

Mémoire présenté au Comité permanent des affaires
autochtones et du Nord (INAN) au sujet du projet de loi S-3

Mémoire au Comité permanent des affaires autochtones et du Nord

concernant

*le projet de loi S-3 – Loi modifiant la Loi sur les Indiens (élimination des
iniquités fondées sur le sexe en matière d’inscription)*

présenté par

Pamela D. Palmater

Lundi 5 décembre 2016

Ottawa (Ontario)

Mémoire présenté au Comité permanent des affaires autochtones et du Nord (INAN) au sujet du projet de loi S-3

TABLE DES MATIÈRES

I. INTRODUCTION	page 3
II. LACUNES DU <i>PROJET DE LOI S-3</i>	page 4
III. EFFETS DE L'INSCRIPTION AU REGISTRE DES INDIENS	page 15
IV. LITIGES EN INSTANCE	page 19
V. RECOMMANDATIONS	page 21
VI. ANNEXE A - CV	page 23

Mémoire présenté au Comité permanent des affaires autochtones et du Nord (INAN) au sujet du projet de loi S-3

I. INTRODUCTION

Kwe, n'in teluisi Pam Palmater de la Nation micmaque souveraine du territoire non cédé, le Mi'kmak'i¹. Je vous remercie de m'avoir invitée à venir vous parler aujourd'hui du *projet de loi S-3, Loi modifiant la Loi sur les Indiens (élimination des iniquités fondées sur le sexe)*². En premier lieu, j'aimerais souligner que nous sommes ici en territoire souverain algonquin et que je ne prétends pas m'exprimer au nom de la Nation algonquine même si nous pouvons partager bon nombre de points de vue.

En second lieu, il importe de reconnaître le long et difficile parcours des femmes autochtones pour remédier à la discrimination ciblée dont nous et nos descendants faisons l'objet dans la *Loi sur les Indiens*³. Je ne serais pas inscrite en tant qu'Indienne aujourd'hui si ce n'était de l'engagement déterminé et des longues batailles juridiques menées par Mary Two-Axe-Earley⁴, Jeannette Corbiere-Lavell⁵, Yvonne Bédard⁶, Sandra Lovelace⁷ et Sharon McIvor⁸. Enfin, pour aborder la question de la discrimination fondée sur le sexe dans le cadre de la *Loi sur les Indiens*, il importe également de reconnaître la prochaine génération de descendants autochtones qui ont

¹ Un cv abrégé est joint à la présente à titre d'information.

² *Projet de loi S-3, Loi modifiant la Loi sur les Indiens (élimination des iniquités fondées sur le sexe en matière d'inscription)*, (25 octobre 2016) Première lecture, première session, quarante-deuxième législature, en ligne :

<http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Mode=1&DocId=8532512&Language=F> [*Projet de loi S-3*].

³ *Loi sur les Indiens*, L.R.C. 1985, ch. I-5 [*Loi sur les Indiens*].

⁴ Wayne Brown, « Mary Two-Axe Earley – Footprints » (Edmonton : Windspeaker, novembre 2003), en ligne : <http://www.ammsa.com/content/mary-two-axe-earley-footprints> [En anglais seulement].

⁵ Michael Erskine, « Jeannette Corbiere Lavell, a lifelong advocate for women » (Manitoulin : Manitoulin Expositor, 9 avril 2014), en ligne : <http://www.manitoulin.ca/2014/04/09/jeannette-corbiere-lavell-a-lifelong-advocate-for-women/> [En anglais seulement].

⁶ *Procureur général du Canada c. Lavell*, [1974] R.C.S. 1349. Cette affaire concernait également Yvonne Bédard.

⁷ *Sandra Lovelace v. Canada*, Communication No. 24/1977 : Canada 30/07/81, UN Doc. CCPR/C/13/D/24/1977 [En anglais seulement].

⁸ *Sharon McIvor and Jacob Grismer v. Canada*, Communication No. 2020/2010 (24 novembre 2010) au Comité des droits de l'homme des Nations Unies, en ligne : <http://povertyandhumanrights.org/wp-content/uploads/2011/08/McIvorApplicantsPetition1.pdf> [En anglais seulement]. Gwen Brodsky, « McIvor v. Canada : Legislated Patriarchy Meets Aboriginal Women's Equality Rights », chapitre 5 de Joyce Green, *Indivisible : Indigenous Human Rights* (Winnipeg : Fernwood, 2014) [Legislated Patriarchy] [En anglais seulement].

