voulez qu’elle soit modifiée pour une communauté, ce sera libre à elle de le faire. Ce n’est pas un règlement, cela va être une loi. C’est une mesure législative qui sera adoptée par la communauté.

Là où je m’interroge, c’est sur le fameux article 8 où on donne le pouvoir à la communauté de voter par référendum majoritaire sur la mise en œuvre d’une loi qui viendrait changer ce que le projet de loi S-2 offre. Est-ce que vous voyez, dans l’article 8, une amélioration qu’on devrait apporter? C’est à la majorité, et il doit y avoir au moins 25 p. 100 de la population qui se prononce le jour du scrutin. Est-ce que 25 p. 100 c’est assez? La majorité, on ne peut pas demander mieux.

Ensuite, il y a des mesures. Le conseil est tenu d’informer la population de ce qu’il y a dans le projet de loi qui va venir changer ce que le projet de loi S-2 offre. Le conseil devra s’assurer que les gens sont conscients de tous les détails, donc il devra faire la promotion de leur nouveau projet de loi.

Vous avez entendu le témoignage de Mme Eberts plus tôt. Est-ce que cela vous rassure de voir cet article 8? Ce que le projet de loi S-2 donne d’une main, la communauté ne peut pas le perdre parce qu’il y a une magouille — je m’excuse de l’expression — chez les dirigeants d’un conseil. C’est la population qui reçoit le projet de loi S-2, qui a un régime de protection, et si le conseil veut offrir quelque chose de différent, c’est la population qui jugera si elle y trouve son intérêt.

**Mme Audette :** J’ai eu la chance de voyager beaucoup à travers le Canada. Pour la plupart des communautés qui sont très bien organisées, même si la loi fait en sorte qu’on n’est pas légalement imputable à notre population, je suis fière de dire qu’il y a

communities that do indeed hold public meetings weekly or monthly. For them, I think it would be natural to say, “We plan to put a law or a regulation in place and here’s how we’ve got to do it.”

But we must not forget that others have been subjected to, and are still subject to, the brainwashing of the Indian Act. Mr. Quesnel spoke earlier about the Land Management Act. Ms. McIvor and I, in those days, criticized it because there were some legal vacuums. We wondered where the women were in those rights? We were then told that 20 per cent of the population could vote in a referendum. We said to ourselves that 20 per cent was not a lot for communities where there are some large families in power. We are not talking just about elected representatives, but about big families. So maybe there are some concerns which I cannot ignore, where those people are concerned. It is increased by five per cent, but I would say that, in all the communities, it is important for people to be able to cast their vote.

**Senator Nolin:** That 25 per cent, that’s a minimum of 25 per cent that have to vote?

**Ms. Audette:** Yes, of the members.

**Senator Nolin:** That is right. You add the word “members” because the electoral meaning is going to be fairly broad.

**Émilie Grenier, Legal and Policy Analyst, Native Women’s Association of Canada:** In the bill, it is written that these are First Nation members, so it would be the members according to their membership code. If the community adopted a membership code, it won’t be the same list as the federal government’s. So that could create some problems.

**Senator Nolin:** The idea is that the maximum number of people affected by the amendment to the rights are going to cast their vote. That is what I am trying to get you to say.

**Ms. Grenier:** That may be so, but in the clause on eligibility to vote, it says “a member of the First Nation.” So we have to specify which member we are talking about.

**Senator Nolin:** I agree. But 25 per cent is the minimum threshold. There have to be at least 25 per cent of the people who vote. There will be meetings to find out about those who want to change the right and those who wish to keep Bill S-2. It will be like a referendum. The text of the bill cannot be kept secret. The law provides that the text, which contains the amendments, must be made public. One quarter of the population must vote and it is the majority that decides. I think you have got some protection there.

**Ms. Audette:** If the entire community votes, and the age is 18 for a referendum, and the majority decides that we do not want Bill S-2, and we do not get anything in return, is this situation also possible?

beaucoup de communautés qui vont justement tenir des assemblées publiques à chaque semaine ou à chaque mois. Pour celles-ci, je crois qu’il serait naturel de dire : « On a un projet pour mettre en place une loi ou un règlement et voici la façon dont on doit fonctionner. »

Cependant, il ne faut pas oublier que d’autres ont vécu et continuent encore à vivre le lavage de cerveau avec la Loi sur les Indiens. M. Quesnel a parlé plus tôt du Land Management Act. Mme McIvor et moi, dans ces années-là, nous le dénoncions parce qu’il y avait des vides juridiques. On se demandait où étaient les femmes dans ces droits-là? On nous avait ramené par la suite que 20 p. 100 de la population pouvait voter advenant le cas où il y avait un référendum. On s’était dit que 20 p. 100, ce n’était pas beaucoup pour les communautés où ce sont de grosses familles qui sont au pouvoir. On ne parle pas juste d’élus, mais de grosses familles. Donc, peut-être qu’il y a des préoccupations pour lesquelles je ne peux pas fermer les yeux par rapport à ces gens. Cela a augmenté de 5 p. 100, mais je vous dirais que dans l’ensemble des communautés, il est important que les gens puissent se prononcer.

**Le sénateur Nolin :** Le 25 p. 100, c’est 25 p. 100 minimum qui doivent voter?

**Mme Audette :** Oui, des membres.

**Le sénateur Nolin :** C’est ça. Vous ajoutez le mot « membres » parce que le cens électoral va être assez large.

**Émilie Grenier, analyste juridique et politique, Association des femmes autochtones du Canada :** Dans le projet de loi, il est écrit que ce sont les membres de la Première nation, donc en tant que tel, ce serait les membres selon le code d’appartenance. Si la communauté adoptait un code d’appartenance, ce n’est pas la même liste que celle du gouvernement fédéral. Donc, cela pourrait créer des problèmes.

**Le sénateur Nolin :** L’idée est que le maximum de gens affectés par la modification des droits va pouvoir se prononcer. C’est ce que j’essaie de vous faire dire.

**Mme Grenier :** C’est peut-être le cas. Cependant, dans la section sur le droit de vote, il est question de « tout membre de la Première nation ». Il faudrait donc spécifier de quel membre il s’agit.

**Le sénateur Nolin :** Je suis d’accord. Toutefois, 25 p. 100 est le seuil minimal. Il doit donc y avoir au moins 25 p. 100 de gens qui se prononcent. Il y aura une cabale à savoir ceux qui veulent changer le droit et ceux qui désirent garder le projet de loi S-2. Ce sera comme un référendum. Le texte du projet de loi ne peut pas être gardé secret. La loi prévoit que le texte, qui contient les modifications, doit être rendu public. Le quart de la population doit voter et c’est à la majorité de décider. Je crois que vous avez là une protection.

**Mme Audette :** Advenant le cas où la communauté au complet vote, et l’âge est de 18 ans pour un référendum, et que la majorité décide que nous ne voulons pas du projet de loi S-2 et que nous n’obtenons rien en retour, cette situation est-elle possible également?

**Senator Nolin:** If that is what the population decides, yes, it is possible. That is why I am telling you that Bill S-2 contains protective measures, which may not be perfect, but, if you want to enhance them in your community or say that you do not want them at all, it will be up to you to convince a majority of at least 25 per cent of the population and say that you are rejecting the rights proposed in Bill S-2. This will be entirely legal.

**Ms. Audette:** In another life, I was Associate Deputy Minister, Status of Women — a short, but pleasant, life. When we had bills, we had to plan budgets to go to Treasury Board.

And I am telling you once again, it is important. This bill, as you mentioned, does not include large amounts of money. But it entails some changes. Hence the importance, in the other bill, which will be more budgetary in tone, of ensuring that women's groups, not only nationally, but also regionally, are taken into account. What is required is popular education and prevention, rather than reaction.

**Senator Nolin:** I agree with you. Thank you for your testimony.

[English]

**The Chair:** You have so much experience with women on reserves. Will this bill really change the rights of women on reserves?

**Ms. Audette:** I will try to respond in English.

[Translation]

**The Chair:** That is not necessary. French is fine.

**Ms. Audette:** As I answered your colleague, Senator Brazeau, it is a small moccasin and the second one is missing to make real changes.

[English]

**The Chair:** Thank you all for coming. It has helped us understand the challenges women are facing on-reserve.

**Ms. Edwards:** I wanted to reiterate the last comment. With respect, we skimmed over the 12-month transition period. For us, our women and population and constituents have repeatedly told us 12 months is not a sufficient transition period if this bill were to go ahead. First Nations are dealing with governments that are already overloaded with many socio-economic issues.

**The Chair:** How long do they say? What we have heard from the AFN is up to three years.

**Ms. Edwards:** That is exactly it. We are looking at a longer-term plan: two years, five years and ten years. Those are the types of plans that need to be developed in cooperation with First Nations, not government designing it and having patchwork

**Le sénateur Nolin :** Si la population le décide, oui, c'est possible. C'est pourquoi je vous dis que le projet de loi S-2 contient des mesures de protection, qui ne sont peut-être pas parfaites, mais si vous voulez les parfaire dans votre communauté ou dire que vous n'en voulez pas, il vous reviendra de convaincre au moins 25 p. 100 de la population, majoritairement, et dire que vous mettez de côté les droits proposés par le projet de loi S-2. Cette démarche sera tout à fait légale.

**Mme Audette :** Dans une autre vie, j'ai été sous-ministre associée pour la condition féminine — une courte vie, mais agréable. Lorsque nous avons des projets de loi, nous devons prévoir des budgets pour aller au Conseil du Trésor.

Je vous le dis encore une fois, c'est important. Ce projet de loi, comme vous l'avez mentionné, ne comporte pas nécessairement de grandes sommes d'argent. Toutefois, il amène des changements. De là l'importance, dans l'autre projet de loi qui sera davantage de couleur budgétaire, de s'assurer que les groupes de femmes, non seulement à l'échelle nationale mais également dans les régions, soient partie prenante. Il faut faire de l'éducation populaire et de la prévention plutôt que de la réaction.

**Le sénateur Nolin :** Je suis bien d'accord avec vous. Merci de votre témoignage.

[Traduction]

**La présidente :** Vous avez une grande expérience de travail avec les femmes dans les réserves. Ce projet de loi va-t-il vraiment changer les droits des femmes dans les réserves?

**Mme Audette :** Je vais essayer de répondre en anglais.

[Français]

**La présidente :** Ce n'est pas nécessaire. En français, c'est parfait.

**Mme Audette :** Comme j'ai répondu à votre collègue, le sénateur Brazeau, c'est un petit mocassin et il manque le deuxième pour de réels changements.

[Traduction]

**La présidente :** Merci à tous d'être venus. Vous nous avez aidés à comprendre les difficultés des femmes dans les réserves.

**Mme Edwards :** Je voulais rappeler le dernier commentaire. Permettez-moi de dire que nous avons survolé la période de transition de 12 mois. Pour nous, nos femmes et la population et les électeurs nous ont dit à maintes reprises qu'une période de transition de 12 mois n'est pas suffisante si le projet de loi doit aller de l'avant. Les Premières nations traitent avec des gouvernements qui sont déjà surchargés par de nombreux problèmes socioéconomiques.

**La présidente :** Combien de temps disent-ils? L'APN a parlé de trois ans.

**Mme Edwards :** C'est exact. Nous voulons un plan à long terme : deux ans, cinq ans et dix ans. Ce sont des plans qui doivent être élaborés en collaboration avec les Premières nations et non conçus par le gouvernement avec des contributions disparates des

input from First Nations. You will have a holey quilt, if you will. Too many resources will also be spent, and it will not be a satisfactory result for anyone.

We would rather take the time, do it right and stop pushing ahead in a rush to have a quick resolution that might not be a good one for anyone.

**The Chair:** Ms. Edwards, the minister, with the previous Bill S-4, had very glowingly described the centre of excellence that would help people to implement the matrimonial real property on reserves.

Can you comment on how the centre of excellence would help people implement this bill on reserves? Also, I would like to hear from you how women will access justice under this bill.

**Ms. Edwards:** For the first question, all I have to do is look at section 67 of the Canadian Human Rights Act since June of this year and how that is being implemented on-reserve.

I travelled to communities across Canada and talked to the women there, and none of them, because there was no implementation — and I am extremely strategic and creative in how I engage with the Canadian Human Rights Commission, and they have been fantastic to supply me with documents that NWAC developed with them to educate and inform our women and communities about the implementation of the Canadian Human Rights Act. Even with all those great efforts —

**The Chair:** I know what you are talking about, but the public is listening. Can you elaborate on what that act was supposed to do?

**Ms. Edwards:** As of June 2011 the Canadian Human Rights Act applies on-reserve, where previously it did not. It was initially intended as a temporary measure that lasted over 30 years. Now it was passed and applies on-reserve.

Even though there was a transition period in place for the Canadian Human Rights Act to apply on-reserve for our First Nation governments and our communities to prepare to receive that, as a person working at the Native Women's Association of Canada, I can tell you I get weekly phone calls from people who have no idea what their rights are. They have no idea how the Canadian Human Rights Act should be or is to be implemented on-reserve, despite the many efforts that have been made.

If I look at that as an example and I take that as a template, if you will, to see how MRP will be implemented, the success is very unlikely, particularly given we are only looking at having a centre of excellence.

Premières nations. Vous aurez une courtepointe trouée, si vous voulez. Trop de ressources seront également dépensées sans pour autant avoir un résultat satisfaisant pour personne.

Nous préférierions prendre le temps nécessaire, faire bien les choses plutôt que de se précipiter pour avoir un règlement rapide qui pourrait n'apporter rien de bon à personne.

**La présidente :** Madame Edwards, le ministre, au moment du projet de loi S-4 précédent, avait été très élogieux au sujet des centres d'excellence qui aideraient les gens à appliquer les intérêts matrimoniaux dans les réserves.

Pouvez-vous nous dire comment les centres d'excellence aideraient les gens à appliquer le projet de loi dans les réserves? J'aimerais également que vous nous disiez comment les femmes auront accès au système judiciaire avec ce projet de loi.

**Mme Edwards :** Pour la première question, je n'ai qu'à regarder l'article 67 de la Loi canadienne sur les droits de la personne depuis juin de cette année et voir comment il est appliqué dans les réserves.

Je me suis rendue dans des collectivités du Canada et j'ai parlé aux femmes, et aucune, du fait qu'il n'y a pas d'application — et je fais preuve de beaucoup de stratégie et de créativité dans mes relations avec la Commission canadienne des droits de la personne, et ils m'ont beaucoup aidée en me fournissant des documents que l'AFAC a préparés avec eux pour informer nos femmes et nos communautés au sujet de l'application de la Loi canadienne sur les droits de la personne. Même avec tous ces efforts...

**La présidente :** Je sais de quoi vous parlez, mais pouvez-vous expliquer ce que cette loi était censée faire pour que le public comprenne?

**Mme Edwards :** Depuis juin 2011, la Loi canadienne sur les droits de la personne s'applique dans les réserves, alors qu'elle ne s'appliquait pas avant. Il s'agissait au départ d'une mesure temporaire qui a duré plus de 30 ans. Maintenant elle a été adoptée et s'applique dans les réserves.

Malgré la période de transition prévue pour l'application de Loi canadienne sur les droits de la personne dans les réserves afin que nos gouvernements des Premières nations et nos communautés puissent se préparer, moi qui travaille à l'Association des femmes autochtones du Canada, je peux vous dire que je reçois chaque semaine des appels téléphoniques de gens qui n'ont aucune idée de leurs droits. Ils ne savent pas comment la Loi canadienne sur les droits de la personne doit être ou est appliquée dans les réserves, malgré tous les efforts consentis.

C'est un exemple, un modèle, si vous voulez, pour voir comment le projet de loi sur les BIM sera mis en œuvre; le succès est très peu probable, étant donné, notamment, que nous voulons seulement un centre d'excellence.

As I said, there is a multitude of socio-economic issues that plague our First Nation governments dealing with water. We have 118 communities with a water advisory. To ask them to go online to look at best practices to implement Bill S-2, matrimonial real property, is not a solution. It is not a reasonable solution.

**Senator Nancy Ruth:** It is all about the same stuff. Ms. Eberts was talking about the “must include” procedures issues, but one of them is that there be some mechanism for re-evaluation of the code and so forth. Why would that not help women do that?

Let me give you a bunch of questions, because I want to ask Ms. Maniwabi as well. You had not seen this bill until fairly recently, and most Canadians have not, so be quite at home. Most people do not read these things. My experience of almost anybody and the law is you do not go near a lawyer or even know that a human rights commission exists until you need one. I never went to one until I got fired. Then I needed one and I went. I think most people are like this.

It is not my expectation that women know about this, but the issue of family violence is not solved by this legislation. It is one little chink, a small moccasin, whatever.

However, the issue has been around, at least the bill, the vacuum has been around for 20 plus years.

You are from Manitoulin Island. I am from Ontario, too. Was there no talk on Manitoulin Island with your sisters or other women you knew that there needed to be a code put into the band council or some kind of mechanism that would help protect you better? Was this not what kids in high school talked about when they saw violence in their homes? I am having a whole bunch of trouble understanding why there has not been a massive uprising to get this kind of stuff on the way. I have trouble believing that the process of implementing this bill will not create a solid body of women who will watch with eagle eyes how it is implemented, how the codes are built, how the ratification process takes place, a body of women who will get out there and get their friends out there to vote for it, or against it, depending on what is in it.

Why are the women not intimately involved with their own lives and the violence against them? That is my question. I know there are troubles with this. I know it is not the answer, but it is a small moccasin.

Did you not ever discuss with your friends or family that something needed to be done?

**Ms. Maniwabi:** Absolutely, and certainly since January 2007. It has absolutely been talked about. The idea that we should have a law on this came up at the council table too, and then it stopped.

Comme je l’ai dit, une multitude de problèmes socioéconomiques affligent nos gouvernements des Premières Nations, notamment concernant l’eau. Des avis concernant l’eau potable ont été émis pour 118 communautés. Leur demander d’aller en ligne pour voir la meilleure façon d’appliquer le projet de loi S-2 sur les intérêts matrimoniaux n’est pas une solution. Ce n’est pas une solution raisonnable.

**Le sénateur Nancy Ruth :** Cela revient toujours à la même question. Mme Eberts parlait du libellé « doit inclure » les questions de procédures, mais l’une d’elles est un mécanisme de réévaluation des codes, et cetera. Pourquoi cela n’aiderait-il pas les femmes à le faire?

Je vais vous poser plusieurs questions, parce que je veux en poser à Mme Maniwabi aussi. Vous n’aviez pas vu le projet de loi jusqu’à assez récemment, la plupart des Canadiens ne sont pas au courant non plus, vous n’avez donc pas à vous sentir mal à l’aise. La plupart des gens ne lisent pas ce genre de choses. D’après mon expérience, personnelle et de juriste, personne ne s’approche d’un avocat ou sait même qu’il existe une commission des droits de la personne tant que l’on n’en a pas besoin. Je n’ai jamais eu recours à un avocat avant d’être licenciée. À ce moment-là, j’en ai eu besoin d’un et j’ai retenu les services d’un avocat. Je pense que c’est la même chose pour la plupart des gens.

Je ne m’attends pas à ce que les femmes soient au courant, mais la question de la violence familiale n’est pas résolue par le projet de loi. Ce n’est qu’une miette, un petit moccasin, si vous voulez.

Mais la question existe, tout au moins le projet de loi, ce vide existe depuis plus de 20 ans.

Vous êtes de l’île de Manitoulin. Je viens de l’Ontario aussi. Sur l’île de Manitoulin, n’avez-vous pas parlé avec vos sœurs ou d’autres femmes de la nécessité d’un code pour le conseil de bande ou d’un mécanisme qui permettrait de mieux vous protéger? N’est-ce pas ce dont les enfants à l’école secondaire parlaient quand ils étaient témoins de violence à la maison? J’ai du mal à comprendre pourquoi il n’y a pas eu de soulèvement massif pour obtenir ce genre de choses. J’ai peine à croire que le processus de mise en œuvre du projet de loi ne va pas créer un corps solide de femmes qui vont observer avec des yeux de lynx comment il sera appliqué, comment les codes seront établis, comment le processus de ratification aura lieu, un corps de femmes qui va sortir et réunir leurs amies là-bas pour voter pour ou contre, selon ce qu’il contient.

Pourquoi les femmes ne se mobilisent-elles pas davantage à l’égard des questions qui touchent leur propre vie et la violence qui leur est faite? Voilà ma question. Je sais qu’il y a des problèmes. Je sais que ce n’est pas la réponse, que c’est un petit moccasin.

Avez-vous jamais discuté avec vos amis ou en famille de ce qui devrait être fait?

**Mme Maniwabi :** Oui, bien sûr, depuis janvier 2007 en tout cas. Nous en avons parlé, bien sûr. L’idée que nous devrions avoir une loi sur ce sujet a aussi été abordée au conseil, mais depuis, plus rien.

There are many issues, much concern and a great lack of resources. I cannot speak for everyone, but in my community we are overwhelmed with issues and concerns. There is a lack of follow-up processes and resources to move things along.

I work full-time. I am part of many things to help change the community. I oversee the operation of an alcohol and drug centre. We have issues with abuse of prescription drugs. Ours is a community in crisis.

There is a lack of organization and follow-up. There was mention of our traditional and cultural values. In my own community, different people have different views on culture. If the true value of women is to be recognized and honoured, First Nations should be doing something to protect them.

**Senator Nancy Ruth:** I will push a little harder. I appreciate that your life is complicated with all these issues going on at the same time, as well as your job. If three or four women get together over tea or something, can they not pick one to take leadership for the first six months and then another? I do not understand what the role of NWAC is in organizing women in these communities to move forward, to push the band councils.

We would have this stuff if band councils had moved. That has got to be so. In 22 years, it is not possible such a situation exists. When Trudeau brought in the Charter, there were no decent equality rights for women, and we worked on it and we got it. Why can this not happen now?

[Translation]

**Ms. Audette:** Thank you for having all this lovely passion. It is nice to see that there are still such motivated women.

You have to understand that we are swamped by social problems, social crises. We are always in reaction mode. The suicide rate, violence, sexual assault, we have got it all. And, often, it rests on women's shoulders. We are told that change will come with women. But I always say that it is with men and women.