Mémoire présenté au Comité permanent des affaires autochtones et du Nord (INAN) au sujet du projet de loi S-3

été accablés par cette bataille juridique, qui inclut notamment Jeremy Matson⁹, Lynn Gehl¹⁰, Nathan McGillivray¹¹ et bien sûr, Stephane Descheneaux¹².

Les membres du présent comité doivent étudier le *projet de loi S-3* tel qu'il est actuellement libellé et décider de l'approuver, de le rejeter ou d'y apporter des modifications. Bien que je me félicite du fait que le *projet de loi S-3* traite de certains aspects de la discrimination connue fondée sur le sexe, il ne traite pas de tous les aspects de la discrimination fondée sur le sexe, qui constituent l'intention déclarée de ce projet de loi. Dans cette optique, je reprends les graves préoccupations soulevées à ce jour par Denise Stonefish, grand chef par intérim de l'*Association of Iroquois and Allied Indians* (AIAI), Viviane Michel (Chambre), présidente de Femmes Autochtones du Québec (QNW-FAQ), Sharon McIvor, *Women's Legal Education Action Fund* (LEAF) et l'Alliance canadienne féministe pour l'action internationale (AFAI). Je reconnais et comprends par ailleurs la douleur et la frustration de Stephane Descheneaux qui est la raison pour laquelle nous sommes ici aujourd'hui.

Je suis ici aujourd'hui pour exprimer mon opposition au projet de loi S-3 dans sa forme actuelle.

II. LACUNES DU PROJET DE LOI S-3

(1) Le projet de loi S-3 n'élimine pas toutes les facettes connues de la discrimination fondée sur le sexe dans les dispositions sur l'inscription de la Loi sur les Indiens.

Les tribunaux ont ordonné au Canada de régler la discrimination fondée sur le sexe – c'est-à-dire le traitement inéquitable des femmes autochtones et de nos descendants au titre des dispositions relatives à l'inscription de la *Loi sur les Indiens*. Et pourtant, la discrimination fondée sur le sexe subsiste dans la *Loi*. Ce projet de loi n'élimine pas toutes les facettes connues de la discrimination fondée sur le sexe – l'intention annoncée du projet de loi.

Il n'y avait rien dans la décision *Lovelace* des Nations Unies qui empêchait le Canada d'éliminer toute discrimination fondée sur le sexe au moyen des modifications apportées par le *projet de loi C-31* à la *Loi sur les Indiens* en 1985 – il a tout simplement choisi de ne pas le faire. Encore

⁹ *Jeremy Matson v. Canada*, Communication No. 68/2014 au Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes des Nations Unies, CEDAW/OP/CAN (6), CE/IP/ad 68/2014 [En anglais seulement].

¹⁰ *Lynn Gehl v. Attorney General of Canada*, (2015) ONSC 3481 [En anglais seulement].

¹¹ *Dakota McGillivray et al. v. Her Majesty the Queen in Right of Canada*, (Dossier n° T-1975-93) (RE : déclaration modifiée (6x)). La déclaration initiale faisait renvoi à Nathan McGillivray ainsi que d'autres, et elle a par la suite été modifiée. *Nathan McGillivray et al. v. Her Majesty the Queen*, (Dossier n° T-1975-93) (Re déclaration du demandeur modifiée 5x).

¹² *Descheneaux c. Canada (Procureur général)*, (2015) QCCS 3555.

Mémoire présenté au Comité permanent des affaires autochtones et du Nord (INAN) au sujet du projet de loi S-3

une fois, il n'y avait rien dans les décisions du tribunal ou de la Cour d'appel dans l'affaire *McIvor* qui empêchait le Canada de régler toute la discrimination fondée sur le sexe en 2010 au moyen du *projet de loi C-3*¹³. Il a choisi de ne pas le faire. En tout temps, le gouvernement fédéral pourrait prendre la décision politique de faire ce qui est juste, mais à chaque fois il a choisi d'agir à l'encontre des femmes autochtones et de nos descendants. Nous voici encore une fois, à la suite d'une autre décision dans l'affaire *Descheneaux*, où le tribunal a expressément exhorté le Canada à adopter des modifications plus vastes pour régler la discrimination fondée sur le sexe, et il est en train de choisir de ne pas le faire. Contrairement aux témoignages des représentants des Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC) et du ministère de la Justice selon lesquels le *projet de loi S-3* règle toutes les facettes connues de la discrimination fondée sur le sexe et va au-delà des exigences de la décision du tribunal, la ministre Bennett a confirmé que le *projet de loi S-3* ne règle que la « simple » discrimination fondée sur le sexe et que le projet de loi avait été rédigé pour se conformer à leur perception de la décision du tribunal. Il en est ainsi malgré les observations du Canada aux Nations Unies et l'engagement public de la ministre Bennett concernant l'élimination de toutes les facettes connues de la discrimination fondée sur le sexe.