Across Canada, NWAC is not directly active in the communities; it is the provincial and territorial organizations and unfortunately there are not a lot of provincial and territorial organizations that have the financial ability to do so.

We mobilized close to 200 women last weekend to talk about identity and citizenship and say to them, "Let's stand up! We have rights and we can make changes." A month before, it was about violence against women; another month, it was about mental

Il y a beaucoup de problèmes, beaucoup d'inquiétude et un grand manque de ressources. Je ne peux pas parler pour tout le monde, mais dans ma communauté, nous sommes submergés de problèmes et de soucis. Il n'y a pas suffisamment de processus de suivi et de ressources pour faire avancer les choses.

Je travaille à temps plein. Je participe à beaucoup d'activités pour changer la communauté. Je supervise le fonctionnement d'un centre pour alcooliques et toxicomanes. Nous avons des problèmes d'abus de médicaments sur ordonnance. Notre communauté est en crise.

Nous manquons d'organisation et de suivi. On a parlé de nos valeurs traditionnelles et culturelles. Dans ma propre communauté, chacun a sa propre opinion sur la culture. Si la vraie valeur des femmes doit être reconnue et honorée, les Premières nations devraient faire quelque chose pour les protéger.

**Le sénateur Nancy Ruth :** Je vais aller un peu plus loin. Je comprends que votre vie soit compliquée avec tous ces problèmes qui surgissent en même temps, ainsi que votre travail. Si trois ou quatre femmes se réunissaient autour d'un thé, par exemple, ne pourraient-elles pas en choisir une qui assumerait le leadership pendant six mois, et qui serait ensuite remplacée par une autre? Je ne comprends pas quel est le rôle de l'AFAC dans l'organisation des femmes des communautés pour les faire avancer, pour pousser les conseils de bande à agir.

Nous aurions ce genre de choses, si les conseils de bande avaient agi. Il faut que ce soit ainsi. Il est impossible que, dans 22 ans, on ait encore la même situation. Avant que Trudeau fasse adopter la Charte, les femmes n'avaient aucun droit décent à l'égalité, mais nous y avons travaillé et nous les avons obtenus. Pourquoi ne peut-on pas faire la même chose maintenant?

[Français]

**Mme Audette :** Merci d'avoir toute cette belle passion. C'est beau de voir qu'il y a encore des femmes aussi motivées.

Il faut comprendre qu'on est submergé de problèmes sociaux, de crises sociales. On est toujours en mode réaction. Le taux de suicide, la violence, les agressions sexuelles, tout est là. Souvent, cela repose sur les femmes. On nous dit que c'est avec les femmes que le changement va arriver. Moi, je dis toujours que c'est avec les hommes et les femmes.

À travers le Canada, l'AFAC n'est pas active directement dans les communautés, ce sont les organisations provinciales et territoriales, et malheureusement, il n'y a pas beaucoup d'organisations provinciales et territoriales qui ont la capacité financière de le faire.

Nous avons mobilisé près de 200 femmes la fin de semaine dernière pour parler d'identité et de citoyenneté et pour leur dire : « Levons-nous! On a des droits et on est capable d'apporter des changements. » Un mois avant, c'était sur la violence faite aux



health. We do a lot of work, but the women say to us, “Do it while we save lives locally.” So they invest a lot of hope in political organizations.

With our organization, we do that. We have got a seat at the chiefs’ table in Quebec — I think it is the only organization in Canada. I guarantee you that we do not let go with the chiefs, who are mostly men, reminding them that the work we do is for both men and women. Unfortunately we are the ones who are affected most. There is very nice collaboration. The chiefs in Quebec signed a solemn agreement with us to combat violence and sexual assault. We talked to them about changes with the Canadian Human Rights Commission and about changes with Bill C-3. It has been a 37-year history of solid organizations in Canada and in our area. We would like to have women like you in the communities but unfortunately they are swamped with social problems. But there are some, we must not despair.

[English]

**Ms. Edwards:** I would like us to be careful not to put this on our women or on our chiefs. Systems have been created by Canada that cause us to fight amongst ourselves: the creation of the Indian Act; the situation of Indian registration — who is a member and who is not, who has benefits and who does not, who can vote and who cannot. The burden cannot be put on women to go into communities to push this forward and implement it. We have a huge burden already. We are not working as government workers with 50 employees per secretariat. In any of our organizations we carry 50 files that we work on at a national level, and we respond to all of them to the best of our ability. We are there to make changes to policy, legislation and programs, always trying to implement our basic rights as set out in the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples as a minimum standard.

When we work with our provincial and territorial member associations on making changes at the community level, we are working on urgent issues such as the removal of children from our homes, which is happening at a higher rate than ever was the case with Indian residential schools. That is an emergency situation. The provincial governments and the state are coming into our homes, removing our children and placing them with non-Aboriginal families. That is the kind of emergency that we are looking after. There is no clean water; our housing is overcrowded.

We do not have the luxury of looking at matrimonial real property breakdown after marriage. That is a luxury issue for us. We are talking about high rates of violence, missing and murdered women and lack of justice at every level of our lives.

**Senator Nancy Ruth:** All those things for me are threads in a tapestry or straws in a basket. They all come together, and this is one piece of it. It all has to be woven.

femmes; un autre mois, c’était sur la santé mentale. On fait beaucoup de travail, sauf que les femmes nous disent : « Faites-le pendant que nous, on sauve des vies localement. » Donc, elles fondent beaucoup d’espoir sur les organisations politiques.

De notre côté, on le fait. On a un siège à la table des chefs au Québec — je pense que c’est la seule organisation à travers le Canada. Je vous garantis qu’on ne lâche pas prise auprès des chefs, qui sont majoritairement des hommes, pour leur rappeler que le travail qu’on fait, c’est pour les hommes et les femmes. Malheureusement, ce sont nous qui sommes le plus affectées. Il y a une très belle collaboration. Les chefs au Québec ont signé une entente solennelle avec nous pour lutter contre la violence et les agressions sexuelles. On leur a parlé des changements avec la Commission canadienne des droits de la personne et des changements avec le projet de loi C-3. C’est 37 ans d’histoire d’organisations solides au Canada et dans notre région. Des femmes comme vous, on en voudrait dans les communautés, mais malheureusement, elles sont submergées de problèmes sociaux. Mais il y en a, il ne faut pas désespérer.

[Traduction]

**Mme Edwards :** Je voudrais que l’on soit prudent et que l’on n’accable pas nos femmes ou nos chefs. Le Canada a créé des systèmes qui suscitent des dissensions entre nous : la création de la Loi sur les Indiens, la situation des Indiens inscrits — qui est membre et qui ne l’est pas, qui a des avantages et qui n’en a pas, qui peut voter et qui ne le peut pas. On ne peut pas imposer aux femmes le fardeau d’aller dans les communautés pour faire avancer les choses. Nous avons déjà un énorme fardeau. Nous ne sommes pas des fonctionnaires qui ont 50 salariés par secrétariat. Dans nos organisations, nous gérons 50 dossiers auxquels nous travaillons au niveau national, et nous y répondons du mieux que nous pouvons. Nous sommes là pour apporter des changements à la politique, aux projets de loi et aux programmes, en essayant toujours de faire appliquer nos droits fondamentaux tels qu’ils sont énoncés dans la Déclaration des Nations Unies sur les Droits des peuples autochtones comme norme minimale.

Lorsque nous travaillons avec nos associations provinciales et territoriales pour apporter des changements au niveau de la communauté, nous travaillons sur des questions urgentes comme le retrait des enfants de nos maisons, ce qui arrive encore plus souvent que ce n’était le cas du temps des pensionnats indiens. C’est une situation d’urgence. Les gouvernements provinciaux et l’État viennent chez nous enlever nos enfants et les placer dans des familles non autochtones. C’est de ce genre d’urgence dont nous nous occupons. Il n’y a pas d’eau potable, nos logements sont surpeuplés.

Nous n’avons pas le luxe de nous pencher sur la répartition des biens immobiliers matrimoniaux après une rupture. C’est un luxe pour nous. Nous parlons plutôt de taux élevés de violence, de femmes portées disparues et assassinées et de l’absence de justice à tous les niveaux de notre vie.

**Le sénateur Nancy Ruth :** Toutes ces choses pour moi sont les fils d’une tapisserie ou les pailles d’un panier. Elles s’imbriquent toutes, et ceci en est un élément. Il faut tisser le tout ensemble.

**Ms. Edwards:** It is one very small piece of it, and we are here today to answer to that.

**The Chair:** Senator Nancy Ruth, I will have you and Ms. Edwards have a private conversation. This has been interesting, and I thank the panel.

Senators, you have in front of you a submission from the Association of Iroquois and Allied Indians. Because of the short time we have to study this bill, we asked anyone who wanted to make a submission to us to do so. I ask you to look at this submission before we proceed to clause-by-clause consideration.

We will break until six o'clock. From six to seven o'clock we will finish hearing from our witnesses, and at seven o'clock we will go to clause-by-clause consideration.

I would like to welcome the next panel, which includes the National Aboriginal Circle Against Family Violence, Danalyn MacKinnon, Chief Charles Weasel Head, and Dorothy First Rider.

We thank you for your patience and we very much appreciate your being here to help us understand the challenges faced by Aboriginal people.

We will start with the National Aboriginal Circle Against Family Violence, Ms. Olsen Harper.

**Anita Olsen Harper, National Aboriginal Circle Against Family Violence:** I will begin by saying that I do consulting work for the National Aboriginal Circle Against Family Violence, and I recently completed my PhD on the interpretations of resilience in the context of domestic violence.

I will now discuss the issue of the federal Indian Act not providing for the fair and equitable division of matrimonial real property on reserves when there is a divorce or separation. This legislative gap is a void in the Canadian legal system. There is nothing to resolve legally matters concerning the division of real property upon the breakdown of marriage and marriage-type relationships. It affects only those living on reserves.

Provincial laws do not apply because of the parts of the Constitution Act that specify that Canada has exclusive legislative authority with respect to Indians and lands reserved for Indians. In 1986, the Supreme Court of Canada ruled that courts cannot rely on provincial or territorial laws to order the division of matrimonial real property on reserves.

The resolution of MRP issues to non-Aboriginal Canadians began in the 1970s, with the courts' recognition of discrimination against women regarding these rights when marriages ended. Through legislative action — provincial and territorial family law statutes — the courts are granted particular powers to allot or change rights of possession in relation to matrimonial real property. The goal is to divide, in a fair and equitable manner, the matrimonial home in order to save women and their children from the financial stresses that often readily lead to

**Mme Edwards :** Il s'agit d'un très petit élément et la raison de notre présence ici aujourd'hui.

**La présidente :** Sénateur Nancy Ruth, je vous demanderai, à vous et à Mme Edwards, d'avoir une conversation privée. Ce débat a été très intéressant et je remercie les témoins.

Chers collègues, vous avez devant vous un mémoire de l'Association of Iroquois and Allied Indians. En raison du peu de temps dont nous disposons pour étudier le projet de loi, nous avons demandé à tous ceux qui voulaient présenter un mémoire de le faire. Je vous demande de regarder ce mémoire avant de passer à l'étude article par article.

Nous allons faire une pause jusqu'à six heures. De 18 à 19 heures, nous allons terminer l'audition de nos témoins et à 19 heures, nous passerons à l'étude article par article.

J'aimerais accueillir le groupe suivant, qui comprend le National Aboriginal Circle Against Family Violence, Danalyn MacKinnon, le chef Charles Weasel Head et Dorothy First Rider.

Nous vous remercions de votre patience et nous vous remercions également d'être venus pour nous aider à comprendre les difficultés auxquelles sont confrontés les peuples autochtones.

Nous allons commencer par le National Aboriginal Circle Against Family Violence, avec Mme Olsen Harper.

**Anita Olsen Harper, National Aboriginal Circle Against Family Violence :** Je vais commencer en disant que je suis consultante auprès du National Aboriginal Circle Against Family Violence et que j'ai récemment obtenu mon doctorat sur les interprétations de la résilience dans le contexte de la violence familiale.

Je vais maintenant parler du fait que la Loi sur les Indiens ne prévoit pas une division juste et équitable des biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves dans les cas de divorce ou de séparation. Il s'agit d'un vide juridique dans le système canadien. Il n'y a rien pour régler juridiquement la division des biens immobiliers à la rupture d'une relation conjugale. Cela ne touche que ceux qui vivent dans les réserves.

Les lois provinciales ne s'appliquent pas en raison des parties de la Loi constitutionnelle qui précisent que le Canada a le pouvoir législatif exclusif concernant les Indiens et les terres réservées aux Indiens. En 1986, la Cour suprême du Canada a statué que les tribunaux ne pouvaient pas invoquer les lois provinciales ou territoriales pour ordonner la division des biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves.

La résolution des problèmes liés aux BIM que connaissaient les Canadiens non autochtones a commencé dans les années 1970, époque à laquelle les tribunaux ont reconnu la discrimination à l'égard des femmes concernant ces droits à la fin d'un mariage. Grâce à des mesures législatives — des lois provinciales et territoriales sur le droit de la famille —, les tribunaux sont maintenant dotés de pouvoirs spéciaux pour octroyer ou modifier des droits de possession relatifs aux biens immobiliers matrimoniaux. Il s'agit de diviser, d'une manière juste et

impoverishment. Women and children are those most often negatively affected because of the lack of legal protection during this kind of personal life crisis.

There have been many domestic and international organizations that have referred to the MRP matter, including reports from the UN. All these have urged Canada to take steps to address and resolve this issue, which is so damaging to an already vulnerable population group.

The National Aboriginal Circle Against Family Violence conducted a series of interviews in late 2006 to gather responses from women in INAC-funded women's crisis shelters on how they would like to see MRP issues resolved. However, as many had not realized such issues existed because they saw the manifestations of this lack of human rights as normal, they acknowledged that they would need more time and education before coming up with more complete responses. As an interviewer, I had only so much time to spend on conducting focus group sessions, and this, I recall, was problematic for most of us who were involved in what was called the consultation phase.

Some of these recommendations are that MRP solutions must, first and foremost, consider the security and safety of women and children. In societies that were matrilineal, women were landowners. This should be considered in MRP solutions, especially for those First Nations with this tradition. Use legislation, or parts of legislation, at all levels of government in ways that are approved by the community until the First Nation develops its own laws. MRP solutions must include time and resources for First Nations to develop well-thought-out MRP regulations, which may or may not be implemented by federal or provincial law, depending on community decision, as enforcement of any derived solution is essential.

They must consider how MRP regulations can complement a First Nation's other bylaws and not work contrary to them, or to rework the existing bylaws to accommodate MRP regulations that are desired by the community. It was clear that having to worry about exceeding the bylaw authority that is allowed by the Indian Act should not have a place in providing security and safety for women and children.

They must strongly consider how federal, provincial and territorial legislation will impact First Nations sovereignty and in terms of self-government agreements.

There must be no abrogation or compromise of sovereignty, nor of treaty rights. There must be no change towards "chiseling down" First Nations rights to land, or potential rights to land.

équitable, les biens matrimoniaux afin de protéger les femmes et leurs enfants des difficultés financières qui conduisent souvent à l'appauvrissement. Les femmes et les enfants sont les plus souvent touchés en raison de l'absence de protection juridique pendant cette crise de la vie personnelle.

De nombreuses organisations nationales et internationales ont abordé la question des BIM, y compris des rapports de l'ONU. Ils ont tous exhorté le Canada de prendre des mesures pour aborder et résoudre ce problème, qui est si préjudiciable à un groupe de population déjà vulnérable.

Le National Aboriginal Circle Against Family Violence a mené une série d'entrevues à la fin de 2006 pour recueillir les réactions des femmes dans les refuges d'urgence pour femmes financés par AANC sur la façon dont ils aimeraient que les problèmes de BIM soient résolus. Mais beaucoup ne se rendaient pas compte que ces problèmes existaient parce que les manifestations de cette absence de droits de la personne étaient considérées comme normales et on a reconnu qu'il fallait plus de temps et de sensibilisation pour trouver des réponses plus complètes. En ma qualité d'enquêtrice, je n'avais que peu de temps à consacrer à des groupes de discussion, ce qui, je me souviens, était problématique pour ceux d'entre nous qui participaient à cette phase de consultation.

Certaines recommandations préconisent que les solutions en matière de BIM doivent, avant tout, prendre en compte la sécurité des femmes et des enfants. Dans les sociétés matrilineaires, les femmes étaient propriétaires, et il fallait le prendre en compte dans les solutions en matière de BIM, surtout pour les Premières nations ayant cette tradition. Utiliser le projet de loi, ou certaines parties, à tous les paliers de gouvernement de façon à être approuvé par la communauté jusqu'à ce que la Première nation élabore ses propres lois. Les solutions de BIM doivent prévoir le temps et les ressources nécessaires pour que les Premières nations établissent des règlements sur les BIM bien pensés, qui peuvent ou non être mis en œuvre par une loi fédérale ou provinciale, selon la décision de la communauté, car l'application de toute solution dérivée est essentielle.

On doit étudier comment les règlements sur les BIM peuvent compléter les autres règlements d'une Première nation plutôt que d'aller à leur rencontre ou comment refondre les règlements existants pour les adapter aux règlements sur les BIM souhaités par la communauté. Il est évident que le fait d'avoir à se soucier de dépasser le pouvoir de réglementer autorisé par la Loi sur les Indiens ne devrait pas entrer en ligne de compte pour assurer la sécurité des femmes et des enfants.

On doit réfléchir sérieusement aux effets des projets de loi fédéraux, provinciaux et territoriaux sur la souveraineté des Premières nations et sur les ententes en matière d'autonomie gouvernementale.

On ne doit abroger ni compromettre la souveraineté, ni les droits issus de traités. On doit continuer d'assurer les droits fonciers ou les droits fonciers potentiels des Premières nations.

Some thought should be given to applying provincial law in cases of marital or marital-type relationship breakdown, although there was reticence in these expressions.

A First Nation should ensure that traditional values are reflected in any regulation it creates and are grounded as much as possible in cultural views.

The conflict or jurisdictional issues between the federal and provincial governments that prevent resolution of MRP issues must be resolved.

In conclusion, the most important view is that the focus has to be on the collective future of Aboriginal people, and this was interpreted as a focus on the security and well-being of children.

**Danalyn MacKinnon, as an individual:** Thank you for asking me to appear before your committee. Given the important work of the committee, it is indeed a privilege.

I appeared previously before this committee in regard to this legislation. In fact, I have been involved since before the report of Chief Wendy Grant-John with the initiative of the federal government to tackle this legislative gap. I have been involved since 2002.

I do not represent any group and am appearing as an individual. However, I am a lawyer acting for family law clients in Northwestern Ontario. The individuals I represent live mainly in remote fly-in communities. There are some road-access communities.

I live in a small city where there has been a great migration of First Nation individuals and families out of the reserve communities. I am also a member of a First Nation band in Treaty 3.

When I appeared on the last occasion, I made some suggestions for changes to the legislation. I am particularly grateful that the previous verification process has been eliminated. It was contrary to the concept of self-government.

In reviewing the act as it is now, I wish to make a couple of comments about some sections.

Clauses 8 and 9 of the act contain what I think is a presumption that First Nation decisions are made in the same manner as the governing institutions of Europeans, that is, by voting. In my experience, the primary method of decision making by First Nations that I deal with is consensus.

Clause 9 needs to include a term that the First Nation law may be passed in accordance with the traditions and custom of the First Nation or a voting process. This is the respectful approach and also mirrors the differences between communities that act in elections, some of them working on traditions and others using the Indian Act voting requirements.

When someone is sitting across from a lawyer — someone such as Ms. Manitowabi, who appeared previously here — I need to be able to direct them on the appropriate process that I am going to

On doit envisager d'appliquer le droit provincial en cas de rupture de la relation conjugale ou relation de même type, malgré certaines réticences.

Les Premières nations doivent s'assurer que les valeurs traditionnelles se retrouvent dans les règlements qu'elles créent et sont ancrées autant que possible dans les opinions culturelles.

On doit résoudre les conflits ou les questions de compétence entre les gouvernements fédéral et provinciaux qui empêchent le règlement des problèmes de BIM.

En conclusion, l'accent doit être mis sur l'avenir collectif des Autochtones, ce qui veut dire la sécurité et le bien-être des enfants.

**Danalyn MacKinnon, à titre personnel :** Merci de m'avoir invitée à comparaître devant votre comité. Compte tenu de l'important travail du comité, c'est un grand privilège.

J'ai déjà comparu devant votre comité au sujet de ce projet de loi. En réalité, je participais à l'initiative du gouvernement fédéral pour s'attaquer à ce vide législatif bien avant la publication du rapport de la chef Wendy Grant-John. J'y participe depuis 2002.

Je ne représente aucun groupe et me présente à titre personnel. Mais je suis avocate et je travaille en droit de la famille dans le nord-ouest de l'Ontario. Les personnes que je représente vivent principalement dans des communautés éloignées où l'on doit se rendre en avion. Certaines communautés sont accessibles par la route.

Je vis dans une petite ville où sont venues s'installer bon nombre de personnes et de familles des Premières nations qui vivaient dans les réserves. Je suis également membre de la bande des Premières nations issue du Traité 3.

Lorsque j'ai comparu la dernière fois, j'ai fait quelques propositions de modifications au projet de loi. Je suis particulièrement heureuse de la disparition du processus de vérification qui était contraire à la notion d'autonomie gouvernementale.

En examinant le texte tel qu'il est actuellement, je tiens à faire quelques observations sur certaines sections.

Les articles 8 et 9 contiennent ce qui est selon moi une présomption que les décisions des Premières nations sont prises de la même manière que dans les institutions européennes, c'est-à-dire en votant. D'après mon expérience, les Premières nations prennent généralement leurs décisions par consensus.

L'article 9 doit prévoir que les lois adoptées par les Premières nations sont conformes à leurs traditions et à leurs coutumes ou fassent l'objet d'un vote. Il s'agit de l'approche la plus respectueuse, qui tient compte également des différences dans les processus électoraux des communautés, certaines suivant les traditions et d'autres respectant les exigences de la Loi sur les Indiens.

Quand quelqu'un vient me voir à titre d'avocate — quelqu'un comme Mme Manitowabi, qui a comparu tout à l'heure —, je dois pouvoir les diriger vers le processus le mieux adapté. Je vois

employ for them. I look at clause 11 of the bill, and it says that First Nation laws come into force and have the force of law on the day on which they are approved.