Des témoins tels que Sharon McIvor, le LEAF, le Conseil des femmes de l'Assemblée des Premières Nations et la FAQ ont fait valoir (devant la Chambre et le Sénat) qu'ils ont relevé des exemples où le *projet de loi S-3* ne réglait pas toutes les facettes connues de la discrimination fondée sur le sexe. Voici une liste non exhaustive d'exemples des facettes connues de la discrimination fondée sur le sexe. Par « facettes connues de la discrimination », j'entends les formes de discrimination qui ont été relevées de manière publique par des sources faisant autorité : la discrimination a fait l'objet ou fait présentement l'objet d'un litige; elle a été relevée par des spécialistes en la matière dans des études et des publications; elle a été relevée par des organisations de femmes autochtones ou des Premières Nations; elle a été relevée par AANC ou par le ministère de la Justice à titre de risque juridique connu; ou elle a été relevée par divers organismes nationaux ou internationaux de défense des droits de la personne.

Il faut garder à l'esprit que nous disposions de très peu de temps pour examiner le projet de loi et de le mettre à l'épreuve à la lumière de tous les scénarios possibles. Dans le présent exposé, nous ne prétendons pas avoir relevé toutes les formes d'exclusion. D'autres témoins ont mis en lumière d'autres facettes de la discrimination fondée sur le sexe qui ne sont pas abordées dans le projet de loi.

Par conséquent, la liste ci-dessous ne relève que certaines facettes de la discrimination fondée sur le sexe qui subsistent à l'encontre des femmes indiennes et de leurs descendants, qui se voient refuser un accès à l'inscription qui soit égal à celui des hommes indiens et de leurs descendants,

¹³ *Legislated Patriarchy*, précitée, note 8.

Mémoire présenté au Comité permanent des affaires autochtones et du Nord (INAN) au sujet du projet de loi S-3

sur la base du sexe, de l'absence de mariage, d'une naissance illégitime ou de dates butoirs arbitraires qui ne s'appliquent pas de façon égale aux hommes indiens et à leurs descendants :

- (i) les petits-enfants qui sont des descendants de femmes indiennes qui ont épousé des non-Indiens se verront refuser le statut d'Indien s'ils sont nés avant le 4 septembre 1951;
 - (ii) les filles illégitimes et leurs descendants qui établissent leur descendance par la lignée paternelle continueront de se voir refuser le statut d'Indien s'ils sont nés avant le 4 septembre 1951;
 - (iii) la différenciation et la hiérarchie des statuts d'Indien entre l'alinéa 6(1)a) (perçu comme étant la catégorie des hommes) et l'alinéa 6(1)c) (la catégorie des femmes) ont un effet discriminatoire à l'encontre des femmes et de leurs descendants en les reléguant à un statut différent de celui des hommes indiens et de leurs descendants – faisant d'elles et d'eux des Indiens de catégorie inférieure, ce qui a engendré des divisions et des exclusions au sein des Premières Nations. Les Premières Nations peuvent aisément identifier les femmes indiennes qui se sont mariées à des non-Indiens au moyen de l'alinéa 6(1)c), tandis que les hommes des Premières Nations qui ont épousé des non-Indiennes ne peuvent jamais être identifiés au moyen de l'alinéa 6(1)a);
 - (iv) la différenciation encore plus complexe des personnes qui sont identifiées au moyen des sous-ensembles subséquents de la catégorie des femmes (de sexe féminin à la naissance, naissance illégitime, mariage à un non-Indien – tous des « péchés » assignés au sexe féminin), différenciation exposée à l'alinéa 6(1)c.1) qui, suivant le *projet de loi S-3* créera de nouveaux sous-ensembles de descendants au titre des alinéas 6(1)c.01), c.2), c.3) et c.4). Il s'agit d'une atteinte à la vie privée et d'un ciblage des femmes autochtones et de leurs descendants – on identifie les femmes qui ont épousé des non-Indiens ou les personnes dont la naissance est illégitime.
- Il n'existe aucune justification juridique ou stratégique pour le maintien par le Canada de multiples sous-ensembles de statut d'Indien, à part causer des divisions au sein des Premières Nations – d'autant plus que l'administration des programmes et des services ne tient pas compte de telles catégories;**
- (v) la hiérarchie des statuts d'Indiens établie par les paragraphes 6(1) et 6(2) a eu et continue d'avoir un impact beaucoup plus important sur les femmes autochtones et leurs descendants depuis sa création en 1985. Il s'agit d'une formule inique fondée