When I look at clause 12, it says that clauses 13 to 52 do not apply if First Nation laws are in force. Clauses 13 to 52 are the sections that give definitions, formulas, provide identification of rights, timelines and matters can be brought forward by way of an application, and the important factors that need to be considered.

I am concerned about the circumstances where a First Nation approves a First Nation law, but fails to determine a process to access the law or the parameters of the law. Without those two things, in my submission, they are meaningless rights.

I look at clause 7(2) of the proposed legislation, and it says the laws must include procedures for amending and repealing them, and may include provisions for administering and enforcing. In my submission, they must include procedures for accessing the rights and setting out the legal parameters that are to be employed. Even if the actual parameters are based in First Nation culture, people need to be able to know what the onus of proof is or the definitions that they will be dealing with. I think it is important for that to be a requirement of the First Nation law that may be passed.

Again, if I look at clause 11 of the bill, I think this issue of judicial notice is concerning. When I read it I thought the First Nation laws come into force and have the force of law — which sounds very powerful to me — on the day they are approved or on any day that may be specified in them. Also, judicial notice must from then on be taken of the laws in any proceedings.

What I did not understand when I read that is whether a judge is just taking judicial notice: “I have noticed it; I have looked at the principles you have set out.” All right, it could be the end of it. However, it does not say that the judge should apply it, implement it, or give it any priority. I was not sure, when I read that section, exactly where the First Nation law will stand in regard to other laws.

I say that because sometimes half the assets are off-reserve and half are on-reserve. For example, on-reserve might be the home. Off-reserve might be the pension or bank accounts if people have those kinds of things. Where does the First Nation law fit in regard to those situations? Where does it fit if one party brings an application under provincial law for those assets? When I read the act, I was not clear exactly what paramountcy the First Nation law had.

I can say that although I have that question about it, the legislation has come a long way. It will take some time to have cases dealing with the legislation to see what the true impact of it is. I am concerned about the number of women and children who have already had to leave their homes and move to urban areas because this legislation has not been in place.

que l'article 11 du projet de loi énonce que les lois des Premières nations entrent en vigueur et ont force de loi à la date à laquelle elles sont approuvées.

Je vois que l'article 12 énonce que les articles 13 à 52 ne s'appliquent pas si les lois des Premières nations sont en vigueur. Les articles 13 à 52 sont les sections qui contiennent les définitions, les formules et définissent les droits, les échéanciers et les questions qui peuvent faire l'objet d'une demande, ainsi que les facteurs importants qui doivent être pris en compte.

Je m'inquiète des circonstances où une Première nation approuve une de ses lois, mais ne parvient pas à définir un processus pour accéder à la loi ou à ses paramètres. En l'absence de ces deux éléments, à mon humble avis, ce sont des droits qui n'ont pas de sens.

Je vois que le paragraphe 7(2) du projet de loi énonce que les textes législatifs doivent prévoir la procédure permettant de les modifier et de les abroger et peuvent inclure des dispositions sur leur administration et leur application. À mon avis, ils doivent inclure une procédure permettant d'accéder aux droits et d'établir les paramètres juridiques qui seront employés. Même si les paramètres se fondent sur la culture des Premières nations, les gens doivent savoir ce qu'est le fardeau de la preuve ou les définitions qui les concernent. Je pense qu'il est important que ce soit une exigence des lois des Premières nations qui seront éventuellement adoptées.

Encore une fois, si je regarde l'article 11 du projet de loi, je m'inquiète de cette question d'admission d'office. Lorsque je l'ai lu, je pensais que les lois des Premières nations entraient en vigueur et avaient force de loi — ce qui me paraissait formidable — le jour où elles sont approuvées ou tout autre jour qui est précisé. Elles sont également admises d'office dans toute procédure judiciaire.

Ce que je n'ai pas compris quand j'ai lu cet article c'est si le juge se contente d'en prendre connaissance : « Je l'ai lue, j'ai examiné les principes que vous avez énoncés. » Très bien, on peut s'arrêter là. Mais on ne dit pas si le juge doit l'appliquer, la mettre en œuvre ou lui donner une priorité quelconque. Je ne suis pas certaine en lisant cet article où se situent exactement les textes législatifs des Premières nations par rapport aux autres lois.

C'est qu'en effet, la moitié des biens sont hors réserve et l'autre moitié dans les réserves. Par exemple, la maison peut se trouver dans la réserve, alors que la pension ou les comptes bancaires peuvent être à l'extérieur, si les gens possèdent ce genre de choses. Où se situent les lois des Premières nations dans ce cas? Quel est leur rôle si une partie présente une demande en vertu des lois provinciales à l'égard de ces biens? À la lecture du texte, je ne savais pas exactement quelle était la prépondérance des lois des Premières nations.

Malgré cette question sur ce sujet, je dois dire que le projet de loi marque un progrès certain. Il faudra encore du temps avant d'avoir de vraies causes et voir quel sera l'impact du projet de loi dans la réalité. Je suis préoccupée par le nombre de femmes et d'enfants qui ont déjà dû quitter leur maison et se rendre dans des villes parce que ce projet de loi n'avait pas été adopté.

My last point is that — and I know this has been brought up previously — without resources, there is no justice. In the long run, it is my opinion that resources should go to the First Nation laws, community resolutions and those mechanisms that they can create. I think it should go there first. I say that because that is where the people are. Secondly, it can go to judges, lawyers, and courts. The reason I say that is that I do work for a First Nation child welfare agency in Ontario. It pioneered First Nation alternatives to children being put through their custody or the care of them being put through the court process. Due to the initiative of the chiefs of the area where I live, the result is that communities and families make decisions. They find local alternatives and their children are placed in their communities. We do not have court proceedings; only to get rid of Crown wardship orders. Other than that, the care of children is always dealt with outside of court. It is done through consensus, agreements and, in our area, healing circles. In other words, the courts are not needed anymore.

In fact, I think the agency I am speaking of created a change in legislation in Ontario in regard to child welfare by setting out its own family-oriented approach that has now been adopted by the Ontario government.

On the question of should this legislation be implemented, it has to be. There is not anything right now. I have only been involved since 2002. I have seen women — and I say particularly women — who have suffered tremendously as a result of having nowhere to go. It is not frivolous to consider that people have assets; even if they only have a few assets, they deserve to know that there is a process to deal with them.

I would like to also make a comment about two of the questions I heard, because I heard the previous speakers. One of the questions had to do with emergency orders, that they only go 90 days and then you can get another 90-day period.

When I looked at clause 17(6) of the bill, as a lawyer, this is how I would deal with this. Clause 17(6) says that if the court directs that a matter be reheard, the order continues in effect and is not stayed unless the court orders otherwise. I would always ask for it to be reheard; that is one place I would go to just keep the order in place.

The second one is clause 20, where it says the court may, on application by a spouse or common-law partner, order that the applicant be granted exclusive occupation of the family home, subject to any conditions and for the period that the court specifies. In my estimation, the court can specify that it continues until further order of the court. Therefore, I see there is a solution to emergency orders.

I think the last question had to do with one from Senator Nancy Ruth, which was why there was not a great uprising. I can say, as a person who has been involved in the women's movement since it was called that, which is many years ago, you may ask why that is. I think it has to do with a number of factors.

Le dernier point que je voudrais aborder — et je sais que d'autres en ont déjà parlé — c'est que sans ressources, il n'y a pas de justice. À long terme, j'estime qu'il faut allouer des ressources aux Premières nations pour créer des lois, des règlements communautaires et des mécanismes. Je pense que c'est la première chose à faire parce que c'est là où les gens vivent. On pensera ensuite aux juges, aux avocats et aux tribunaux. Je travaille en effet pour une agence de protection de l'enfance des Premières nations en Ontario qui a fait preuve d'innovation en trouvant des solutions pour les enfants des Premières nations autres que de les lui confier ou de passer par un processus judiciaire. Grâce à l'initiative des chefs de la région où j'habite, les communautés et les familles prennent ces décisions. Ils trouvent des solutions locales et leurs enfants sont placés dans leur communauté. Nous n'avons pas de procédure judiciaire, sauf pour se débarrasser des ordonnances de tutelle de la Couronne. Les cas des enfants sont toujours traités en dehors des tribunaux. Cela se fait par consensus, au moyen d'accords et, dans notre région, des cercles de guérison. Autrement dit, les tribunaux ne sont plus nécessaires.

Je pense d'ailleurs que l'agence dont je parle a été à l'origine d'une modification de la loi en Ontario en matière de protection de l'enfance en définissant sa propre approche axée sur la famille qui a maintenant été adoptée par le gouvernement de l'Ontario.

Quant à savoir si le projet de loi devrait être adopté, je pense qu'il doit être. Pour le moment, il n'y a rien. Je m'intéresse à cette question depuis 2002 seulement. J'ai vu des femmes — et je dis surtout des femmes — qui ont énormément souffert du fait qu'elles n'avaient nulle part où aller. Il n'est pas futile de penser que les gens ont des biens; même s'ils en ont très peu, ils méritent de savoir qu'il existe des processus pour savoir comment en disposer.

Je tiens également à parler de deux questions qui ont été évoquées par les intervenants précédents. L'une avait trait aux ordonnances d'urgence, qui sont valables pendant 90 jours et renouvelables pendant une autre période de 90 jours.

Pour ce qui est du paragraphe 17(6) du projet de loi, étant avocate, voici comment je résoudrais ce problème. Le paragraphe 17(6) dit que si la tenue d'une nouvelle instruction est exigée, l'ordonnance demeure en vigueur et n'est pas suspendue sauf décision contraire du tribunal. Je demanderais toujours une nouvelle instruction afin que l'ordonnance reste en vigueur.

La seconde concerne l'article 20 où il est dit que le tribunal peut, sur demande de l'époux ou conjoint de fait, par ordonnance, lui octroyer le droit exclusif d'occuper le foyer familial, aux conditions et pour la période qu'il précise. À mon avis, le tribunal peut préciser qu'elle se poursuive jusqu'à ce qu'il en décide autrement. Par conséquent, je vois là une solution aux ordonnances d'urgence.

Je pense que la dernière question était celle du sénateur Nancy Ruth, qui se demandait pourquoi il n'y avait pas de grand soulèvement. Je participe au mouvement des femmes depuis qu'on l'appelle ainsi, et cela fait déjà longtemps, et on peut effectivement se poser la question. Je pense qu'il existe de nombreux facteurs.

One is the hierarchy of needs. People are spending their time trying to have housing. When I met my husband on-reserve, there were 27 people living in his house. Housing, food, caring for your children, water — these are all essentials that we all take for granted. Women in particular have to make sure those things are there for their children.

In our region, the communities have been devastated by the impact of residential schools. This has resulted in a lot of community and family dysfunction. The result is a lot of violence in communities, sexual and physical abuse; these are the results that people are dealing with.

We do need to have legislation to assist those we can, and eventually, hopefully, the legislation will assist more people in the communities to stay there. However, these other issues of resources and the communities' needs are overwhelming for everyone who lives there.

That is all I have to say.

**Charles Weasel Head, Chief, Blood Tribe/Kainai:** Thank you very much for the invitation to submit our response from the Blood Tribe/Kainai. I am Chief Charles Weasel Head. I am the chief for the Blood Tribe. I have here with me Ms. Dorothy First Rider, our researcher for the tribe. She also co-authored the book entitled *The True Spirit and Original Intent of Treaty 7*.

I would like to give you a quick description and profile of the Blood Tribe. Our population is about 12,000 and we have roughly 1,200 homes that are situated on the reserve. The flip side to that is that we have a backlog of about 500 to 600 homes that we need to house everyone. In the last 10 years, we have been ravaged with floods, and the situation has gotten out of hand in our community.

I will proceed. We will do the presentation in tandem. I will do the first half and Ms. First Rider will do the second half.

Prior to European settlements, the Blood Tribe along with their confederates — the Peigan, both North and South, and the Blackfoot — had exclusive possession and enjoyment of their traditional territory for thousands of years. This territory is the vast area bound on the east by the sand hills now known as Saskatchewan, on the south by the Yellowstone River in Montana, on the west by the Continental Divide of the Rocky Mountains, and on the north by the North Saskatchewan River.

The Blood Tribe has always existed as a nation. From time immemorial, we have controlled our lands and our religious, political, economic and cultural destinies. Our Aboriginal and treaty rights are not ours to negotiate or limit. They are for our future generations and must be kept intact for them.

By Treaty 7, we agreed to share our land with the British Crown, except for specifically reserved areas kept for our exclusive use. The treaty created a unique, *sui generis* relationship between our people and the Crown, modifying only one aspect of our rights — the right to exclusive use of the land.

Le premier est la hiérarchie des besoins. Les gens passent le plus clair de leur temps à essayer de se trouver un logement. Quand j'ai rencontré mon mari dans la réserve, 27 personnes vivaient dans sa maison. Le logement, la nourriture, le soin des enfants, l'eau — ce sont des nécessités de base que nous tenons pour acquis. Les femmes, en particulier, doivent s'assurer d'avoir ces nécessités pour leurs enfants.

Dans notre région, les communautés ont été bouleversées par les effets des écoles résidentielles. Nous avons maintenant énormément de familles et de communautés dysfonctionnelles, beaucoup de violence dans les communautés, des violences sexuelles et physiques. Voilà les résultats auxquels les gens sont confrontés.

Nous avons besoin d'un projet de loi pour aider ceux que nous pouvons aider, et espérons que le projet de loi permettra finalement à plus de gens des communautés d'y rester. Mais toutes ces questions sont liées aux ressources et aux besoins des communautés sont accablantes pour tous ceux qui y vivent.

C'est tout ce que j'ai à dire.

**Charles Weasel Head, chef, tribu des Blood/Kainai :** Merci beaucoup de votre invitation à présenter notre réponse de la tribu des Blood/Kainai. Je suis le chef Charles Weasel Head. Je suis le chef de la tribu des Blood. Mme Dorothy First Rider, notre chercheuse pour la tribu, m'accompagne. Elle est coauteur du livre intitulé *The True Spirit and Original Intent of Treaty 7*.

J'aimerais vous donner une description et un profil rapides de la tribu des Blood. Nous avons une population d'environ 12 000 personnes. La réserve compte environ 1 200 logements. Mais il nous faudrait plus ou moins 500 à 600 maisons pour loger tout le monde. Au cours des 10 dernières années, nous avons subi de graves inondations, et la situation est intenable dans notre communauté.

Je vais commencer. Nous allons faire l'exposé en tandem. Je ferai la première moitié et Mme First Rider fera la seconde.

Avant l'arrivée des Européens, la tribu des Blood, ainsi que leurs confédérés — les Peigans, au nord et au sud, et les Pieds-Noirs — avaient la possession et la jouissance exclusives de leur territoire traditionnel depuis des milliers d'années. Ce territoire est la vaste région délimitée à l'est par les collines de sable maintenant connues sous le nom de Saskatchewan, au sud par la rivière Yellowstone dans le Montana, à l'ouest par les montagnes Rocheuses et au nord par la rivière Saskatchewan-Nord.

La tribu des Blood a toujours été une nation. Depuis des temps immémoriaux, nous contrôlons nos terres et nos destinées religieuses, politiques, économiques et culturelles. Ce n'est pas à nous de négocier ou de limiter nos droits autochtones et issus de traités. Ils appartiennent à nos générations futures et doivent être conservés intacts pour eux.

En signant le traité 7, nous avons accepté de partager nos terres avec la Couronne britannique, à l'exception de zones réservées pour notre usage exclusif. Le traité a créé une relation unique, *sui generis*, entre notre peuple et la Couronne, en modifiant un seul aspect de nos droits — le droit à l'usage exclusif de la terre.

The Blood Tribe currently operates under a system of customary land allocations, or occupation with no land use bylaws, regulations or comprehensive written policies in force. The rights of individual members to occupy lands have become a very complex matter, and this has contributed to ongoing concerns and land disputes, which matrimonial property issues are only a part of. Housing issues are intricately tied to land use concerns and then, by extension, to on-reserve matrimonial real property issues.

The Blood Tribe instituted a land dispute resolution policy in 2007 to address the growing number of disputes over the allocation of use and occupancy of land on the Blood reserve. A land dispute resolution panel and an appeal tribunal have been instituted and have been working toward resolving the backlog of land disputes on the Blood reserve.

The Blood Tribe has also instituted a peacemaking program to provide opportunities for individual community members to resolve conflicts with the law, wrongdoings and disputes arising from various aspects of community life, using peacemaking processes that are grounded in Kainai values and traditions. Kainai peacemaking seeks to restore harmony in the family and community and provide opportunities for resolving matters through conflict mediation and resolution, and thereby achieving reconciliation.

The substance of Bill S-2 has been brought before this government numerous times — first as Bill C-47 in 2008, and then as Bill C-8 in 2009. It was reintroduced into the Senate as Bill S-4 and then died on the Order Paper when Parliament was dissolved on March 26, 2011. It has now been introduced again as Bill S-2.

It is acknowledged that there are some changes from Bill S-4 to Bill S-2. Perhaps the most significant is the removal of the verification process, including the role of the verification officer proposed in Bill S-4.

A second significant change was made with respect to lowering the ratification threshold. Bill S-2 has lowered the ratification threshold to a single majority, with a set participation in the vote of at least 25 per cent of eligible voters.

A third significant change made was an inclusion of a transition period. This transition period, it is argued, has been incorporated to allow First Nations that are well advanced in developing their own laws with the time to enact them before the provisional federal rules take effect.

Although Bill S-2 has some improvements and has changed in some significant ways, there are substantive problems. They include the fact that it would infringe upon the Blood Tribe's treaty rights to exclusive possession of its reserve lands, in addition to the breach of the right to self-government.

La tribu des Blood est actuellement régie par un système coutumier d'allocation ou d'occupation des terres, sans règlements sur l'utilisation foncière ni de règlements ou de politiques globales écrits en vigueur. Les droits de chaque membre à occuper les terres sont devenus une question très complexe, ce qui a contribué aux préoccupations actuelles et aux litiges fonciers, dont les biens immobiliers matrimoniaux ne sont qu'une partie. Les problèmes de logement sont intimement liés à l'utilisation des terres et, par extension, aux questions des biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves.

La tribu a institué une politique de résolution des litiges fonciers en 2007 pour répondre au nombre croissant de différends concernant l'utilisation et l'occupation des terres sur la réserve Blood. Une commission de résolution des différends fonciers et un tribunal d'appel ont été créés et travaillent au règlement de l'arriéré des litiges fonciers dans la réserve.

La tribu des Blood a également créé un programme d'établissement de la paix pour permettre à chaque membre de résoudre les litiges, les malversations et les différends découlant des divers aspects de la vie communautaire, en utilisant des processus d'établissement de la paix qui sont ancrés dans les valeurs et traditions des Kainai. Ce processus cherche à rétablir l'harmonie dans la famille et la communauté et à permettre de régler les problèmes par la médiation et la résolution des différends pour parvenir à une réconciliation.

Les questions traitées dans le projet de loi S-2 ont été portées maintes fois devant le gouvernement — le projet de loi C-47 d'abord en 2008, puis le projet de loi C-8 en 2009. Le Sénat en a été saisi à nouveau sous la forme du projet de loi S-4, et il a expiré au Feuilleton lorsque le Parlement a été dissous le 26 mars 2011. Le voilà sous le nom de projet de loi S-2.

Des changements ont été apportés par rapport au projet de loi S-4. Le plus important est sans doute l'élimination du processus de vérification, y compris le rôle du vérificateur proposé dans le projet de loi S-4.

L'autre changement important concerne l'abaissement du seuil de ratification. Le projet de loi S-2 a abaissé le seuil de ratification à une majorité simple, avec une participation d'au moins 25 p. 100 des électeurs admissibles.

Un troisième changement important est l'inclusion d'une période de transition. On fait valoir que cette période de transition a été ajoutée pour donner aux Premières nations qui ont déjà commencé à élaborer leurs propres lois le temps nécessaire pour les adopter avant que les règles fédérales de disposition n'entrent en vigueur.

Malgré ces améliorations et changements importants, le projet de loi S-2 continue de poser des problèmes, notamment le fait que ce serait empiéter sur les droits issus de traités de la tribu des Blood d'octroyer une possession exclusive de ses terres de réserve, en plus de la violation du droit à l'autonomie gouvernementale.



There are so many other programs and services that we provide. On December 14, the Blood Tribe will do a ratification vote with its members for sole jurisdiction over our child welfare system. By way of statistics, the Blood Tribe, as a ratio, has the lowest children in care in our province in Alberta.

With that, I will turn it over to Ms. First Rider for the second half of the submission. Thank you very much.

**Dorothy First Rider, Senior Researcher, Blood Tribe/Kainai:** The purpose of the prior consultations and various studies that led up to Bill C-47, Bill C-8, Bill S-4 and now Bill S-2 were to assist in the protection of First Nations women's rights through addressing the issue of on-reserve matrimonial real property.

However, it would appear that the views of those persons consulted have largely been ignored when it did not suit the federal government's purposes to take them seriously.

The legislative summary of Bill S-2 notes that, like reaction to its predecessors, reaction to Bill S-2 has been negative. Individuals and organizations who have commented on the new bill have emphasized that, for the most part, the key issues that have been raised with respect to previous incarnations of the bill have not been addressed.

If the legislation proceeds in its current form, it is a breach of the federal government's duty to accommodate, and the whole consultation process has been a virtual sham.

Again, the issue of matrimonial property rights cannot be viewed in a vacuum. The current attempts to resolve the issue by taking into consideration other areas of law, including wills and intestacy rules, dower rights, best interests of children, and family violence, have only complicated matter further.

The approval of Bill S-2 will only increase the current issues facing the Blood Tribe council and administration on a daily basis.

The federal government is attempting to address what it deems to be a human rights concern, without dealing with the more significant human rights violation of inadequate housing for First Nations people in Canada.