Mémoire présenté au Comité permanent des affaires autochtones et du Nord (INAN) au sujet du projet de loi S-3

sur des idées racistes liées au degré de sang, dont le but était d'adopter des mesures législatives pour faire disparaître les Indiens¹⁴.

Ainsi, les démographes du Canada peuvent établir avec une certaine précision les dates d'extinction de chacune des Premières Nations au Canada en se fondant les taux de naissance, de décès et de mariage à de non-Indiens¹⁵;

- (vi) les enfants nés de mères indiennes célibataires qui ne peuvent pas ou ne veulent pas fournir l'identité du père, ou nés de pères qui nient leur paternité ou refusent de signer les formulaires de demande, obtiennent une inscription de catégorie inférieure ou se voient refuser tout statut (les représentants d'AANC agissent ainsi à la suite de choix politiques discrétionnaires, et non par conformité aux lois). Cette politique vise uniquement les femmes indiennes et n'a aucune incidence sur les hommes indiens;
- (vii) le refus d'indemniser les diverses catégories de femmes autochtones et leurs descendants pour les violations des droits garantis par la *Charte* aggrave la violation originale et constitue lui-même une forme additionnelle de discrimination fondée sur le sexe relativement à l'inscription des Indiens¹⁶.

(2) Le projet de loi S-3 n'assure pas des mesures de protection adéquates aux personnes qui doivent être inscrites conformément au projet de loi S-3 en ce qui a trait à l'appartenance à une bande.

Avant 1985, le Canada exerçait un contrôle sur les listes de bande. Le Canada est légalement responsable de toutes les obligations liées à l'appartenance à une bande avant 1985, et il demeure responsable à cet égard pour la majorité des bandes au Canada aujourd'hui. Avant 1985, les Premières Nations ne détenaient absolument aucun pouvoir juridique relativement à l'appartenance à une bande. C'est la raison pour laquelle des mesures de protection limitées ont été fournies en vertu du *projet de loi C-31* en ce qui concerne les droits d'appartenance de certaines personnes recouvrant leur statut. Aucune mesure de protection de ce genre n'a été prise pour les personnes inscrites en vertu du *projet de loi C-3*. La situation pour les personnes ayant le droit d'être inscrites conformément au *projet de loi C-3* et au *projet de loi S-3* et qui sont nées avant 1985, est la même. Il faudrait corriger toutes les formes de discrimination fondée sur le sexe survenue avant 1985 (avant que les bandes ne contrôlent leurs propres listes d'appartenance).

¹⁴ Pamela Palmater, *Beyond Blood: Rethinking Indigenous Identity and Belonging* (Saskatoon: Purich Publishing, 2010) [*Beyond Blood*]. Pamela Palmater, « Genocide, Indian Policy and the Legislated Elimination of Indians in Canada » (2014) vol. 3, n° 3, *Aboriginal Policy Studies Journal* 27.

¹⁵ *Beyond Blood*, précité, note 14.

¹⁶ *Charte canadienne des droits et libertés, Loi constitutionnelle de 1982, Annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada (R-U)*, chap. 11, [la *Charte*], art. 15.

Mémoire présenté au Comité permanent des affaires autochtones et du Nord (INAN) au sujet du projet de loi S-3

Il serait contraire à l'honneur de la Couronne et aux obligations fiduciaires et légales du Canada envers les femmes autochtones et leurs descendants nés avant 1985, d'assurer l'égalité entre les hommes et les femmes dans toutes les facettes de l'inscription, mais non l'appartenance. L'inscription avant 1985 était accompagnée d'une appartenance automatique. Le fait de reléguer ce sujet à la phase II contrevient à cette obligation légale et fiduciaire. Les questions touchant l'appartenance après 1985 relèvent bien du domaine des sujets de la phase II, mais pas l'appartenance avant 1985 qui était synonyme d'inscription – quelque chose que toutes ces femmes autochtones et tous leurs descendants auraient dû obtenir si ce n'était de la discrimination fondée sur le sexe dont ces personnes continuent de faire l'objet.

Il faudrait également souligner que lors de l'étude du *projet de loi C-3*, des représentants d'AANC ont comparu devant les comités de la Chambre des Communes et du Sénat et déclaré que même si le *projet de loi C-3* ne traitait pas des questions plus larges relatives à l'égalité des sexes et à la discrimination, l'abrogation de l'article 67 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (LCDP) offrirait aux personnes un moyen de déposer des réclamations pour discrimination concernant le statut et l'appartenance à une bande¹⁷. Ce qu'ils ont omis d'expliquer, c'est que le Canada rejetait vigoureusement ces réclamations présentées à la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP) au motif que cette dernière n'a pas compétence pour instruire des plaintes de discrimination concernant le statut puisque le statut ne constitue pas un « service ». C'est ce qui s'est produit dans le cadre de l'affaire Jeremy Matson, qui a été forcé de présenter sa plainte de discrimination aux Nations Unies. Lors de leur témoignage au sujet de ce projet de loi, des représentants fédéraux ont de nouveau fait renvoi à la LCDP, mais ils ont omis de mentionner que, à ce jour, aucune plainte de discrimination concernant l'inscription des Indiens n'a été tranchée.

(3) L'article 8 du projet de loi S-3 est une disposition anticonstitutionnelle qui crée une discrimination additionnelle fondée sur le sexe à l'égard des femmes autochtones et de leurs descendants qui ont été privés de justice depuis plusieurs décennies.

Le refus d'indemniser les diverses catégories de femmes autochtones et leurs descendants pour des violations des droits garantis par la *Charte* aggrave la violation originale et constitue une autre forme de discrimination fondée sur le sexe relativement au statut d'Indien. Ces personnes sont le seul groupe de personnes au Canada qui ont été ciblées et mises à part en tant que personnes n'ayant pas le droit à une indemnité pour violations de droits garantis par la *Charte* – pourtant, les hommes indiens peuvent présenter de telles réclamations pour d'autres motifs. Cet article n'est absolument pas nécessaire. Nous parlons de législation fédérale qui, après 1982, portait atteinte à la *Charte*. Dans le cadre du *projet de loi C-31*, le Canada a refusé d'indemniser les femmes indiennes et leurs enfants parce que la *Charte* n'existait pas avant 1982. Après 1982, il existait et il existe encore un droit garanti par la *Charte* en vertu de l'article 15, garantissant l'égalité entre hommes et femmes. Il en va de même pour le paragraphe 35(4) de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Il n'y a aucune ambiguïté ici.

¹⁷ *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. 1985, ch. H-6 [LCDP].

Mémoire présenté au Comité permanent des affaires autochtones et du Nord (INAN) au sujet du projet de loi S-3

Toute discrimination fondée sur le sexe engendrée par le *projet de loi C-31* (1985), le *projet de loi C-3* (2010) et maintenant le *projet de loi S-3* (2017) constitue un motif de recours constitutionnel en vertu de l'article 24 de la *Charte*. Retirer ce droit aux femmes autochtones et à nos descendants constitue un autre acte de discrimination et un acte inconstitutionnel. Les prétentions de Justice selon lesquelles c'est pour protéger les bandes sont malhonnêtes sachant qu'il s'agit d'une législation fédérale sur laquelle les bandes n'exerçaient aucun contrôle. Il pourrait y avoir un article rendant les choses plus claires et protégeant les bandes en cas de poursuites pour des réclamations uniquement liées à l'inscription – mais il ne devrait pas y avoir de mesures de protection pour le Canada en cas de poursuites. Ce scénario est fort différent des modifications régulières apportées aux lois ordinaires.

Le fait de permettre au Canada de refuser des réparations fondées sur la *Charte* aux femmes autochtones et à nos descendants entraîne en outre l'enrichissement injustifié du Canada en (1) leur refusant des avantages fondés sur le sexe pendant des décennies (en épargnant de l'argent pour le Canada) et ensuite (2) en leur refusant une indemnisation pour ces avantages perdus (en conservant l'argent gagné au moyen de la discrimination). En réalisant un enrichissement injustifié à l'aide d'argent provenant de mesures législatives illégales, le Canada crée unilatéralement de nouvelles lois afin de lui permettre de « faire gratuitement de la discrimination » - c'est-à-dire, sans punition ou conséquence. Il n'existe aucune contre-impulsion pour le Canada pour qu'il cesse de sitôt la discrimination envers les femmes autochtones et leurs descendants. Les femmes autochtones et leurs descendants sont les groupes de personnes les plus vulnérables au Canada – c'est pourtant sur ces personnes que pèse le fardeau le plus lourd de la discrimination faite par le Canada.