The passing of Bill S-2, or a form of this proposed legislation, will only exacerbate this concern. Merely setting out rules as to which party would have access to the family home on reserve does not address the systematic problem of safe homes for Blood Tribe members on the Blood reserve or anywhere. The Blood Tribe maintains that Canada has a general, fiduciary obligation that consists of protection and non-interference. The duty of protection entails protection for Blood Tribe people, their lands and their resources. While the duty of non-interference allows for the development and implementation of governing structures, that does not include the imposition of legislation that directly affects the Blood Tribe, without their full consultation, accommodation and consent.

Nous fournissons tellement d'autres programmes et services. Le 14 décembre, la tribu des Blood votera avec ses membres la ratification de la compétence exclusive sur notre système de protection de l'enfance. En guise de statistiques, la tribu des Blood, a le taux le plus faible d'enfants placés en Alberta.

Je vais maintenant donner la parole à Mme First Rider pour la seconde moitié de l'exposé. Merci beaucoup.

**Dorothy First Rider, chercheuse principale, tribu des Blood/Kainai :** Les consultations et les études préalables qui ont mené au projet de loi C-47, au projet de loi C-8, au projet de loi S-4 et maintenant au projet de loi S-2 avaient pour but la protection des droits des femmes des Premières nations en réglant la question des biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves.

Mais il semble bien que les opinions des personnes consultées ont été largement ignorées et n'ont pas été prises au sérieux par le gouvernement fédéral quand cela l'arrangeait.

Il est dit dans le résumé législatif du projet de loi S-2 que, comme pour les textes qui l'ont précédé, la réaction au projet de loi S-2 a été négative. Les personnes et les organisations qui ont commenté le nouveau projet de loi ont souligné que, pour la plupart, les grandes questions qui avaient été soulevées au sujet des précédentes incarnations du projet de loi n'ont pas été abordées.

Si le produit projet de loi est adopté tel quel, ce sera une violation de l'obligation du gouvernement fédéral de répondre aux besoins des Autochtones, et le processus de consultation aura été une imposture.

Encore une fois, la question des droits immobiliers matrimoniaux ne peut être considérée isolément. Les tentatives actuelles visant à résoudre le problème en incorporant d'autres domaines du droit, comme les testaments et les règles de succession ab intestat, les droits de douaire, le meilleur intérêt des enfants et la violence familiale, n'ont fait que compliquer les choses.

L'approbation du projet de loi S-2 ne fera qu'aggraver les problèmes actuels que connaît le conseil de la tribu des Blood et le fardeau administratif quotidien.

Le gouvernement fédéral tente de s'attaquer à ce qu'il estime être une question de droits de la personne, sans traiter de la violation plus importante des droits humains qu'est la pénurie de logements pour les membres des Premières nations au Canada.

L'adoption du projet de loi S-2, ou une forme de ce projet de loi, ne fera qu'exacerber la situation. Le simple fait d'énoncer des règles pour savoir quelle partie aura accès à la maison familiale dans les réserves ne traite pas du problème systémique des refuges pour les membres de la tribu Blood dans la réserve ou ailleurs. La tribu des Blood soutient que le Canada a une obligation fiduciaire globale qui est une obligation de protection et de non-ingérence. L'obligation de protection implique la protection des membres de la tribu des Blood, de leurs terres et de leurs ressources. Bien que l'obligation de non-ingérence permette le développement et la mise en œuvre de ses organes de gouvernance, cela ne comprend pas l'imposition d'un projet de loi qui touche directement la tribu des Blood, sans consultation, sans adaptation et consentement.

The proposed legislation fails to recognize, in any real and meaningful way, the Aboriginal and treaty rights of Blood Tribe members. It also appears that no consideration has been given to the development of process that will allow for the protection of these rights. Only members are entitled to the use and benefit of Blood reserve lands. Bill S-2 potentially creates long-term rights or interests in Blood reserve lands for non-members, which breaches the treaty rights of the Blood Tribe and Blood Tribe members. The Blood reserve has been set apart for the use and benefit of the Blood Tribe and its members.

The enactment of the proposed Bill S-2 would create further significant deficits in Blood Tribe resources. The poor and inadequate housing on reserves for over 11,500 people — close to 12,000 — is one of the biggest contributors to the concerns that arise from on-reserve matrimonial real property disputes. Canada has been continually informed of these shortfalls and its responsibilities with respect to the serious situations that have been created. It has failed to address this crisis in any meaningful way. Simply addressing one of the symptoms of the lack of adequate housing, through initiatives dealing with on reserve matrimonial real property matters, will not address, and may in fact compound, the systematic problem.

In summary, the Blood Tribe submits that in the face of the opposition to Bill S-2 by the very people most affected by it, the federal government is being negligent in continuing to table the various renditions of this legislation.

The proposed legislation has the potential to breach the Aboriginal and treaty rights of the Blood Tribe and Blood Tribe members. This goes against the fundamental relationship between the Blood Tribe and Canada.

For matrimonial real property rights to be meaningful, the Government of Canada must ensure there is adequate, safe and accessible housing on the Blood reserve. Until this occurs, the imposition of Bill S-2 is meaningless and only exacerbates an already difficult and volatile situation. Thank you.

**The Chair:** Thank you very much. Ms. MacKinnon, I would like you to look at clause 16 of the act. This weekend, I think I memorized clauses 16 and 17. I understand what you were saying about exclusive jurisdiction and that you would go under that provision, rather than under the emergency protection order. Being lawyers, you and I will both understand, without being too technical, that the emergency protection order is an *ex parte* order. We know that sometimes, especially in family violence situations, the spouse would not want to give notice before.

That is the challenge, and that is why the 90 days, in my opinion is not enough. I would like you to comment on the emergency protection order being an *ex parte* order. I do not know about Ontario, but I can say that in B.C. it is very difficult

Le projet de loi ne reconnaît pas réellement les droits autochtones ou issus de traités des membres de la tribu des Blood. Il semble que l'on n'ait pas non plus envisagé de créer un processus qui permettra la protection de ces droits. Seuls les membres ont le droit d'utiliser et de jouir des terres de la réserve des Blood. Le projet de loi S-2 crée potentiellement des droits ou intérêts à long terme sur les terres de la réserve des Blood pour les non-membres, ce qui viole les droits issus de traités de la tribu des Blood et de ses membres. La réserve des Blood est pour l'usage et la jouissance de la tribu et de ses membres.

La promulgation du projet de loi S-2 créerait des déficits encore plus importants dans les ressources de la tribu des Blood. L'insuffisance et le mauvais état des logements pour plus de 11 500 personnes — près de 12 000 — est l'une des principales causes des différends en matière de biens immobiliers matrimoniaux. Le Canada a toujours été au courant de ces problèmes et de ses responsabilités à l'égard de ces graves situations. Il n'a pas vraiment réussi à résoudre cette crise. Le fait de traiter un des symptômes du manque de logement adéquat, au moyen d'initiatives sur les biens immobiliers matrimoniaux, ne réglera pas le problème systémique et risque en fait de l'aggraver.

En résumé, la tribu des Blood soutient que face à l'opposition au projet de loi S-2 de la part de ceux qui en sont le plus touchés, le gouvernement fédéral fait preuve de négligence en continuant de déposer différentes versions du projet de loi.

Le projet de loi risque de violer les droits autochtones et issus de traités de la tribu des Blood et de ses membres, ce qui va à l'encontre de la relation fondamentale entre la tribu des Blood et le Canada.

Pour que les biens immobiliers matrimoniaux aient un sens, le gouvernement du Canada doit s'assurer qu'il existe des logements adéquats, sûrs et accessibles sur la réserve des Blood. Jusque-là, l'imposition du projet de loi S-2 est dénuée de sens et ne fait qu'exacerber une situation déjà difficile et explosive. Merci.

**La présidente :** Merci beaucoup. Madame MacKinnon, je voudrais que vous regardiez l'article 16 de la loi. Ce week-end, je pense avoir mémorisé les articles 16 et 17. Je comprends ce que vous dites sur la compétence exclusive et que vous accepteriez cette disposition, plutôt que les ordonnances de protection d'urgence. Nous sommes avocates, vous et moi comprenons, sans être trop techniques, que les ordonnances de protection d'urgence sont des ordonnances *ex parte*. Nous savons que parfois, surtout dans les situations de violence familiale, le conjoint ne veut pas donner de préavis.

C'est là la difficulté, et c'est pourquoi les 90 jours, à mon avis, ne sont pas suffisants. J'aimerais avoir votre opinion sur l'ordonnance de protection d'urgence en tant qu'ordonnance *ex parte*. Je ne sais pas ce qu'il en est en Ontario, mais je peux dire

to get exclusive jurisdiction on a joint property if there is no violence. There are many issues. It is more difficult to get an exclusive occupation order than it is to get an *ex parte* order.

**Ms. MacKinnon:** An *ex parte* order has a vulnerability to it, which is that the person applying for it is the only person that the court will hear from. The reason that those orders only last for 90 days, though they can be renewed, in this case, for another 90 days, is that there is an unfairness to an *ex parte* order in not allowing the other party to have something to say about it.

I do not know what is expected to happen in the 90-day periods, but certainly —

**The Chair:** Without sounding rude, may I stop you? As we know with *ex parte* orders, once you get the order you have to give notice to the other side. The other side has the right to set aside this order if the facts are not correct.

It is unfair for the time that you apply, but after that the other side has notice.

**Ms. MacKinnon:** Yes, and I think that is why they are time-limited.

**The Chair:** How would you feel if the limit were set at 90 days, and the second 90 days would be given at the discretion of the judge?

**Ms. MacKinnon:** Do I think that the 180 days is enough?

**The Chair:** Yes, do you think it is enough?

**Ms. MacKinnon:** I am concerned about it because, at least in the area that we live in, even access to courts is a very slow process — making an application for legal aid, trying to get a lawyer, trying to find a court, et cetera. We do not always have judges going to communities.

I think there should be something that would allow that period to be extended if it is reasonable in the circumstances. That is a discretion that you would give.

**The Chair:** To the judge, as exists in the exclusive jurisdiction?

**Ms. MacKinnon:** Yes.

**The Chair:** While I am asking you questions, and since you are very much working with people on reserves, what challenges do people face when they are trying to get to court? What are access-to-justice issues?

**Ms. MacKinnon:** The difficulties are almost overwhelming. In our area, in a community, there is usually not even anyone who can swear an affidavit. There are no court workers in the communities that I deal with who are able to assist anyone to do an application or anything like that. In some communities, judges only attend there once every six months, in order to give orders.

qu'en Colombie-Britannique, il est très difficile d'obtenir une compétence exclusive pour un bien conjoint en l'absence de violence. De nombreuses questions entrent en jeu. Il est plus difficile d'obtenir une ordonnance d'occupation exclusive que d'obtenir une ordonnance *ex parte*.

**Mme MacKinnon :** Le problème de l'ordonnance *ex parte* est que la personne qui la demande est la seule que le tribunal entendra. La raison pour laquelle ces ordonnances ne durent que 90 jours, même si elles sont renouvelables, dans ce cas pendant 90 jours, c'est qu'elles sont injustes, car elles ne permettent pas à l'autre partie de se faire entendre.

Je ne sais pas ce qui est censé se produire pendant ces périodes de 90 jours, mais certainement...

**La présidente :** Je ne veux pas être impolie, mais puis-je vous interrompre? Nous savons qu'avec les ordonnances *ex parte*, une fois que vous obtenez l'ordonnance, vous devez donner un préavis à l'autre partie. L'autre partie a le droit de rejeter l'ordonnance, si les faits ne sont pas exacts.

Elle est injuste au moment de la demande, mais après, l'autre partie reçoit un avis.

**Mme MacKinnon :** Oui, et je pense que c'est pourquoi elles sont limitées dans le temps.

**La présidente :** Que diriez-vous si la limite était fixée à 90 jours et si les 90 jours suivants étaient accordés à la discrétion du juge?

**Mme MacKinnon :** Est-ce que je pense que les 180 jours sont suffisants?

**La présidente :** Oui, pensez-vous que c'est suffisant?

**Mme MacKinnon :** Cela me préoccupe parce que tout au moins là où nous vivons, il faut très longtemps pour accéder à un tribunal — il faut faire une demande d'aide juridique, essayer de trouver un avocat, essayer de trouver un tribunal, et cetera. Nous n'avons pas toujours des juges qui se rendent dans les communautés.

Je pense que l'on devrait avoir un mécanisme qui permettrait de prolonger cette période si elle est raisonnable dans les circonstances. C'est la discrétion qui serait donnée.

**La présidente :** Au juge, comme pour la compétence exclusive?

**Mme MacKinnon :** Oui.

**La présidente :** Puisque je vous pose des questions et puisque vous travaillez de très près avec les gens dans les réserves, quels sont les obstacles que les gens doivent surmonter pour accéder à un tribunal? Quels sont les problèmes d'accès au système judiciaire?

**Mme MacKinnon :** Les difficultés sont pratiquement insurmontables. Personne dans une communauté de notre région n'est capable généralement de signer un affidavit. Il n'y a pas de travailleur social auprès des tribunaux dans les communautés dont je m'occupe qui peut aider quelqu'un à faire une demande. Les juges ne se rendent que tous les six mois dans certaines communautés pour donner des ordonnances.

I have seen this improving. In the criminal law area, at least, they started to use video conferencing so that things can be done by video. Now, at least, in our northern communities we do have video capability, but it is not used effectively in family law, nor really considered, in that area, when it should be.

In terms of access to lawyers, we live in an area probably the size of France. There might be, optimistically, maybe 15 or 20 lawyers who do any family law. Out of that, probably only half would take legal aid.

It is distances, time, and the resources of the individuals in the community. People just do not have money to ever privately retain a lawyer.

It is very difficult, but without a law, there is no other recourse. If you have a law, at least you can go to court on it if you can get those other things in place, but without those resources, then it is just a law on paper.

**Senator Brazeau:** I have just one question, for Chief Weasel Head and Ms. First Rider. You mentioned in your presentation that it is your belief that, if passed — and correct me if I am wrong — Bill S-2 would go against Aboriginal and treaty rights.

Can you expand on what you mean by that? I cannot see how that will happen. As a matter of fact, I think it is the opposite, because, if passed, Bill S-2 is the enabler for First Nations communities to take the bull by the horns to exercise their jurisdiction on developing a code that would suit their needs in terms of matrimonial real property.

**Ms. First Rider:** To go back into history, the reserves were created as the result of the Blood Tribe entering into treaty with the British Crown. As a result of the treaty, lands were set aside for the exclusive use of Blood Tribe members. The home is attached to the land. We cannot separate those two. We have an occupancy policy on the reserve, and it is those occupants who have the exclusive use of that particular area where that home is situated. They are not all located in one central area. We have approximately 544 square miles of land that constitute the Blood reserve right now. The homes are scattered mostly all over and we have approximately three main communities within the reserve itself.

When you are talking about a home, you cannot fragment that home from the land. If there is a marriage breakdown and you have, for example, a non-tribal member who has been allocated that land by virtue of the new legislation, what you need also to deal with is the land, so then you are fragmenting that particular area of land that is attached to the home, whether it is one or two acres or five acres. What we will run into is basically a checkerboard system where the land is also alienated from the home. It is a much more complex matter, I think, than the federal government has anticipated.

Il y a eu des améliorations. Dans le domaine du droit pénal, tout au moins, on a commencé à utiliser les vidéoconférences. Maintenant, au moins, nous avons dans nos communautés du Nord cette technologie, mais elle n'est pas suffisamment utilisée dans le droit de la famille, ni vraiment envisagée dans ce domaine, alors qu'elle devrait l'être.

Pour ce qui est de l'accès aux avocats, nous vivons dans une région probablement de la taille de la France. Il y a peut-être, en étant optimiste, 15 ou 20 avocats en droit de la famille. De ce nombre, la moitié probablement accepterait de faire de l'aide juridique.

Ce sont des problèmes de distance, de temps, de ressources. Les gens n'ont tout simplement pas l'argent pour retenir les services un avocat.

C'est très difficile, mais sans loi, il n'y a pas d'autres recours. Si on a une loi, on peut au moins aller au tribunal si l'on peut obtenir ces autres éléments, mais sans ces ressources, ce n'est qu'une loi purement théorique.

**Le sénateur Brazeau :** J'ai une question pour le chef Weasel Head et pour Mme First Rider. Vous avez dit dans votre exposé que s'il est adopté — et corrigez-moi si je me trompe —, le projet de loi S-2 irait à l'encontre des droits des Autochtones et des droits issus de traités.

Pouvez-vous expliquer ce que vous entendez par là? Je ne vois pas comment. En fait, je pense que c'est le contraire, car, s'il est adopté, le projet de loi S-2 permettra aux communautés des Premières nations de prendre le taureau par les cornes et d'exercer leur compétence pour élaborer un code qui répondra à leurs besoins sur le plan des biens immobiliers matrimoniaux.

**Mme First Rider :** Historiquement, les réserves ont été créées après que la tribu des Blood a conclu un traité avec la Couronne britannique. À la suite de ce traité, les terres ont été réservées à l'usage exclusif des membres de la tribu des Blood. La maison est attachée à la terre. On ne peut pas les séparer. Nous avons une politique d'occupation dans la réserve, et ce sont ces occupants qui ont l'usage exclusif de cette zone où la maison est située. Ils ne sont pas tous situés dans une zone centrale. La réserve couvre environ 544 milles carrés de terres. Les maisons sont éparpillées partout, et nous avons environ trois communautés importantes dans la réserve elle-même.

On ne peut pas séparer la maison de la terre. En cas d'échec du mariage, si par exemple, on a attribué une terre à un membre qui n'appartient pas à la tribu en vertu du nouveau projet de loi, que va-t-on faire de cette terre? On va fragmenter ce terrain qui est attaché à la maison, qu'il fasse une ou deux ou cinq acres. On finira par un morcellement en damier où la terre sera aliénée de la maison. C'est une question beaucoup plus complexe, je pense, que le gouvernement fédéral ne l'a prévu.

With jurisdiction with enabling legislation and with legislation that is being introduced such as Bill S-2, what is happening is the federal government is relieving itself of its fiduciary obligations. We need to deal with addressing adequate homes, equitable homes for the reserve members, before we begin to allocate those kinds of homes to non-tribal members that will further aggravate the situation we are currently in.

**Senator Brazeau:** I respectfully disagree with that position, but if you are taking the position that this indeed will go against Aboriginal and treaty rights, then what will the Blood Tribe do if and when this bill gets passed? Will you consider suing the government for passing this legislation that would affect your members?

**Ms. First Rider:** We are hoping that the federal government will respect the current laws that we have been exercising on the reserve. The Blood Tribe, as Chief Weasel Head has indicated in his presentation, has now developed our peacekeeping system on the reserves using our customary laws and our traditions. Those are based on the policy and on customary practice of *kimapipitsinni*. That is a holistic approach to an issue that deals with sympathy, kindness and caring.

As we all know, historically a law is not a law; it is usually based on customary practices until it gets to the point where people forget the roots of that particular practice and then it has to be codified. That is what the federal government is attempting to do, to codify a practice that we have been exercising for a long time on the Blood Tribe reserve on how to deal with our own internal issues.

**Mr. Weasel Head:** If I can supplement that, we are hoping it does not go that far with regard to having to go into litigation and those types of things. We have to understand here that we have our own traditions and our own cultures. How we understand family and our living quarters is a lot different from the mainstream. We aspire to extended families.

For many years, we have always had shortages in our homes and we have relied on extended family to provide shelter for everyone, if the immediate family members do not have access to it. We continue to use that tradition and custom that Ms. First Rider mentioned with regard to helping each other out, mainly because of the resources and the lack of shelter and homes being provided in our community. Yes, definitely we still have, in my view and my people's view, overall jurisdiction with regard to homes and lands allocated for our members of the Blood Tribe.

Our presentation is based on an understanding that definitely we are in a position to hopefully be a part of this legislation, if it is ultimately going to be established, that we are part and parcel from a community perspective, from a cultural and traditional perspective, that we have input into this legislation. If we do not do that and it goes against every fabric of what we believe in our tradition and culture, it will make things worse for us. Definitely we see that there needs to be some kind of policy or legislation for matrimonial real property. We do not have so much of an issue on

Avec un projet de loi présenté comme le projet de loi S-2, le gouvernement fédéral se décharge de ses obligations fiduciaires. Nous devons nous occuper de trouver des maisons adéquates et des maisons équitables pour les membres de la réserve avant de les octroyer à des membres qui n'appartiennent pas à la tribu, ce qui va aggraver encore la situation.

**Le sénateur Brazeau :** Je ne peux pas dire que je sois d'accord avec cette position, mais si vous estimez que ce sera en effet aller à l'encontre des droits des Autochtones et des droits issus de traités, que fera la tribu des Blood si le projet de loi est adopté? Allez-vous poursuivre le gouvernement pour avoir adopté un projet de loi qui aura une incidence sur vos membres?

**Mme First Rider :** Nous espérons que le gouvernement fédéral respectera les lois que nous appliquons dans la réserve. La tribu des Blood, comme le chef Weasel Head l'a indiqué dans son exposé, a son propre système de maintien de la paix en utilisant ses lois coutumières et ses traditions. Ce système s'appuie sur la politique et les pratiques coutumières kimapipitsinni. C'est une approche holistique qui fait appel à la sympathie, à la gentillesse et à la compassion.

Comme nous le savons tous, historiquement, une loi n'est pas une loi; elle est généralement l'aboutissement de pratiques coutumières jusqu'au moment où les gens oublient les origines de cette pratique, et elle codifiée. C'est ce que le gouvernement fédéral tente de faire, de codifier une pratique que nous exerçons depuis longtemps dans la réserve de la tribu des Blood pour régler nos propres problèmes.

**M. Weasel Head :** Je voudrais ajouter que j'espère que nous n'aurons pas à aller jusqu'à des poursuites. Il faut comprendre que nous avons nos traditions et nos cultures. Notre vision de la famille et du logement est très différente de celle du reste de la population. Nous aspirons à des familles élargies.

Depuis de nombreuses années, nous manquons de maisons et nous dépendons de la famille élargie pour offrir un abri à tout le monde si les membres de la famille immédiate n'en ont pas. Nous continuons d'utiliser la tradition et la coutume dont Mme First Rider a parlé, c'est-à-dire nous entraider parce que nous manquons de ressources, d'abris et de maisons. Mais oui, nous avons toujours, selon moi et selon mon peuple, une compétence générale sur le logement et les terres allouées à nos membres de la tribu des Blood.

Nous pensons vraiment être en mesure de participer à ce projet de loi, s'il est finalement adopté, et de pouvoir contribuer dans la perspective de la communauté et dans notre perspective culturelle et traditionnelle. Sinon nous ne le faisons pas, ce qui va à l'encontre de tout ce en quoi nous croyons dans notre tradition et notre culture, la situation ne fera qu'empirer. Bien entendu, nous savons qu'il faut une politique ou un projet de loi sur les biens immobiliers matrimoniaux. Nous n'avons aucune objection, mais deux choses sont à retenir : la tribu des Blood a une responsabilité

that, but two things come up: that Blood Tribe has an onus and jurisdiction of their own lands and allocation of those; second, we still see the advantage that we should still be a part and parcel of this legislation that will be established.

**Senator Brazeau:** That sparks some additional questions. It is great to hear that you have your own customs and traditions with respect to lands that fall on your territory, but are you doing anything currently, as we speak, with respect to the division of property in marriage breakdown?

**Ms. First Rider:** Yes, we do. Currently, as I indicated earlier, we have a policy in place that will allow a woman, whether she is a member or a non-member, to reside in the family home until the children are of age. There are more complex issues to deal with right now. Going back to your earlier question, for example, if a non-member is allocated use of the matrimonial home and then she enters into a relationship with a non-member, then that will further aggravate the issue, because then you will have two non-members residing on federal reserve land. How will we deal with those? We try to operate on the basis of *kimapipitsinni* and always look at the care of the children first and who has guardianship of the children. These are laws and policies that the tribe has been utilizing for the past 30 years, I believe, because prior to that point it was not much of a problem.

**Senator Brazeau:** Would you be able to submit a copy of that policy to the clerk? I certainly would be interested in seeing it and seeing what you have developed in terms of that policy. Unless I am mistaken, any First Nations can develop their own policy, but where the problem lies is in implementation, because under the Indian Act, the minister cannot recognize such policies. That is one of the major thrusts for the development of this legislation, so that the minister can now recognize those codes of First Nations communities that already have codes or will be in the process of developing them. If you could provide that policy, I would appreciate it.

**Ms. First Rider:** The chief mentioned it in his earlier comments. It is the land dispute resolution policy that was developed in 2007, and I am sure his office will be able to provide a copy.

**Senator Lovelace Nicholas:** My question was already answered.

**The Chair:** Thank you very much for being here today. It has been a long day. We appreciate your making yourselves available on short notice.

We will now move to clause-by-clause consideration.

I am also the critic for this bill, and so I have asked if Senator Brazeau would kindly chair the clause-by-clause portion of this meeting. I see he is busy so, before he comes back, does anyone else have any amendments? I have a number of amendments. Does anyone else have any?

**Senator Nancy Ruth:** Let us see what you have, chair.

et une compétence sur ses propres terres et sur leur attribution et nous voyons l'avantage de faire partie intégrante du projet de loi qui sera adopté.

**Le sénateur Brazeau :** Voilà qui m'amène à vous poser d'autres questions. C'est très bien d'avoir vos propres coutumes et traditions à l'égard de terres sur votre territoire, mais faites-vous quelque chose actuellement concernant la division des biens lors de l'échec du mariage?

**Mme First Rider :** Oui. Actuellement, comme je l'ai dit tout à l'heure, nous avons une politique qui permettra à une femme, qu'elle soit membre ou non-membre, d'habiter dans la maison familiale jusqu'à ce que ses enfants soient majeurs. Nous avons des questions plus complexes à traiter en ce moment. Pour revenir à votre question précédente, par exemple, si une femme non membre reçoit le droit d'utiliser le foyer matrimonial et qu'elle commence une relation avec un autre non-membre, cela va aggraver encore le problème, car on aura alors deux non-membres résidant sur des terres de réserve fédérales. Qu'allons-nous faire? Nous essayons d'appliquer le *kimapipitsinni* et pensons d'abord aux enfants et à qui en aura la garde. Ce sont des lois et des politiques que la tribu applique depuis 30 ans, je crois, parce qu'avant, il n'y avait guère de problème.

**Le sénateur Brazeau :** Pourriez-vous remettre une copie de cette politique au greffier? J'aimerais beaucoup la lire et voir ce que vous avez fait. Il me semble bien que toutes les Premières nations peuvent élaborer leur propre politique, mais le problème réside dans la mise en œuvre parce que selon la Loi sur les Indiens, le ministre ne peut pas reconnaître ces politiques. C'est l'une des raisons principales de l'élaboration du projet de loi : permettre au ministre de reconnaître les codes des communautés des Premières nations qui en ont déjà ou qui vont les créer. Je vous serais reconnaissant de nous fournir cette politique.

**Mme First Rider :** Le chef l'a dit dans ses observations. C'est la politique de règlement des litiges fonciers élaborée en 2007. Je suis sûre que son bureau pourra vous en remettre une copie.

**Le sénateur Lovelace Nicholas :** On a déjà répondu à ma question.

**La présidente :** Merci beaucoup de votre présence aujourd'hui. Ce fut une longue journée. Nous vous remercions d'avoir pu venir à si brève échéance.

Nous allons passer maintenant à l'étude article par article.

Je suis également la critique pour ce projet de loi et j'ai donc demandé au sénateur Brazeau s'il voulait bien présider la partie de l'étude article par article de cette réunion. Je vois qu'il est occupé. Avant qu'il ne revienne, quelqu'un a-t-il des amendements à proposer? J'ai un certain nombre d'amendements. Quelqu'un en a-t-il d'autres?

**Le sénateur Nancy Ruth :** Voyons ce que vous avez, madame la présidente.

**The Chair:** The clerk will circulate the amendments that I have. I have one amendment that has not been written. It is an amendment that came up today.

I will ask Senator Brazeau to take the chair.

**Senator Patrick Brazeau** (*Deputy Chair*) in the chair.

**The Deputy Chair:** Is it agreed that we group the clauses together?

**Senator Day:** In what manner?

**Daniel Charbonneau, Clerk of the Committee:** The amendments I have received to date deal with clauses 16, 17 and 56. The way to proceed, if we group clauses, would be to deal with the title, preamble and clause 1, have it stood, then deal with clauses 2 to 6, deal with clause 17, 18, and then proceed to group clauses 19 to 55 and deal with 56. That is how we would proceed.

**Senator Nancy Ruth:** I do not have any fancy recommendations like this, but I thought Ms. Eberts' comment to Senator Hubley's question that the minister's statement should be specifically set in on the document was a good one. This was around the powers of First Nations, clause 7. I thought it was a great suggestion. The minister said it. Let us give him the credit.

**The Deputy Chair:** To makes things less complicated, how about if we go clause by clause? Agreed?

Is it agreed that the committee move to clause-by-clause consideration 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?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chair:** Shall the title stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chair:** It is agreed. Shall the preamble stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chair:** It is agreed. Shall clause 1 stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chair:** It is agreed. Shall clause 2 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chair:** It is agreed. Shall clause 3 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chair:** It is agreed. Shall clause 4 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chair:** It is agreed. Shall clause 5 carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**La présidente :** Le greffier va distribuer les amendements que j'ai. J'en ai un qui n'a pas été rédigé. C'est un amendement qui date d'aujourd'hui.

Je vais demander au sénateur Brazeau d'assurer la présidence.

**Le sénateur Patrick Brazeau** (*vice-président*) occupe le fauteuil.

**Le vice-président :** Êtes-vous d'accord pour regrouper les articles?

**Le sénateur Day :** De quelle façon?

**Daniel Charbonneau, greffier du comité :** Les amendements que j'ai reçus jusqu'à présent portent sur les articles 16, 17 et 56. Si nous regroupons les articles, il faudrait traiter du titre, du préambule et de l'article 1, les réserver, puis traiter les articles 2 à 6, ensuite les articles 17 et 18 et ensuite le groupe des articles 19 à 55 puis 56. Voilà comment nous procéderions.

**Le sénateur Nancy Ruth :** Je n'ai pas de recommandations de ce genre, mais je pensais que les observations de Mme Eberts en réponse à la question du sénateur Hubley, c'est-à-dire que la déclaration du ministre soit incorporée dans le document, était une bonne idée. Il s'agissait des pouvoirs des Premières nations à l'article 7. Je pense que c'était une excellente suggestion. Le ministre l'a dit. Il faut lui en attribuer le mérite.

**Le vice-président :** Pour simplifier les choses, pourquoi ne pas procéder article par article? D'accord?

Acceptez-vous que le comité étudie article par article 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?

**Des voix :** D'accord.

**Le vice-président :** Le titre est-il reporté?

**Des voix :** D'accord

**Le vice-président :** Convenus. Le préambule est-il reporté?

**Des voix :** D'accord.

**Le vice-président :** Convenus. L'article 1 est-il reporté?

**Des voix :** D'accord.

**Le vice-président :** Convenus. L'article 2 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le vice-président :** Convenus. L'article 3 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le vice-président :** Convenus. L'article 4 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le vice-président :** Convenus. L'article 5 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord?

**Senator Nancy Ruth:** Would that be a good place to put the minister's statement on clause 5, for greater certainty? I do not have exact wording, and I do not know exactly what the minister said.

**Senator Nolin:** Why not do it at third reading or, if there is a report, it could be done then if you do not have the exact wording now.

**Senator Nancy Ruth:** As another suggestion, perhaps some research could be done overnight or so and the steering committee could look at the wording and see about including it. Then we could leave it up to you to pass clause 5 on greater certainty before it goes to the house. Would that work?

**Senator Nolin:** I would like to see the text of what you are proposing.

**Senator Jaffer:** I do not think the steering committee has the power to do that.

**Senator Nancy Ruth:** Maybe we can have a quick meeting over lunch tomorrow.

**Senator Jaffer:** I suggest we do it at third reading.

**Senator Nolin:** You can introduce an amendment at third reading. Nothing prevents you from doing that.

**Senator Nancy Ruth:** I know that. It is about time and place.

**Senator Day:** The alternative would be to postpone clause-by-clause until you have had time to look at that. Which would you like to do?

**Senator Jaffer:** We will have to do it at third reading. We do not have a meeting on December 5.

**Senator Ataulhjan:** Do we not have the authority to call a meeting to do clause-by-clause consideration on December 5?

**Senator Jaffer:** We do have the authority, but we said we would report tomorrow.

We can do that at third reading.

**Senator Nancy Ruth:** We will do that at third reading. The library will get the text for Senator Hubley and me, right? This has to move fast and I want a chance to consult with my side.

**The Deputy Chair:** Senator Nancy Ruth, you are open to doing this at third reading?

**Senator Nancy Ruth:** Yes.

**The Deputy Chair:** Thank you.

Shall 6 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chair:** It is agreed. Shall clause 7 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Le sénateur Nancy Ruth :** N'est-ce pas le bon moment pour placer la déclaration du ministre sur l'article 5, pour plus de certitude? Je n'ai pas le libellé exact et je ne sais pas exactement ce qu'a dit le ministre.

**Le sénateur Nolin :** Pourquoi ne pas le faire en troisième lecture, ou s'il ya un rapport, cela pourrait être fait à ce moment-là si vous n'avez pas le libellé exact maintenant.

**Le sénateur Nancy Ruth :** Sinon, une recherche pourrait être faite cette nuit et le comité directeur pourrait examiner le libellé et voir comment l'inclure. Ce serait alors à vous de faire adopter l'article 5, pour plus de certitude, avant qu'il n'aille à la Chambre. Est-ce que cela conviendrait?

**Le sénateur Nolin :** Je voudrais voir le texte de ce que vous proposez.

**Le sénateur Jaffer :** Je ne pense pas que le comité de direction a le pouvoir de le faire.

**Le sénateur Nancy Ruth :** Nous pourrions avoir une réunion rapide pendant le déjeuner demain.

**Le sénateur Jaffer :** Je propose de le faire en troisième lecture.

**Le sénateur Nolin :** Vous pouvez introduire un amendement en troisième lecture. Rien ne vous empêche de le faire.

**Le sénateur Nancy Ruth :** Je sais. C'est une question de temps et de lieu.

**Le sénateur Day :** L'autre solution consisterait à reporter l'étude article par article jusqu'à ce que vous ayez eu le temps de regarder le texte. Quelle solution préférez-vous?

**Le sénateur Jaffer :** Nous devons le faire en troisième lecture. Nous n'avons pas de réunion le 5 décembre.

**Le sénateur Ataulhjan :** N'avons-nous pas l'autorité de convoquer une réunion pour faire une étude article par article le 5 décembre?

**Le sénateur Jaffer :** Nous avons l'autorité, mais nous avons dit que nous allions reporter à demain.

On peut le faire à l'étape de la troisième lecture.

**Le sénateur Nancy Ruth :** Nous le ferons à l'étape de la troisième lecture. La bibliothèque recevra le texte du sénateur Hubley et moi aussi, non? Il faut aller vite et je veux pouvoir consulter de mon côté.

**Le vice-président :** Sénateur Nancy Ruth, êtes-vous prête à le faire en troisième lecture?

**Le sénateur Nancy Ruth :** Oui.

**Le vice-président :** Merci.

L'article 6 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le vice-président :** Conveni. L'article 7 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.



**The Deputy Chair:** It is agreed. Shall clause 8 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chair:** It is agreed. Shall clause 9 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chair:** It is agreed. Shall clause 10 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chair:** It is agreed. Shall clause 11 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chair:** It is agreed. Shall clause 12 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chair:** It is agreed. Shall clause 13 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chair:** It is agreed. Shall clause 14 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chair:** It is agreed. Shall clause 15 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chair:** It is agreed. Shall clause 16 carry?

**Senator Jaffer:** I have a number of amendments that I would like to make to this clause. One of them came up earlier today, so I apologize to my colleagues that I do not have this in writing.

On page 13 in clause 16(9) we have the definition of family violence. Ms. Turpel-Lafond suggested that we have this definition for the whole act rather than just this section. She also suggested that we add as (g) “a child’s direct or indirect exposure to family violence.”

I suggest that we amend this by putting the definition of family violence into the interpretation section.

**Senator Nolin:** Is it possible to hear someone from the department on whether they have contemplated this possibility?

**Senator Jaffer:** Certainly.

**Andrew Ouchterlony, Legal Counsel, Legal Services Unit, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada:** Good evening. Could you repeat the question for me, please?

**Senator Nolin:** Have you heard the amendment proposed by Senator Jaffer?

**Mr. Ouchterlony:** Yes. I am not sure, because it is an amendment for which there is no motion. There was a description of it, but I want to be ensure I understand it exactly.

**Senator Jaffer:** I did move the motion that I wanted to make this amendment.

**Senator Nancy Ruth:** My understanding is that in clause 16(1)(a) there is no definition of family violence. Ms. Turpel-Lafond said that that is left to the discretion of the judge and that it would be

**Le vice-président :** Convenu. L'article 8 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le vice-président :** Convenu. L'article 9 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le vice-président :** Convenu. L'article 10 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le vice-président :** Convenu. L'article 11 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le vice-président :** Convenu. L'article 12 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le vice-président :** Convenu. L'article 13 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le vice-président :** Convenu. L'article 14 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le vice-président :** Convenu. L'article 15 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le vice-président :** Convenu. L'article 16 est-il adopté?

**Le sénateur Jaffer :** J'ai un certain nombre d'amendements que je tiens à apporter à cet article. L'un d'eux date d'aujourd'hui. Je présente mes excuses à mes collègues, mais je ne l'ai pas par écrit.

À la page 13, au paragraphe 16(9), nous avons la définition de la violence familiale. Mme Turpel-Lafond a suggéré que cette définition s'applique à l'ensemble de la loi plutôt qu'à cet article simplement. Elle a également proposé que nous ajoutions à l'alinéa g) « L'exposition directe ou indirecte d'un enfant à la violence familiale ».

Je propose de l'amender en mettant la définition de la violence familiale dans l'article d'interprétation.

**Le sénateur Nolin :** Quelqu'un du ministère pourrait-il nous dire si cette possibilité a été envisagée?

**Le sénateur Jaffer :** Certainement.

**Andrew Ouchterlony, conseiller juridique, Unité des services juridiques, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada :** Bonsoir. Pouvez-vous répéter la question, s'il vous plaît?

**Le sénateur Nolin :** Avez-vous entendu l'amendement proposé par le sénateur Jaffer?

**M. Ouchterlony :** Oui. Je ne sais pas parce que c'est un amendement pour lequel il n'y a pas de motion. Il y avait une description, mais je veux être sûr de comprendre exactement.

**Le sénateur Jaffer :** J'ai présenté une motion pour faire cet amendement.

**Le sénateur Nancy Ruth :** Je crois comprendre que, dans l'alinéa 16(1)a), il n'existe aucune définition de la violence familiale. Mme Turpel-Lafond dit que c'est laissé à la discrétion

better to have it uniform within the bill. Since family violence is defined on page 13, clause 16(9), is there any reason we cannot repeat it and include it here so that is uniform throughout the bill?

**Senator Jaffer:** I am suggesting that that whole thing should be removed and put under the interpretation section so that the whole act has the same definition of family violence.

**The Deputy Chair:** Before you answer, could you identify yourself and give us your title and department?

**Mr. Ouchterlony:** I am Andrew Ouchterlony. I am counsel in the Legal Services Unit at the Department of Aboriginal Affairs and Northern Development. It is part of the Department of Justice but in the Legal Services Unit. I am filling in for Karl Jacques, who has appeared on behalf of the Department of Justice before this committee.

**Senator Nancy Ruth:** Are there not two things, one being to have the definition in definitions and common to the whole act, and the other to include it in 16(1)(a) so that it is repeated?

**Senator Nolin:** We just adopted the clause.

**Senator Nancy Ruth:** I know, but there is nothing like spelling things out again when you are going section by section.

**Mr. Ouchterlony:** I will speak to the definition of family violence. The way that this has been drafted there are two definitions. The first is the one you are referring to in clause 16(9), which is a narrower definition than the one contained in clause 22.

**Senator Nancy Ruth:** Allow us to read them, please.

**Senator Jaffer:** It is on page 21.

**Mr. Ouchterlony:** To explain what I was saying, the definition in clause 16(9) is more prescriptive; there are express examples, whereas the provision in clause 22 with respect to family violence allows for a judge to hear submissions and matters that go beyond the enumerated examples in clause 16(9). A judge could hear, for example, emotional or psychological elements of violence. The notion of family violence in clause 22 is what would apply for exclusive occupation order applications and things, whereas, because clause 16 has to do with emergencies, it is more prescriptive.

**Senator Jaffer:** I accept your explanation. Would you consider adding what Ms. Turpel-Lafond suggested as (g), "a child's direct or indirect exposure to family violence"?

**Mr. Ouchterlony:** For clarification, are you asking if it could be added?

**Senator Jaffer:** Could it be added as a (g), as the child advocate from British Columbia suggested? The way I understood her — and all my colleagues were here so they can correct me — was she suggested that the British Columbia definition on family violence

du juge et qu'il serait préférable d'avoir une définition uniforme dans le projet de loi. Comme la violence familiale est définie à la page 13, au paragraphe 16(9), il n'y a aucune raison de ne pas le répéter et de l'inclure ici pour assurer l'uniformité dans tout le projet de loi?

**Le sénateur Jaffer :** Je propose que tout cela soit retiré et placé dans l'article d'interprétation pour avoir la même définition de la violence familiale dans tout le texte.

**Le vice-président :** Avant de répondre, pourriez-vous vous identifier et nous donner votre titre et votre ministère?

**M. Ouchterlony :** Je suis Andrew Ouchterlony. Je suis avocat à l'Unité des services juridiques du ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada. Cela fait partie du ministère de la Justice, mais dans l'unité des services juridiques. Je remplace Karl Jacques, qui a comparu devant le comité au nom de ministère de la Justice.

**Le sénateur Nancy Ruth :** N'y a-t-il pas deux choses, l'une étant de placer la définition dans les définitions pour qu'elle soit la même dans tout le texte et l'autre de l'inclure dans l'alinéa 16(1)a afin qu'elle se répète?

**Le sénateur Nolin :** Nous venons d'adopter l'article.

**Le sénateur Nancy Ruth :** Je sais, mais il n'y a rien comme de redire les choses quand ont fait l'étude article par article.

**M. Ouchterlony :** Je vais parler de la définition de la violence familiale. Selon la façon dont cela a été rédigé, il y a deux définitions. La première est celle que vous avez mentionnée au paragraphe 16(9), qui est une définition plus étroite que celle contenue dans l'article 22.

**Le sénateur Nancy Ruth :** Permettez-nous de les lire, s'il vous plaît.

**Le sénateur Jaffer :** C'est à la page 21.

**M. Ouchterlony :** Pour expliquer ce que je disais, la définition du paragraphe 16(9) est plus normative; il ya des exemples précis, alors que la disposition de l'article 22 à l'égard de la violence familiale permet à un juge d'entendre des observations et des questions qui vont au-delà des exemples énumérés au paragraphe 16(9). Un juge pourrait tenir compte, par exemple, des éléments émotionnels ou psychologiques de la violence. La notion de violence familiale dans l'article 22 est ce qui s'appliquerait à des demandes d'ordonnance d'occupation exclusive, par exemple, alors que du fait que l'article 16 a à voir avec les urgences, il est plus prescriptif.

**Le sénateur Jaffer :** J'accepte votre explication. Que pensez-vous d'ajouter ce que Mme Turpel-Lafond a suggéré comme alinéa g), « L'exposition directe ou indirecte d'un enfant à la violence familiale »?

**M. Ouchterlony :** Pour plus de précision, est-ce que vous me demandez si on peut l'ajouter?

**Le sénateur Jaffer :** Peut-on l'ajouter en tant qu'alinéa g), comme l'avocate des enfants de Colombie-Britannique l'a suggéré? Ce que j'ai compris — et tous mes collègues étaient là et ils peuvent donc me corriger — c'est qu'elle a proposé la

has a clause that says a child's direct or indirect exposure to family violence. I am asking my colleagues if they would consider adding an amendment (g) to this.

**Mr. Ouchterlony:** I am just trying to understand what you would like to hear from me. Is there is a question about whether or not such a paragraph could be added by the committee?

**Senator Day:** It is to know whether it would be legally consistent or not consistent.

**Senator Nancy Ruth:** You are saying there are two kinds.

The problem she was trying to solve was that it would be left to too much discretion on the part of the judge and it would be better to have it defined. Am I correct in understanding that that was the problem she was trying to solve?

**Senator Jaffer:** She was saying British Columbia had this.

**Senator Nancy Ruth:** Under the new family law.

**Mr. Ouchterlony:** I will point out that in clause 16(9) the types of family violence described there could involve the child. The beginning of clause 16(9) says any child in the charge of either spouse or common-law partner, if the violence is against that child, those types of family violence are already considered, against children.

If, however, in that amendment you are hoping to include the indirect exposure of a child to family violence — more of the psychological and emotional type — that would be perhaps more appropriately included in the clause 22 provision on family violence that we were looking at a moment ago.

**Senator Jaffer:** Clause 22 is just a general statement, while here it sets out the different kinds. It is my understanding that is why Ms. Turpel-Lafond was saying you should add it here.

**Senator Nancy Ruth:** Clause 16(9)(c) talks about reckless intention to act that causes reasonable fear.

**Senator Day:** That (c) is damage to property.

**The Chair:** What I understood the advocate to say is that that would become consistent with what already exists in British Columbia.

**Senator Nolin:** Could I make a suggestion? The fact is that we do not have anything in writing and will have to reopen clause 2 to achieve the purpose of having a definition that will apply. Why do not we adopt the section as it is now and then move third reading amendment, if there is one by you?

**Senator Jaffer:** We are not opening definition, too.

**Senator Nolin:** I thought that was the intent of our colleague Senator Nancy Ruth.

définition de la Colombie-Britannique de la violence familiale qui parle de l'exposition directe ou indirecte d'un enfant à la violence familiale. Je demande à mes collègues s'ils envisageraient d'ajouter un amendement g).

**M. Ouchterlony :** J'essaie seulement de comprendre ce que vous voulez savoir. Me demandez-vous si le comité pourrait ajouter un tel alinéa?

**Le sénateur Day :** La question est de savoir si ce serait juridiquement uniforme ou non.

**Le sénateur Nancy Ruth :** Vous dites qu'il y a deux sortes de définition.

La question qu'elle abordait, c'est qu'on laisse trop de discrétion au juge à cet égard; il serait mieux de définir ce concept. Si j'ai bien compris, c'est le problème qu'elle tentait de résoudre. C'est bien cela?

**Le sénateur Jaffer :** Elle disait que la Colombie-Britannique l'avait fait.

**Le sénateur Nancy Ruth :** Dans le cadre de sa nouvelle loi sur le droit de la famille.

**M. Ouchterlony :** J'aimerais souligner que les situations de violence familiale décrites au paragraphe 16(9) pourraient avoir trait à l'enfant. D'ailleurs, au début du paragraphe 16(9), il est question de tout enfant à la charge d'un des époux ou conjoints de fait. Ainsi, tout acte de violence commis contre cet enfant correspondrait à un cas de violence familiale dirigée contre un enfant.

Cependant, si vous vouliez inclure dans cet amendement l'exposition indirecte d'un enfant à la violence familiale, notamment sur les plans psychologique et émotif, il serait peut-être plus approprié de le faire dans la disposition sur la violence familiale dont nous parlions tout à l'heure, à l'article 22.

**Le sénateur Jaffer :** L'article 22 est un simple énoncé général. Ici, on établit les diverses situations. D'après ce que j'ai compris, c'est la raison pour laquelle Mme Turpel-Lafond disait qu'il faudrait l'ajouter ici.

**Le sénateur Nancy Ruth :** L'alinéa 16(9)c) porte sur l'intention d'agir par insouciance qui cause une crainte raisonnable.

**Le sénateur Day :** Cet alinéa vise les dommages matériels.

**Le sénateur Jaffer :** D'après ce que j'ai compris de ce qu'a dit l'intervenante, cela rejoindrait ce qui existe déjà en Colombie-Britannique.

**Le sénateur Nolin :** Puis-je faire une suggestion? Nous n'avons pas de projet d'amendement écrit, et il faudrait revoir l'article 2 pour y inclure une définition générale. Pourquoi ne pas adopter l'article tel quel pour l'instant et vous pourrez proposer un amendement à la troisième lecture, si vous le voulez?

**Le sénateur Jaffer :** Il n'est pas question de revoir les définitions, non plus.

**Le sénateur Nolin :** Je croyais que c'était l'intention de notre collègue, le sénateur Nancy Ruth.

**Senator Jaffer:** I accepted the justice department's explanation on that. I want to add a (g) to this.

**Mr. Ouchterlony:** The way I understand it is that there may be some difficulty in adding (g) to clause 16(9) because we are dealing with emergency protection orders. We are dealing with imminent harm, and the types of things considered by what you are proposing to add are not. They are more of the emotional and psychological, the indirect harm.

**Senator Jaffer:** It says a child's direct exposure to family violence. That is direct.

**Mr. Ouchterlony:** That is why I was referring to the mention of the child already contained in clause 16(9). It already covers the direct violence to children in the home or in the charge of either the spouse or the common-law partner. The direct violence is covered by the wording already contained in clause 16(9).

The indirect elements are not in line with the nature of its being an emergency measure. The requirement that there be types of imminent harm is contained in clause 16(9) already.

**Senator Jaffer:** I do not accept it, but I guess I am overruled on that. Let us move on.

**The Deputy Chair:** Shall clause 16 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chair:** Agreed. Shall clause 17 carry?

**Senator Jaffer:** I have an amendment on clause 17 that is in front of you in writing. On page 15, by replacing lines three and four, it should read: "may extend the duration of the order beyond the period of."

I have spoken about this a number of times. I believe that 90 days is not enough and it should be left to the judge's discretion.

**Senator Nancy Ruth:** We are striking.

**Senator Jaffer:** Yes. I asked the department and the department was not able to help me, so I asked Mr. Audcent from our legal department to help me with these amendments.

I am asking that the 90 days be removed, that "section 16, but may extend the duration of the order beyond the period of 90 days."

That is the amendment I am moving.

**Senator Nancy Ruth:** Could you repeat the whole sentence the way you want it?

**Senator Jaffer:** "On a rehearing, the court may, by order, confirm, vary or revoke the order made under section 16, but may extend the duration of the order beyond the period of 90 days."

Instead of saying "may only," it says, "but say may extend the duration of the order beyond the period of 90 days."

**Le sénateur Jaffer :** J'ai accepté l'explication du ministère de la Justice à ce sujet. J'aimerais ajouter un alinéa g) à ce paragraphe.

**M. Ouchterlony :** D'après ce que je comprends, l'ajout d'un alinéa g) au paragraphe 16(9) pourrait comporter certaines difficultés parce que nous traitons des ordonnances de protection d'urgence. Il est ici question des préjudices imminents, et les situations qu'englobe votre proposition n'en sont pas. Il s'agit davantage de préjudices indirects aux plans émotif et psychologique.

**Le sénateur Jaffer :** On parle d'exposition directe d'un enfant à la violence familiale. C'est direct.

**M. Ouchterlony :** C'est la raison pour laquelle j'ai souligné qu'on mentionne déjà l'enfant au paragraphe 16(9). Cette disposition porte déjà sur la violence directe envers les enfants qui résident dans le foyer familial ou qui sont à la charge de l'un des époux ou des conjoints de fait. Le libellé du paragraphe 16(9) couvre déjà la violence directe.

Les éléments indirects ne s'accordent pas avec la nature d'une mesure d'urgence. Quant aux situations où il y a préjudice imminent, elles sont déjà prévues au paragraphe 16(9).

**Le sénateur Jaffer :** Je ne suis pas d'accord, mais je crois que ma proposition est rejetée. Poursuivons.

**Le vice-président :** L'article 16 est-il adopté?

**Des voix :** Oui.

**Le vice-président :** D'accord. L'article 17 est-il adopté?

**Le sénateur Jaffer :** Vous avez entre les mains un amendement à l'article 17 que j'aimerais proposer. À la page 15, par substitution, aux lignes quatre à six, on devrait lire : « en cause, et peut prolonger sa durée au-delà de la période de quatre-vingt-dix jours ».

J'ai abordé ce sujet à plusieurs reprises. D'après moi, 90 jours ne suffisent pas et il faudrait laisser le juge décider de la durée à sa discrétion.

**Le sénateur Nancy Ruth :** Nous enlevons donc cette partie-là.

**Le sénateur Jaffer :** Oui. J'ai demandé au ministère, et l'on n'a pas pu m'aider. J'ai donc demandé à M. Audcent, de notre service juridique, de m'aider à rédiger ces amendements.

Je demande qu'on enlève la première mention des 90 jours, de sorte qu'on lise « en cause, et peut prolonger sa durée au-delà de la période de quatre-vingt-dix jours ».

C'est l'amendement que je propose.

**Le sénateur Nancy Ruth :** Pouvez-vous répéter la phrase au complet, dans sa version définitive?

**Le sénateur Jaffer :** « Lorsqu'il procède à une nouvelle instruction, le tribunal peut, par ordonnance, confirmer, modifier ou révoquer l'ordonnance en cause, et peut prolonger sa durée au-delà de la période de quatre-vingt-dix jours. »

Au lieu de dire « peut toutefois », je propose « et peut prolonger sa durée au-delà de la période de quatre-vingt-dix jours ».

**Senator Nolin:** Can we hear from the department please? Have you heard the proposal?

**Senator Jaffer:** They know about the proposal because I asked them.

**Senator Nolin:** Can we hear from the department?

**Line Paré, Director General, External Relations and Gender Issues Branch, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada:** From the department, and then Mr. Ouchterlony can add, with respect to the period of 90 days, the department looked across Canada with respect to the provinces and territories who have the same kind of legislation with respect to emergency protection orders.

When you look at it there is up to 90 days, and then a superior court judge can extend the emergency protection order for another 90 days. The rationale is that these are really emergency protection orders.

**Senator Jaffer:** Sorry, I do not mean to stop you, but I brought this up before. Which province does that? The Library of Parliament looked and could not find one province that does what you say.

**Ms. Paré:** In Nova Scotia there is a provincial Domestic Violence Intervention Act dated 2003, and the justice of the peace emergency protection order is valid for a period not exceeding 30 days. You have Prince Edward Island where duration of order shall not exceed 90 days unless otherwise ordered by judge.

**Senator Jaffer:** The earlier one you have is from the justice of the peace. This is from the Superior Court.

**Ms. Paré:** Yes, but the emergency protection order that is in the legislation — and Mr. Ouchterlony can add — the 90 days can be provided by a justice of the peace. If you need to have an extension of the 90 days, then it would have to be heard by a Superior Court judge.

**Senator Jaffer:** The Superior Court judge can decide on the amount. What I am asking here is, yes, accept the first 90 days, but instead of having the second 90 days and making it just a 180-day order, the second one would be at the discretion of the judge.

I respectfully suggest that there is no province in the country, from the research that the Library of Parliament has done, that sets out the position that you have. There is not a province, from what I understand, that has it the way you say it. We are trying to create the same rights for women across the country, and yet we are giving Aboriginal women less rights than all women across the country have.

**Le sénateur Nolin :** Pouvons-nous demander aux représentants du ministère ce qu'ils ont à dire à ce sujet? Avez-vous entendu l'amendement proposé?

**Le sénateur Jaffer :** Les représentants sont au courant de la proposition, car je le leur ai demandé.

**Le sénateur Nolin :** J'aimerais savoir ce qu'ils ont à dire à ce sujet.

**Line Paré, directrice générale, Direction générale des relations extérieures et problématiques hommes-femmes, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada :** M. Ouchterlony pourra apporter des précisions, mais en ce qui concerne la période de 90 jours, le ministère a examiné les mesures législatives semblables des provinces et territoires du pays en ce qui a trait aux ordonnances de protection d'urgence.

À la base, on prévoit une période pouvant aller jusqu'à 90 jours, après quoi une cour supérieure peut prolonger la durée de l'ordonnance de protection d'urgence de 90 jours supplémentaires. C'est qu'il s'agit vraiment d'ordonnances de protection d'urgence.

**Le sénateur Jaffer :** Je suis désolée, je ne veux pas vous interrompre, mais j'en ai déjà parlé auparavant. De quelle province s'agit-il? La Bibliothèque du Parlement a étudié la question et n'a pas pu trouver de province qui procède comme vous le dites.

**Mme Paré :** En Nouvelle-Écosse, en vertu de la Domestic Violence Intervention Act, qui date de 2003, l'ordonnance de protection d'urgence du juge de paix est en vigueur pendant une période n'excédant pas 30 jours. À l'Île-du-Prince-Édouard, la durée de l'ordonnance ne doit pas dépasser 90 jours, sauf ordonnance contraire du juge.

**Le sénateur Jaffer :** La première durée est déterminée par le juge de paix. On parle ici d'une cour supérieure.

**Mme Paré :** Oui, mais en ce qui concerne l'ordonnance de protection d'urgence prévue par la loi — et M. Ouchterlony peut apporter des précisions —, la durée de 90 jours peut être fixée par un juge de paix. S'il faut prolonger la durée au-delà des 90 jours, il faut s'adresser à un juge de cour supérieure.

**Le sénateur Jaffer :** Une cour supérieure peut décider du nombre de jours. Ce que je propose, c'est d'accepter la première durée de 90 jours, mais au lieu de permettre 90 jours supplémentaires pour en faire une ordonnance de 180 jours, la seconde durée serait à la discrétion du juge.

Je fais valoir respectueusement qu'aucune province canadienne ne définit la position que vous adoptez, selon les recherches effectuées par la Bibliothèque du Parlement. Aucune province ne procède comme vous le décrivez, d'après ce que je comprends. Nous tentons de créer les mêmes droits pour les femmes partout au pays. Pourtant, nous accordons moins de droits aux femmes autochtones qu'à l'ensemble des femmes canadiennes.

I have no problem with you getting the 90 days the first time. However, the second time, I am saying leave it to the discretion of the judge. No one has been able to show me there is any province in this country that has what you are suggesting.

**Ms. Paré:** When the department looked into the analysis about the 90 days and the extension, we also took into consideration the First Nations context.

What you do is that you do 90 days, which is three months, and then the Superior Court judge can hear a demand and then extend for another 90 days, which is six months. These are for emergency protection orders, in the situation of family violence.

**Senator Jaffer:** I will say this only once because I think I am beating a dead horse, but why cannot it be like it is across everywhere in the country, which is 90 days first and then at the discretion of the judge? Why do you want to make it different for Aboriginal women?

You are saying that you want the same law for all Aboriginal women, and then you tie their hands with 180 days. We, as a country, do not give them access to justice. We do not provide them with resources, and yet we say they can only have six months. Why? Why cannot it be according to the discretion of the judge?

**Mr. Ouchterlony:** I might be able to add a little bit more analysis to this issue.

The way you will see it worded in the other legislation, as you are saying, is 90 days unless otherwise ordered by the judge. The motion, as you have proposed it, would not indicate 90 days further unless the judge ordered otherwise. It would be open-ended for the judge.

**Senator Jaffer:** As it is in every jurisdiction.

**Mr. Ouchterlony:** No, the other jurisdictions say 90 days unless otherwise ordered.

All I am saying is that in this nature of proceeding, an emergency protection proceeding, these are not meant to replace exclusive occupation orders. Therefore, there is a problem in leaving it open-ended like that. I am not an expert in family law, but there is case law that states that it cannot be open-ended this way; there needs to be a limit and a minimal impairment that is appropriate, given the emergency nature of the proceedings.

**Senator Jaffer:** Colleagues, I have done a lot of research on this. I have asked the department's help because I think this is a very serious issue. When the minister was here, he got it. He said, yes, that is something we should look at. For my colleagues who were here to hear the minister, he got it, and I wish he was here.

Je n'ai aucune objection à ce qu'on accorde 90 jours la première fois. Cependant, la seconde fois, je crois qu'il faudrait donner de la latitude au juge. Personne n'a réussi à me prouver qu'une province canadienne a ce que vous proposez.

**Mme Paré :** Quand le ministère a analysé les 90 jours et la prolongation, nous avons également tenu compte du contexte des Premières nations.

On accorde d'abord 90 jours, soit une période de trois mois, après quoi le juge de cour supérieure peut instruire une demande et prolonger la durée de 90 jours, pour un total de six mois. Cette durée s'applique aux ordonnances de protection d'urgence, en cas de violence familiale.

**Le sénateur Jaffer :** Je vais le dire qu'une seule fois, car je crois que j'essaie d'enfoncer une porte ouverte. Pourquoi ne pouvons-nous pas procéder comme partout au pays, c'est-à-dire avec une durée de 90 jours d'abord, et à la discrétion du juge par la suite? Pourquoi voulez-vous que ce soit différent pour les femmes autochtones?

Vous dites vouloir offrir la même loi à l'ensemble des femmes autochtones, puis vous leur liez les mains avec une durée maximale de 180 jours. Le Canada ne leur donne pas accès à la justice. Nous ne leur fournissons pas de ressources, mais nous leur disons qu'ils ne peuvent avoir que six mois. Pourquoi? Pour quelle raison ne pouvons-nous pas laisser cela à la discrétion du juge?

**M. Ouchterlony :** Je peux peut-être apporter quelques précisions à cet égard.

Comme vous le dites, dans le libellé des autres mesures législatives, on mentionne les 90 jours sauf ordonnance contraire du juge. Dans la motion que vous proposez, on n'indique pas ces 90 jours supplémentaires sauf ordonnance contraire du juge. Celui-ci aurait une latitude illimitée.

**Le sénateur Jaffer :** Comme c'est le cas dans toutes les provinces et territoires.

**M. Ouchterlony :** Non. Les provinces et territoires mentionnent les 90 jours sauf ordonnance contraire.

Ce que je veux dire, c'est qu'étant donné la nature de cette procédure, soit une instance de protection d'urgence, on n'entend pas remplacer les ordonnances d'occupation exclusive. Par conséquent, le fait d'offrir une telle latitude illimitée pose problème. Je ne suis pas un spécialiste du droit de la famille, mais la jurisprudence précise qu'on ne peut pas laisser autant de latitude; il doit y avoir une limite et une atteinte minimale qui sont appropriées, compte tenu de la nature urgente des procédures judiciaires.

**Le sénateur Jaffer :** Chers collègues, j'ai effectué plusieurs recherches à ce sujet. J'ai demandé l'aide du ministère parce que je crois qu'il s'agit d'une question très importante. Quand le ministre a comparu devant le comité, il l'a bien compris. Il a dit qu'il fallait effectivement se pencher sur le sujet. Les sénateurs qui étaient présents lors de la comparution du ministre peuvent le confirmer; il a bien compris, et j'aurais aimé qu'il soit ici.

If I can turn to page 11, it says that on an *ex parte* order, it is up to a period of 90 days. I accept that. However, it is saying that on a rehearing, the department still says 90 days and that is it.

What I am saying is that on a rehearing, it should be at the discretion of the judge, not 90 days. I have told the department this before; this is not news to them. There is not one jurisdiction in this country that ties the hands of women to 180 days.

Colleagues, if we are serious about wanting to really give rights to Aboriginal women, with everything we have heard about how difficult it is to get access to justice, why are we saying they can only get an emergency order for six months when any woman in the country can get it for longer? That is my thing.

Here, the bill clearly says 90 days. I have no issue with that; but on a rehearing, if the woman goes back to the judge, then it should be at the discretion of the judge.

**Senator Ataullahjan:** If we do that for an indefinite term, it would deny the other party the right to be heard.

**Senator Jaffer:** I have done this for 35 years. It is in front of a judge. Judges are serious about when they extend this order. They will not do that lightly.

**Senator Nancy Ruth:** If I remember what Ms. Turpel-Lafond said, she said 90 days to one year — just put a limit on it. It was not endless, but she did think 90 days was short.

**Senator Jaffer:** There has not been one witness, including the minister, who thought 90 days was okay. Even the minister said that we have to look at this again. He was very fair. If we are serious, we should not tie Aboriginal women's hands to 180 days.

**Senator Greene:** I have sympathy for that statement. However, it seems to me this is such a powerful order because the other party cannot come back.

**Senator Jaffer:** They can. Senator Greene, I do this every day. I did this order last Friday. I went to court and got an *ex parte* order. The judge said you get the *ex parte* order; in three days, the husband can set it aside. The judges do not give *ex parte* orders easily. In three days, the husband could have come back and set it aside.

Permettez-moi de revenir à la page 11, où l'on parle d'ordonnance *ex parte* d'une durée maximale de 90 jours. Je suis d'accord. Cependant, dans le cas d'une nouvelle instruction, le ministère continue d'utiliser une durée maximale de 90 jours.

Ce que je propose dans le cas d'une nouvelle instruction, c'est qu'on devrait laisser le tout à la discrétion du juge au lieu d'imposer une période de 90 jours. Je l'ai mentionné aux représentants du ministère auparavant, donc ce n'est pas nouveau pour eux. Il n'existe pas une seule autorité au pays qui lie les mains des femmes en leur offrant 180 jours.

Chers collègues, si nous sommes sérieux dans notre démarche visant à donner des droits aux femmes autochtones, compte tenu des témoignages entendus à propos des difficultés qu'elles rencontrent pour avoir accès à la justice, pourquoi disons-nous qu'elles ont droit à une ordonnance d'urgence de six mois seulement, alors que toutes les femmes au pays ont droit à une ordonnance plus longue? Je ne comprends pas.

Ici, le projet de loi précise clairement qu'il s'agit de 90 jours. Je n'y vois aucune objection, mais dans le cas d'une nouvelle instruction, il devrait revenir au juge de déterminer la durée si une femme lui présente une nouvelle demande.

**Le sénateur Ataullahjan :** Si nous laissons une durée indéterminée, l'autre partie se verrait refuser le droit d'être entendu.

**Le sénateur Jaffer :** J'ai 35 ans d'expérience dans le domaine. L'instruction se fait devant un juge. Quand ils décident de prolonger cette ordonnance, les juges ne prennent pas cela à la légère. Ils sont très sérieux.

**Le sénateur Nancy Ruth :** Si je me souviens bien des propos de Mme Turpel-Lafond, elle proposait de 90 jours à un an, dans la mesure où il y a une limite. Selon elle, la durée ne doit pas être prolongée indéfiniment, mais elle estimait qu'une période de 90 jours était courte.

**Le sénateur Jaffer :** Nous n'avons entendu aucun témoin, pas même le ministre, qui pensait que la durée de 90 jours était une bonne idée. Même le ministre a dit que nous devons revoir cela. Il était très juste. Si nous sommes sérieux dans notre démarche, nous ne devrions pas lier les mains des femmes autochtones en leur offrant 180 jours.

**Le sénateur Greene :** Je souscris à cette affirmation. Cependant, il me semble qu'une telle ordonnance a beaucoup de poids, car l'autre partie ne peut pas être entendue.

**Le sénateur Jaffer :** Elle le peut. J'en fais chaque jour, sénateur Greene. J'ai obtenu une telle ordonnance vendredi dernier. Je suis allée devant le tribunal et j'ai obtenu une ordonnance *ex parte*. Le juge a dit que j'ai obtenu une telle ordonnance, mais dans trois jours, le mari peut la faire annuler. Les juges n'accordent pas d'ordonnances *ex parte* facilement. Trois jours plus tard, le mari aurait pu déposer une demande d'annulation.

This is a very serious order. The reason it goes *ex parte* is that the wife does not want the husband to know she has gone to court. We know the issue around it; I do not need to educate anyone in this room.

This is a very serious order. Sorry, I am passionate because it is really bothering me. I have done so much work on this and I asked the department to help me. This is a non-partisan committee; we try to work in a non-partisan way.

We are doing to Aboriginal women what we do not do to anyone across the country. I have challenged the department to bring me one jurisdiction where we do this. There is not one. I could be wrong, but they have not brought me one.

**Senator Greene:** Is there one?

[Translation]

**Senator Nolin:** Is there a provincial jurisdiction?

**Ms. Paré:** That is exactly the same?

**Senator Nolin:** What Senator Jaffer says is pretty convincing.

If there is a province or a territory where a right like the one you mentioned exists, do let us know.

[English]

**Senator Nancy Ruth:** If you look at Ms. Turpel-Lafond's presentation, her second recommendation is based on British Columbia family law at the bottom.

[Translation]

**Ms. Paré:** There is not a province or a territory in Canada that has exactly the same regulations. You won't find that.

**Senator Nolin:** But your argument and my colleagues are contradictory. We think that, when judges exercise their discretion, they do so in compliance with the law of all the individuals standing before them. That includes the rights of someone who is absent — especially when someone is absent.

My colleague tells us that we should allow the judge complete latitude and not limit him in time. You tell us that, since it is urgent, the period should be limited. Furthermore, this does not happen at the provincial level.

So look into your information and tell us what you have discovered.

[English]

**Ms. Paré:** Senator Jaffer has already alluded to the information that we provided. I can go through the list of provinces and territories about what they have. In Nova Scotia, it is the justice of the peace. The order is valid for a period not exceeding 30 days and

C'est une ordonnance très importante. Lorsqu'il y a ordonnance *ex parte*, c'est parce que la femme ne veut pas que son mari sache qu'elle est allée devant un tribunal. Nous savons tous quelles raisons motivent cette manière de procéder. Je n'ai pas besoin de fournir d'explications aux membres du comité.

Il s'agit d'une ordonnance très importante. Je suis désolée, mais j'en parle avec passion parce que cela me tracasse vraiment. J'ai mis énormément d'efforts sur ce dossier et j'ai demandé l'aide du ministère. Nous faisons partie d'un comité non partisan et nous tentons de travailler de manière non partisane.

Nous faisons aux femmes autochtones ce que nous n'imposons pas aux autres Canadiens. J'ai mis le ministère au défi de me donner un exemple d'autorité qui procède ainsi. Il n'y en a aucune. Je me trompe peut-être, mais on n'a pas pu me donner d'exemple.

**Le sénateur Greene :** Y en a-t-il une?

[Français]

**Le sénateur Nolin :** Est-ce qu'il y a une juridiction provinciale?

**Mme Paré :** Qui est exactement la même?

**Le sénateur Nolin :** Ce que dit le sénateur Jaffer est assez convaincant.

S'il y a une province ou un territoire où un droit comme celui que vous mentionnez existe, dites-nous-le.

[Traduction]

**Le sénateur Nancy Ruth :** Dans le document fourni par Mme Turpel-Lafond, au bas de la page 1, je constate que sa deuxième recommandation est fondée sur le droit de la famille de la Colombie-Britannique.

[Français]

**Mme Paré :** Il n'y a pas une province ou un territoire au Canada qui a exactement la même réglementation. On ne retrouve pas cela.

**Le sénateur Nolin :** Mais votre argument et celui de ma collègue se confrontent. Nous croyons que lorsqu'un juge exerce sa discrétion, il le fait dans le respect du droit de tous les individus qui sont devant lui. Cela inclut les droits de la personne qui est absente — surtout lorsque la personne est absente.

Ma collègue nous dit qu'on devrait laisser au juge pleine latitude et ne pas le limiter dans le temps. Vous nous dites que comme c'est urgent, on devrait limiter la période. D'ailleurs, ça ne se fait pas au niveau provincial.

Alors, allez au bout de vos informations et dites-nous ce que vous avez découvert.

[Traduction]

**Mme Paré :** Le sénateur Jaffer a déjà fait allusion aux renseignements que nous avons fournis. Si vous le désirez, je peux faire le tour des provinces et des territoires pour vous dire ce que renferme chaque loi. En Nouvelle-Écosse, c'est le juge de



can be extended up to another 30 days from the expiration date of the original order. In Prince Edward Island, the duration of the order shall not exceed 90 days, unless otherwise ordered by a judge. In Newfoundland and Labrador, the duration of an emergency protection order shall not exceed 90 days; and an emergency protection order may not be renewed or extended.

**Senator Jaffer:** That is unless the judge orders.

**Ms. Paré:** An emergency order protection may not be renewed or extended. It is in section 7(4) of the act.

**Senator Nolin:** That is in Newfoundland and Labrador. Can you tell us about Quebec and Ontario?

[Translation]

**Ms. Paré:** Quebec does not have one regarding family violence.

[English]

**Senator Jaffer:** None in Quebec, Ontario and none in British Columbia.

**Senator Nancy Ruth:** “None” means they can be indefinitely extended.

**Ms. Paré:** What we wrote was about the list related to clause 16(1) and the *ex parte* application and 90 days. Senator Jaffer is now talking about clause 17(8).

**Senator Jaffer:** Always. Not now, but always.

**Ms. Paré:** Always. With respect to clause 17(8), we have in the proposed legislation an extended duration of the order for up to 90 days beyond the period of 90 days referred to in subclause 16(1). Senator Jaffer is proposing not to put that 90 days but that it be up to the discretion of the judge. That can be done. The judge could make a decision that it be for an extension of one month or two months or three months.

I will repeat the analysis and why it was in the proposed legislation; and I know that family violence is very serious. There were also policy and legislative analyses. The policy analysis was about the balance of collective versus individual rights in the case of an emergency protection order. On a rehearing, a court may order 90 days, and it could be up to the judge; or it could be 90; or it could be at the discretion of the judge.

**Senator Greene:** It seems to me that the provinces are all over the map on this.

**Senator Jaffer:** Not really — it is like that just in Ontario, British Columbia and the Western provinces.

**Senator Greene:** There are a lot of exceptions, though.

paix. L’ordonnance est en vigueur pour une période n’excédant pas 30 jours et elle peut être prolongée jusqu’à 30 jours au-delà de la date d’expiration de l’ordonnance initiale. À l’Île-du-Prince-Édouard, la durée de l’ordonnance ne peut pas dépasser 90 jours, sauf ordonnance contraire du juge. À Terre-Neuve-et-Labrador, la durée de l’ordonnance de protection d’urgence ne doit pas dépasser 90 jours, et l’on ne peut pas renouveler ou prolonger cette durée.

**Le sénateur Jaffer :** Sauf si le juge l’ordonne.

**Mme Paré :** On ne peut pas renouveler ou prolonger la durée de l’ordonnance de protection d’urgence. C’est ce que prévoit le paragraphe 7(4) de la loi.

**Le sénateur Nolin :** Il s’agit là de Terre-Neuve-et-Labrador. Qu’en est-il du Québec et de l’Ontario?

[Français]

**Mme Paré :** Le Québec n’en a pas au niveau de violence familiale.

[Traduction]

**Le sénateur Jaffer :** Il n’y en a ni au Québec, ni en Ontario ni en Colombie-Britannique.

**Le sénateur Nancy Ruth :** Ce qui veut dire qu’ils peuvent être prorogés indéfiniment.

**Mme Paré :** Ce que nous avons écrit concernait la liste relative au paragraphe 16(1) et la requête *ex parte* et les 90 jours. Le sénateur Jaffer parle maintenant du paragraphe 17(8).

**Le sénateur Jaffer :** Toujours. Pas juste maintenant, toujours.

**Mme Paré :** Toujours. Pour ce qui est du paragraphe 17(8), le projet de loi prévoit une prolongation de la durée de l’ordre pouvant aller jusqu’à 90 jours au-delà de la période initiale de 90 jours prévue au paragraphe 16(1). Le sénateur Jaffer propose de ne pas introduire ces 90 jours et que ce soit à la discrétion du juge. Cela est faisable. Le juge pourrait décider d’un allongement d’un mois, deux mois ou trois mois.

Je réitérerai ce qui nous a amenés à intégrer ces dispositions dans le projet de loi et je sais fort bien que la question de la violence familiale est très sérieuse. Des études des politiques et des lois ont été effectuées. L’étude politique examinait l’équilibre entre les droits individuels et collectifs dans le cas d’un ordre de protection d’urgence. Dans le cas d’une nouvelle audience, un tribunal peut établir que ce soit 90 jours, et ça pourrait être au juge d’en décider; ou ça pourrait être 90 ou c’est à la discrétion du juge.

**Le sénateur Greene :** Il me semble que les provinces ont chacune leur version.

**Le sénateur Jaffer :** Pas vraiment — c’est comme cela seulement en Ontario, en Colombie-Britannique et dans les Provinces de l’Ouest.

**Le sénateur Greene :** Il y a quand même beaucoup d’exceptions.

**Senator Jaffer:** Newfoundland and Labrador has 90 days. The information I have from Library of Parliament is that it was then at the discretion of the judge. I have no issue with the first 90 days; that is fair.

It would be in a rare circumstance that the violence is so serious that the judge may consider an order. As the department said, the judge may consider only 30 days. Let us leave it to the discretion of the judge and not tie the hands of the judge. Sometimes it will be 90 days only because people will not always go for the rehearing. Let us not tie the hands of the judge in a serious case.

**Senator Nancy Ruth:** Ms. Turpel-Lafond, when quoting the British Columbia Family Law Act, says:

Unless the court provides otherwise, an order under this section expires one year after the date it is made.

In her view, she said that the British Columbia provision better reflects that some domestic situations require longer-term orders to ensure stability and to meet the needs of children and families. Why should First Nations people be treated any differently?

Her recommendation was that it be up to one year rather than at the discretion of the judge. Rather than just 90 days, could the department live with a compromise of between 90 days and one year?

**Senator Day:** In the end it will be for us to decide.

**Senator Nolin:** It is not fair to put them in that position. They are telling us their position, and it is up to us to decide.

**Senator Jaffer:** I agree with you. I move the amendment, and Senator Lovelace Nicholas has seconded it.

**The Deputy Chair:** In amendment to the motion that clause 17 carry, the Honourable Senator Jaffer moves that Bill S-2 be amended in clause 17 on page 15 by replacing lines 3 and 4 with the following: "section 16, and may extend the duration of the order beyond the period of . . . "

Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** No.

**The Deputy Chair:** Honourable senators, we will proceed to a roll call. The clerk of the committee will call members' names beginning with the chair and then in alphabetical order. Senators should verbally indicate whether they vote for, against or abstain. The clerk will then announce the results of the vote. It is my duty as chair to declare whether the motion is carried or defeated.

**Senator Brazeau:** Against.

**Senator Atallahjan:** Against.

**Le sénateur Jaffer :** Terre-Neuve et Labrador a 90 jours. Les informations que je détiens de la Bibliothèque du Parlement m'indiquent qu'ensuite, c'est au juge d'en décider. Je n'ai pas de problème avec les 90 premiers jours, cela est juste.

Ce n'est que dans de très rares circonstances que la violence exercée est telle que le juge envisagerait un ordre. Comme l'a dit le ministre, le juge ne peut envisager que 30 jours. Il faut laisser aux juges leur pouvoir de discrétion et ne pas leur lier les mains. Parfois, ce sera 90 jours simplement, car les gens ne vont pas toujours aux nouvelles audiences. N'entravons pas les décisions du juge dans les affaires sérieuses.

**Le sénateur Nancy Ruth :** Mme Turpel-Lafond, citant la loi sur la famille de la Colombie-Britannique, explique :

À moins que le tribunal n'en décide autrement, un ordre dans le cadre du présent article prend fin un an après sa date de création.

Selon elle, la loi britanno-colombienne reflète davantage le fait que certaines situations familiales exigent des ordres établis sur le long terme, afin d'assurer une stabilité et de répondre aux besoins des enfants et des familles. Pourquoi les Premières nations devraient-elles être traitées différemment?

Sa recommandation était de fixer une période d'un an plutôt que de s'en remettre à la discrétion du juge. Plutôt que 90 jours, le ministre pourrait-il s'accommoder d'un compromis entre 90 jours et un an?

**Le sénateur Day :** Ce sera à nous d'en décider.

**Le sénateur Nolin :** Ce n'est pas juste de leur donner ce rôle. Ils nous expliquent leur situation et c'est à nous de prendre une décision.

**Le sénateur Jaffer :** Je suis d'accord avec vous. Je propose cet amendement et le sénateur Lovelace Nicholas l'a appuyé.

**Le vice-président :** Je propose que le projet de loi S-2 soit modifié, à l'article 17, page 15, par substitution, aux lignes 4 à 6, de ce qui suit : « ...cause, et peut prolonger sa durée au-delà de la période de quatre-vingt-dix jours... »

Honorables sénateurs, la motion modifiée est-elle adoptée?

**Des voix :** Oui.

**Des voix :** Non.

**Le vice-président :** Honorables sénateurs, nous allons procéder à l'appel nominal. Le greffier du comité appellera les noms des membres en commençant par le président et en poursuivant dans l'ordre alphabétique. Les sénateurs devront indiquer verbalement s'ils s'expriment pour ou contre, ou s'ils s'abstiennent. Le greffier annoncera ensuite les résultats du vote. Il m'incombe en qualité de président que de déclarer si la motion est adoptée ou rejetée.

**Le sénateur Brazeau :** Contre.

**Le sénateur Atallahjan :** Contre.

**Senator Day:** For the amendment.

**Senator Greene:** Against.

**Senator Hubley:** For the amendment.

**Senator Jaffer:** For.

**Senator Lovelace Nicholas:** For.

**Senator Nancy Ruth:** For.

**Senator Nolin:** Against.

**Mr. Charbonneau:** “Yeas,” five; “Nays,” 4.

**The Deputy Chair:** The motion is carried. Shall clause 18 carry?

**Senator Jaffer:** I have an amendment to clause 18, on page 15, by replacing lines 23 and 24 to read: “. . . should revoke the order and extend the duration of the order beyond . . .”

**The Deputy Chair:** We are coming back to clause 17. Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Nolin:** On division.

**The Deputy Chair:** Clause 17, as amended, is carried.

**Senator Jaffer:** On division.

**Senator Nancy Ruth:** We are at clause 18.

**Senator Jaffer:** Clause 18, lines 23 and 24.

**Senator Nancy Ruth:** Where is that?

**Senator Jaffer:** It is on page 15.

**Senator Nancy Ruth:** I know, but which number is it?

**Senator Day:** It is clause 18(2).

**Senator Nancy Ruth:** Thank you.

**Senator Jaffer:** It will read: “. . . revoke the order and extend the duration of the order beyond . . .”

It is again about the 90 days. I move that motion, and Senator Lovelace Nicholas is seconding it. We do not need a seconder.

**The Deputy Chair:** In amendment to the motion that clause 18 carry, the Honourable Senator Jaffer moves that Bill S-2 be amended, in clause 18 on page 15, by replacing lines 23 and 24 with the following: “revoke the order and may extend the duration of the order beyond.”

Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** No.

**Some Hon. Senators:** Yes.

**Le sénateur Day :** Pour l’amendement.

**Le sénateur Greene :** Contre.

**Le sénateur Hubley :** Pour l’amendement.

**Le sénateur Jaffer :** Pour.

**Le sénateur Lovelace Nicholas :** Pour.

**Le sénateur Nancy Ruth :** Pour.

**Le sénateur Nolin :** Contre.

**M. Charbonneau :** « Pour », cinq; « Contre », quatre.

**Le vice-président :** La motion est adoptée. L’article 18 est-il adopté?

**Le sénateur Jaffer :** Je propose que le projet de loi S-2 soit modifié, à l’article 18, page 15, par substitution, aux lignes 26 à 28, de ce qui suit : « ...cause, et peut prolonger sa durée au-delà de la période de quatre-vingt-dix jours... »

**Le vice-président :** Nous revenons à l’article 17. Honorables sénateurs, la motion est-elle adoptée?

**Des voix :** D’accord.

**Le sénateur Nolin :** Avec dissidence.

**Le vice-président :** L’article 17 modifié est adopté.

**Le sénateur Jaffer :** Avec dissidence.

**Le sénateur Nancy Ruth :** Nous en sommes à l’article 18.

**Le sénateur Jaffer :** Article 18, lignes 26 à 28.

**Le sénateur Nancy Ruth :** Où est-ce?

**Le sénateur Jaffer :** C’est à la page 15.

**Le sénateur Nancy Ruth :** Je le sais, mais quel numéro?

**Le sénateur Day :** C’est le paragraphe 18(2).

**Le sénateur Nancy Ruth :** Merci.

**Le sénateur Jaffer :** La disposition indiquera : « ... prolonger sa durée au-delà de la période de quatre-vingt-dix jours ... »

Nous parlons encore des 90 jours. Je propose cette motion qui est appuyée par le sénateur Lovelace. Nous n’avons pas besoin de comotionnaire.

**Le vice-président :** En amendement à la motion d’adoption de l’article 18, l’honorable sénateur Jaffer propose que le projet de loi S-2 soit modifié à l’article 18, page 15, par substitution aux lignes 26 à 28 par ce qui suit : « ... prolonger sa durée au-delà de la période de quatre-vingt-dix jours ... »

Honorables sénateurs, la motion modifiée est-elle adoptée?

**Des voix :** Non.

**Des voix :** Oui.

**The Deputy Chair:** Once again, honourable senators, we will now be proceeding to a roll call. The clerk of the committee will call members' names, beginning with the chair and then going in alphabetical order. Senators should verbally indicate whether they vote for or against or abstain. The clerk will then announce the results of the vote and it is my duty as chair to declare whether the motion is carried or defeated.

**Senator Brazeau:** Against.

**Senator Ataullahjan:** Against.

**Senator Day:** For the amendment.

**Senator Greene:** Against.

**Senator Hubley:** For.

**Senator Jaffer:** For.

**Senator Lovelace Nicholas:** For.

**Senator Nancy Ruth:** For.

**Senator Nolin:** Against.

**Mr. Charbonneau:** "Yeas," 5; "nays," 4.

**The Deputy Chair:** The motion is carried.

Shall clause 17 carry, as amended?

[*Translation*]

**Senator Nolin:** On division.

**The Deputy Chair:** On division. Thank you.

[*English*]

Shall clause 19 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chair:** Shall clause 20 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chair:** Shall clause 21 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chair:** Carried. Shall clause 22 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Day:** Mr. Chair, if there are no other amendments up to clause 56, is that the next one?

**Senator Jaffer:** Senator Day is saying that we can group it from 22 up to 55.

**Senator Nancy Ruth:** Can I just ask if anyone has any comments around clause 41? I am not sure I do.

**Senator Day:** It is a notice of application.

**Senator Jaffer:** I do not.

**Le vice-président :** Une fois de plus, honorables sénateurs, nous allons procéder à l'appel. Le greffier du comité appellera les noms des membres en commençant par le président et en poursuivant dans l'ordre alphabétique. Les sénateurs devront indiquer verbalement s'ils s'expriment pour ou contre, ou s'ils s'abstiennent. Le greffier annoncera ensuite les résultats du vote. Il m'incombe en qualité de président de déclarer si la motion est adoptée ou rejetée.

**Le sénateur Brazeau :** Contre.

**Le sénateur Ataullahjan :** Contre.

**Le sénateur Day :** Pour l'amendement.

**Le sénateur Greene :** Contre.

**Le sénateur Hubley :** Pour.

**Le sénateur Jaffer :** Pour.

**Le sénateur Lovelace Nicholas :** Pour.

**Le sénateur Nancy Ruth :** Pour.

**Le sénateur Nolin :** Contre.

**M. Charbonneau :** « Pour », cinq; « Contre », quatre.

**Le vice-président :** La motion est adoptée.

L'article 17 modifié est-il adopté?

[*Français*]

**Le sénateur Nolin :** À la majorité.

**Le vice-président :** À la majorité. Merci.

[*Traduction*]

L'article 19 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le vice-président :** L'article 20 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le vice-président :** L'article 21 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le vice-président :** Adopté. L'article 22 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le sénateur Day :** Monsieur le président, s'il n'y a pas d'autres amendements à apporter jusqu'à l'article 56; est-ce le prochain à examiner?

**Le sénateur Jaffer :** Le sénateur Day veut dire que nous pourrions regrouper les articles 22 à 55.

**Le sénateur Nancy Ruth :** Puis-je simplement demander si quelqu'un a des commentaires à faire à propos de l'article 41? Pour ma part, je ne pense pas en avoir.

**Le sénateur Day :** Il s'agit de l'avis des demandes.

**Le sénateur Jaffer :** Je n'ai pas de commentaires.

**Senator Nancy Ruth:** I do not think I do, either.

[*Translation*]

**Senator Nolin:** Once again, I would like to hear the comments from the department's representatives, please.

**Senator Day:** I do not understand what the amendment consists of.

**Senator Nolin:** Me neither.

**Senator Day:** You cannot ask for a reaction if we do not know what the amendment is.

**Senator Nolin:** I thought you were aware, that you were advised.

[*English*]

Have you informed the department that you want to do that?

**Senator Nancy Ruth:** Do what?

**Senator Nolin:** Amend clause 41.

**Senator Nancy Ruth:** No. I do not know that I want to amend it. I had written it down as something I wanted to look at.

**Senator Nolin:** They may have the answer to your question.

**Senator Nancy Ruth:** I do not think I have a question. I am not sure why I marked it up and wrote it down. I just wanted to buy time so I had time to read it.

**The Deputy Chair:** Let us proceed. Shall clause 23 carry?

**Senator Jaffer:** No, let us group them.

**The Deputy Chair:** Honourable senators, if we are going to group the clauses, is it agreeable that we group clauses 23 to 55?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chair:** Agreed. Shall clauses 23 to 55 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Jaffer:** On clause 56, you have the amendment in front of you.

**The Deputy Chair:** Shall clause 56 carry?

**Senator Jaffer:** No.

[*Translation*]

**Senator Nolin:** I would like to hear the department's representatives.

[*English*]

**Senator Jaffer:** Let me make the proposal first, and then you can hear from the department. It is my motion.

The reason I have said two years is, for those who heard the chief representing the AFN, she said up to three years; 36 months is what she said. Later on, when she was asked how long her band took to bring in this legislation, she said two years. We have heard

**Le sénateur Nancy Ruth :** Moi non plus, je pense.

[*Français*]

**Le sénateur Nolin :** Encore une fois, j'aimerais entendre les commentaires des représentants du ministère, s'il vous plaît.

**Le sénateur Day :** Je ne comprends pas en quoi consiste l'amendement.

**Le sénateur Nolin :** Moi non plus.

**Le sénateur Day :** On ne peut pas demander une réaction avant de savoir quel est l'amendement.

**Le sénateur Nolin :** Je croyais que vous étiez au courant, que vous étiez avisés.

[*Traduction*]

Avez-vous informé le ministère que vous souhaitiez faire cela?

**Le sénateur Nancy Ruth :** Faire quoi?

**Le sénateur Nolin :** Modifier l'article 41.

**Le sénateur Nancy Ruth :** Non. Je ne suis pas certaine de vouloir le modifier, j'avais juste noté qu'il faudrait l'examiner.

**Le sénateur Nolin :** Les gens du ministère ont peut-être la réponse à votre question.

**Le sénateur Nancy Ruth :** Je crois que je n'ai pas de question. Je ne sais pas pourquoi je l'avais noté. Je voulais juste me donner le temps de le lire.

**Le vice-président :** Poursuivons. L'article 23 est-il adopté?

**Le sénateur Jaffer :** Non, regroupons-les.

**Le vice-président :** Honorables sénateurs, êtes-vous d'accord pour regrouper les articles 23 à 55?

**Des voix :** D'accord.

**Le vice-président :** D'accord. Les articles 23 à 55 sont-ils adoptés?

**Des voix :** D'accord.

**Le sénateur Jaffer :** Pour l'article 56, vous avez l'amendement devant vous.

**Le vice-président :** L'article 56 est-il adopté?

**Le sénateur Jaffer :** Non.

[*Français*]

**Le sénateur Nolin :** Je voudrais entendre les représentants du ministère.

[*Traduction*]

**Le sénateur Jaffer :** Permettez-moi de faire la proposition d'abord, puis nous écouterons le ministère. C'est ma motion.

La raison pour laquelle j'ai dit deux ans, pour ceux qui ont entendu le chef représentant l'APN, c'est parce qu'elle a dit jusqu'à trois ans, elle a dit 36 mois. Ensuite, lorsqu'on lui a demandé combien de temps sa bande avait pris pour intégrer cette loi et elle a

from almost every other witness who has come in front of us that one year is not enough for the transitional period. If you remember, last time many of us fought hard to have a transitional period. I give a lot of credit to the minister. He listened to us. He brought in a transitional period. He brought in one year. What we have heard from our witnesses — and that is the purpose of this study — is that one year is not enough. We should have two years.

My bigger issue is that in the first study, Bill S-4, the minister was very articulate in talking about the centre of excellence. He spoke about how important the centre of excellence was to helping Aboriginal people set up the MRP system in their bands.

Unfortunately, this time he was not as articulate about it. When asked — and it is in the transcript — he said that he had not yet made an application to Treasury Board. He did not know what the budget of it would be and he did not know where it would be situated. There is a lot of work that needs to be done for the centre of excellence, which the minister had said in the previous bill would help Aboriginal people set up matrimonial property in the band.

I am saying that this is the time to give the department up to six months, or whatever it needs — I do not know — to set up the centre and then to help the Aboriginal bands set up the system in the reserves. From everything we have heard, two years is a better period than one year.

[*Translation*]

**Ms. Paré:** Concerning the 12-month transition period, if we look, for instance, at the First Nations, who come under the First Nations Land Management Act, called FNLMA, once a First Nation has developed its lands regime, the First Nation has 12 months to develop its regime concerning the division of matrimonial real property on reserves.

The 12-month period, for us, will enable First Nations — and you heard the group, for example, from the Blood tribe, who talked about policies they have put in place — First Nations who have worked for a while discussing their matrimonial regimes, this will enable them to finalize their law and vote on it.

It must be understood that, during this transition time, there will not be any legal protection on reserves. It must also be noted that, since 1986, the government, and the First Nations, have known that, where the division of matrimonial real property on reserves is concerned, there is a legal vacuum.

Since the early 2000s up to now, a large number of studies and reports have been done, including a senate committee study, and discussion sessions have been supported across the country. There

répondu deux ans. Pratiquement tous les autres témoins que nous avons entendus nous ont dit qu'un an n'est pas suffisant pour la période de transition. Rappelez-vous, la dernière fois, plusieurs d'entre nous ont dû batailler pour obtenir une période de transition. C'est en grande partie grâce au ministre. Il nous a écoutés. Il a instauré une période de transition. Il a instauré un an. Les témoins nous ont dit — et c'est l'objectif de cette étude — qu'un an n'est pas suffisant. Il faudrait avoir deux ans.

Mon plus gros problème, c'est que dans la première étude, le projet de loi S-4, le ministre s'était montré très éloquent lorsqu'il parlait du centre d'excellence. Il a souligné à quel point le centre d'excellence apporte une aide importante aux Autochtones dans la mise en place de leur système MRP dans leurs bandes.

Malheureusement, cette fois-ci, il n'en fut pas un aussi fervent défenseur. Lorsqu'on lui a posé la question — et ceci apparaît dans le procès-verbal — il a dit qu'il n'avait pas encore déposé de demande au Conseil du Trésor. Il ne savait pas quel serait le budget ni où il serait situé. Il y a beaucoup de travail à faire pour le centre d'excellence, que le ministre a défendu dans son précédent projet de loi en disant que cela aiderait les Autochtones à établir des droits en matière de biens immobiliers matrimoniaux dans la bande.

Ce que je veux dire, c'est que le moment est venu de donner six mois, ou plus si besoin — je ne sais pas — au ministère pour mettre en place le centre et aider les bandes autochtones à mettre en place le système dans les réserves. De tous les avis que nous avons entendus, deux années valent mieux qu'une.

[*Français*]

**Mme Paré :** Concernant la période de transition de 12 mois, si on regarde par exemple les Premières nations, qui tombent sous la Loi des premières nations au niveau de la gestion des terres, qu'on appelle FNLMA, une fois que la Première nation a élaboré tout son régime des terres, la Première nation a 12 mois pour élaborer son régime concernant la division des biens immobiliers matrimoniaux sur réserve.

La période de 12 mois, pour nous, va permettre aux Premières nations — et vous avez entendu le groupe, par exemple des Blood qui ont parlé de politiques qu'elles ont mis en place, alors cela permet à ces Premières nations qui ont travaillé depuis un bout de temps de discuter de la question de leurs régimes matrimoniaux, de leur permettre de finaliser leur loi et de la voter.

Il faut comprendre que, pendant cette période de temps de transition, il n'y aura aucune protection légale sur réserve. Il faut aussi noter que, depuis 1986, le gouvernement, ainsi que les Premières nations, sont au courant que pour la question de la division des biens immobiliers matrimoniaux sur réserve, il y a un vide juridique.

Depuis le début des années 2000 jusqu'à maintenant, un grand nombre d'études et de rapports ont été faits, dont une étude faite par le comité sénatorial, et des sessions de discussion ont été

was a national consultation in 2006-07, which enabled the First Nations, the organizations, to become more familiar with the issue and make their suggestions for a legal solution.

The minister got approval to introduce Bill S-2 with a 12-month transition period, which means that, for 12 months, there will be no legal protection and this will enable the First Nations to vote on their law, their on-reserve matrimonial regime, which means that temporary federal rules will not apply to the First Nations who will have voted on their law during the 12-month period.

Senator Jaffer mentioned the centre of excellence. Funding of the centre of excellence and the terms and conditions of its funding will be dealt with in a submission to Treasury Board. At Treasury Board, the minister cannot submit it until the act has been passed.

It is a matter of time. There will be terms and conditions to be approved. As we said in our submissions and in public information, this is a national centre that will be there to provide information to the communities, to Aboriginal leaders, so as to support the development of their on-reserve matrimonial regimes, while respecting their culture and their values.

There will also be an information campaign across the country so that the people in the communities are informed of the law, are familiar with it, become aware of it and are encouraged to work with their communities on the development and approval of their own law.

Of course, there will also be training for officers of the peace and teaching for judges who may hear the cases brought before them.

**Senator Nolin:** Thank you.

[English]

**Senator Jaffer:** I will remind members that the last time around, in Bill S-4, there was a very detailed budget and plan for the centre of excellence, and the minister was very, very clear on exactly what his vision was. I was sold on his vision. This time he was not. He was very clear this time in saying that — and the transcript is there for all of you to see — it takes time to go to Treasury Board.

I respect that it takes time to go to the Treasury Board, so let us give them two years to do the work.

[Translation]

**Senator Brazeau:** I would like to put all that into context, because I have an opinion about it, but also because I have a lot of experience with extensions of the applications of the law respecting Aboriginals.

appuyées à travers le pays. Il y a eu une consultation nationale en 2006-2007, qui a permis aux Premières nations, aux organisations de se sensibiliser à la question et de donner leurs suggestions concernant une solution juridique.

Le ministre a reçu l'approbation d'introduire le projet de loi S-2 avec une période de transition de 12 mois, ce qui veut dire que pendant 12 mois, il n'y aura pas de protection légale et cela va permettre aux Premières nations de voter leur loi, leur régime matrimonial sur réserve, ce qui va faire que les règles fédérales provisoires ne s'appliqueront pas aux Premières nations qui auront voté leur loi au cours de la période de 12 mois.

Le sénateur Jaffer a mentionné le centre d'excellence. Pour le financement du centre d'excellence et les termes et conditions autour de son financement cela fera l'objet d'une soumission au Conseil du Trésor. Au Conseil du Trésor, le ministre ne peut la soumettre qu'une fois que la loi sera adoptée.

C'est une question de temps. Il y aura les termes et conditions qui seront approuvés. Comme on en a parlé dans nos soumissions ainsi que dans l'information publique, c'est un centre national qui sera là pour donner de l'information aux communautés, aux leaders autochtones afin d'appuyer l'élaboration de leurs régimes matrimoniaux sur la réserve et respecter leur culture et leurs valeurs.

Il y aura aussi une campagne d'information à travers le pays pour que la population dans les communautés soit au fait de la loi, la connaissent, s'y sensibilisent et soient encouragés à travailler avec leur communauté à l'élaboration et l'approbation de leur propre loi.

Bien sûr, il y aura aussi de la formation pour les agents de la paix ainsi que de l'enseignement au niveau des juges qui pourront entendre des cas qui leur seront apportés.

**Le sénateur Nolin :** Merci.

[Traduction]

**Le sénateur Jaffer :** Je rappellerai aux membres que la dernière fois, dans le projet de loi S-4, il y avait un budget et un plan détaillés pour le centre d'excellence et que le ministre a été très clair quant à sa vision des choses. J'ai adhéré tout de suite. Cette fois-ci, ce fut différent. Ce qu'il a dit très clairement cette fois-ci — et le procès-verbal est là pour le confirmer —, c'est qu'avec le Conseil du Trésor, il faut du temps.

Je comprends tout à fait qu'avec le Conseil du Trésor ça prend du temps, donc donnons-lui deux ans pour faire le travail.

[Français]

**Le sénateur Brazeau :** J'aimerais mettre tout cela en contexte, parce que j'ai une opinion à ce sujet mais aussi parce j'ai beaucoup d'expérience avec les extensions des applications de la loi en ce qui concerne les Autochtones.

This evening we heard the detailed and complete testimony of Teresa Edwards, who even mentioned that, during the repeal of section 67 of the Canadian Human Rights Act, it was the chiefs themselves who lobbied for this law not to be applied for a three-year extension.

The act applied to the Government of Canada for discrimination against Aboriginals but not to band councils. Ms. Edwards testified this evening that, with the extension, even after three years, Aboriginal women did not know that the law had changed or about the rights stemming from the repeal of section 67.

I do not know why in some cases we want an equal law for Aboriginals, while in others, we ask for an extension for it not to apply to them. It is a double standard. Having a double standard, depending on what we are talking about, does not do Aboriginals any favours.

[English]

In amendment to motion that clause 56 carry, the Honourable Senator Jaffer moves that Bill S-2 be amended in clause 56, on page 43, by replacing lines 35 and 36 with the following: “(2) Sections 12 to 52 come into force two years after the day on which section 7 comes.”

Honourable senators, shall clause 56 carry? Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** No.

**The Deputy Chair:** We will now be proceeding to a roll call. The clerk of the committee will call members' names, beginning with the chair and going in alphabetical order. Senators should verbally indicate whether they vote for or against or abstain. The clerk will then announce the results of the vote, and it is my duty as chair to declare whether the motion is carried or defeated.

**Senator Brazeau:** Against.

**Senator Ataullahjan:** Against.

**Senator Day:** For.

**Senator Greene:** Against.

**Senator Hubley:** For.

**Senator Jaffer:** For.

**Senator Lovelace Nicholas:** For.

**Senator Nancy Ruth:** Against.

**Senator Nolin:** Against.

**Mr. Charbonneau:** “Yeas,” four, “nays” five.

**The Deputy Chair:** I declare the clause 56 negatived. Shall clause 56 carry as amended?

**Some Hon. Senators:** No.

**Senator Nancy Ruth:** Carried as is.

On a reçu ce soir un témoignage détaillé et complet de Mme Teresa Edwards qui a même mentionné que lors de l'abrogation de l'article 67 de la Loi canadienne sur les droits de la personne ce sont les chefs eux-mêmes qui ont fait du lobbying pour que la loi ne s'applique pas pour une extension de trois ans.

La loi s'appliquait au gouvernement du Canada pour la discrimination envers les Autochtones mais pas aux conseils de bande. Madame Edwards a témoigné ce soir que, avec l'extension, même après trois ans, les femmes autochtones ne savaient pas que la loi avait changé ni les droits qui découlaient de l'abrogation de l'article 67.

Je ne sais pas pourquoi dans certaines instances on veut une loi égale pour les Autochtones alors que pour d'autres, on demande une extension pour que cela ne s'applique pas à eux. C'est deux poids, deux mesures. Cela ne rend pas service aux Autochtones si on a deux mesures dépendamment de quoi on parle.

[Traduction]

**Le vice-président :** Le sénateur Jaffer propose que le projet de loi S-2 soit modifié à l'article 56, page 43, par substitution, à la ligne 39, de ce qui suit : « ...deux ans après l'entrée en vigueur de l'article 7 ».

Honorables sénateurs, l'article 56 est-il adopté? Honorables sénateurs, la motion modifiée est-elle adoptée?

**Des voix :** Non.

**Le vice-président :** Nous allons procéder à l'appel. Le greffier du comité appellera les noms des membres en commençant par le président et en poursuivant dans l'ordre alphabétique. Les sénateurs devront indiquer verbalement s'ils s'expriment pour ou contre, ou s'ils s'abstiennent. Le greffier annoncera ensuite les résultats du vote. Il m'incombe en qualité de président de déclarer si la motion est adoptée ou rejetée.

**Le sénateur Brazeau :** Contre.

**Le sénateur Ataullahjan :** Contre.

**Le sénateur Day :** Pour.

**Le sénateur Greene :** Contre.

**Le sénateur Hubley :** Pour.

**Le sénateur Jaffer :** Pour.

**Le sénateur Lovelace Nicholas :** Pour.

**Le sénateur Nancy Ruth :** Contre.

**Le sénateur Nolin :** Contre.

**M. Charbonneau :** « Pour », quatre; « Contre », cinq.

**Le vice-président :** Je déclare que l'article 56 est rejeté. L'article 56 modifié est-il adopté?

**Des voix :** Non.

**Le sénateur Nancy Ruth :** Adopté tel quel.



**Senator Day:** We have not voted for that.

**The Deputy Chair:** Shall clause 56 carry?

**Senator Day:** On division.

**The Deputy Chair:** On division. Are there any new clauses?

**Senator Day:** Clause 1.

**The Deputy Chair:** Shall clause 1 carry?

**Hon. Senators:** Yes.

**The Deputy Chair:** Shall the preamble carry?

**Senator Day:** No. On division. I do not think there should be preamble in any of this legislation. On division.

**The Deputy Chair:** On division.

Shall the title carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chair:** Carried. Is it agreed that this bill be adopted with amendment?

**Senator Day:** On division.

**The Deputy Chair:** On division.

At this point the committee may consider observations to be appended to the report. Any discussion on that?

**Senator Jaffer:** Yes. In steering, we had asked Marlisa Tiedemann, the researcher, to prepare observations, and the clerk has them in both languages.

**The Deputy Chair:** Before we discuss that, could we have a motion to go in camera to discuss observations?

**Senator Jaffer:** Thank you.

**The Deputy Chair:** So moved?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chair:** Can we have a motion to allow the staff to remain?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Deputy Chair:** So moved.

We would ask anyone who is not a member of this committee to kindly leave the room.

(The committee continued in camera.)

**Le sénateur Day :** Nous n'avons pas voté pour cela.

**Le vice-président :** L'article 56 est-il adopté?

**Le sénateur Day :** Avec dissidence.

**Le vice-président :** Avec dissidence. Y-a-t-il d'autres nouveaux articles?

**Le sénateur Day :** L'article 1.

**Le vice-président :** L'article 1 est-il adopté?

**Des voix :** Oui.

**Le vice-président :** Le préambule est-il adopté?

**Le sénateur Day :** Non. Adopté à la majorité. Je pense qu'il ne devrait pas y avoir de préambule à cette loi. Adopté à la majorité.

**Le vice-président :** Adopté à la majorité.

Le titre est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le vice-président :** Adopté. Ce projet de loi est-il adopté tel que modifié?

**Le sénateur Day :** Adopté avec dissidence.

**Le vice-président :** Adopté avec dissidence.

À ce stade, le comité peut envisager de joindre des observations au rapport. Quelqu'un a-t-il quelque chose à ajouter?

**Le sénateur Jaffer :** Oui. Au comité de direction, nous avons demandé à Marlisa Tiedemann, notre recherchiste, de préparer des observations et le greffier les a dans les deux langues.

**Le vice-président :** Avant d'en parler, pourrions-nous avoir une motion pour passer à huis clos afin de débattre de ces observations?

**Le sénateur Jaffer :** Merci.

**Le vice-président :** Motion adoptée?

**Des voix :** D'accord.

**Le vice-président :** Pouvons-nous adopter une motion pour que le personnel puisse rester?

**Des voix :** D'accord.

**Le vice-président :** Adopté.

Nous demanderons à toute personne qui n'est pas membre de ce comité de bien vouloir quitter la salle.

(La séance se poursuit à huis clos.)

## WITNESSES

### *As an individual:*

Mary-Ellen Turpel-Lafond (by video conference).

### *Tk'emlûps Indian Band:*

Shane Gottfriedson, Chief;

Connie Leonard, Councillor.

### *University of Saskatchewan:*

Mary Eberts, Arial F. Sallows Chair in Human Rights, College of Law.

### *Frontier Centre for Public Policy:*

Joseph Quesnel, Policy Analyst, Aboriginal Frontiers Project.

### *Native Women's Association of Canada:*

Michèle Audette, 2nd Vice-President, President of Quebec Native Women;

Émilie Grenier, Legal and Policy Analyst;

Teresa Edwards, Director of Human Rights and International Affairs.

### *As an individual:*

Rolanda Manitowabi.

### *National Aboriginal Circle Against Family Violence:*

Anita Olsen Harper.

### *As an individual:*

Danalyn MacKinnon.

### *Blood Tribe/Kainai:*

Charles Weasel Head, Chief;

Dorothy First Rider, Senior Researcher.

### *Aboriginal Affairs and Northern Development Canada:*

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

Andrew Ouchterlony, Legal Counsel, Legal Services Unit.

## TÉMOINS

### *À titre personnel :*

Mary-Ellen Turpel-Lafond (par vidéoconférence).

### *Bande indienne Tk'emlûps :*

Shane Gottfriedson, chef;

Connie Leonard, conseillère.

### *Université de la Saskatchewan :*

Mary Eberts, Arial F. Sallows Chair in Human Rights, College of Law.

### *Frontier Centre for Public Policy :*

Joseph Quesnel, analyste de la politique, Projet des frontières autochtones.

### *Association des femmes autochtones du Canada :*

Michèle Audette, deuxième vice-présidente, et présidente de Femmes autochtones du Québec;

Émilie Grenier, analyste juridique et politique;

Teresa Edwards, directrice, Affaires Droits de la personne et affaires internationales.

### *À titre personnel :*

Rolanda Manitowabi.

### *National Aboriginal Circle Against Family Violence :*

Anita Olsen Harper.

### *À titre personnel :*

Danalyn MacKinnon.

### *Blood Tribe/Kainai :*

Charles Weasel Head, chef;

Dorothy First Rider, chercheuse en chef.

### *Affaires autochtones et Développement du Nord Canada :*

Line Paré, directrice générale, Direction générale des relations extérieures et problématiques hommes-femmes;

Andrew Ouchterlony, conseiller juridique, Unité des services juridiques.