(4) La protection constitutionnelle pour l'égalité des sexes requiert d'établir un juste équilibre entre une réparation législative immédiate pour les personnes touchées par les tribunaux et le temps additionnel requis pour une réparation plus complète à grande échelle pour l'ensemble du groupe affecté par la discrimination fondée sur le sexe.

Il est absolument essentiel que le Canada entreprenne des démarches législatives ayant un minimum d'impacts sur les droits des peuples autochtones. En ce qui a trait au genre, les enjeux dépassent le petit nombre de plaideurs dans l'affaire *Descheneaux* – il y a sans doute un nombre aussi élevé que 200 000 personnes ou plus qui pourront être touchées si la discrimination fondée sur le sexe n'est pas entièrement supprimée. Il incombe au Canada d'équilibrer ces intérêts et de veiller à supprimer de la *Loi sur les Indiens* toute discrimination fondée sur le sexe tout en réduisant au minimum tout délai supplémentaire pour les plaideurs dans l'affaire *Descheneaux*. Cela aurait pu être fait, mais le Canada a choisi de ne pas le faire. Nous devons maintenant demander une prorogation ou laisser s'écouler le temps alors que des amendements appropriés sont demandés. Toutefois, compte tenu des droits en jeu, la balance penche en faveur d'une demande de prorogation ou de laisser le temps s'écouler plutôt que de se dépêcher d'approuver ce qui est clairement une législation inconstitutionnelle.

Mémoire présenté au Comité permanent des affaires autochtones et du Nord (INAN) au sujet du projet de loi S-3

Contrairement au témoignage des représentants d'AANC, même si le pire scénario se produisait et que le temps s'était écoulé avant l'adoption d'un nouveau projet de loi, cela ne stopperait PAS toutes les inscriptions au Canada. Le 22 novembre 2016, des représentants fédéraux ont déclaré au moment de leur témoignage que si le temps était écoulé, aucune inscription ne se ferait à l'échelle nationale, ce qui aurait pour effet de stopper entre 28 000 et 35 000 inscriptions. Les représentants fédéraux ont toutefois fourni des renseignements contradictoires au Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) affirmant que l'affaire *Descheneaux* « a uniquement force de loi au Québec »¹⁸. À mon avis, lequel est appuyé par l'Association du Barreau canadien (ABC)¹⁹ et par les propres observations du Canada présentées au CEDAW, l'affaire aurait uniquement une incidence juridique au Québec et ce, pendant la courte période de temps associée à tout retard possible. Ainsi, l'inscription pourrait se poursuivre et se poursuivrait partout ailleurs au Canada pendant la courte période de temps nécessaire à l'adoption d'un nouveau projet de loi. Personne ne perdrait son statut en raison de tout retard. Cela occasionnerait un délai mineur dans le traitement des nouvelles demandes au Québec seulement.

Le retard possible (si aucune prorogation n'est accordée par le tribunal) affecterait moins de 3 000 personnes dans la province de Québec et ce, pour une très courte période. La population des Premières Nations inscrite au Québec (82 457) représente moins de 10 p. 100 de la population totale des Premières Nations (968 621)²⁰. Le *projet de loi S-3* devrait donner lieu à 28 000 nouveaux inscrits (sans doute jusqu'à un nombre aussi élevé que 35 000)²¹. Ce qui veut dire que même si toutes les personnes ayant le droit de s'inscrire au Québec présentaient toutes une demande au premier jour de retard, moins de 3 000 personnes seraient touchées pour une courte période de temps. Sachant que ces demandes seraient probablement étalées sur une période de plus d'un an, cela veut dire 250 demandes par mois. En supposant une prorogation ou un retard de six mois, cela voudrait dire que seulement 1 500 demandes seraient temporairement mises en suspens. Le reste du Canada, où se trouve la majeure partie de la population des Premières Nations inscrite, ne serait pas touché.

¹⁸ Gouvernement du Canada, « Second Supplemental Submission (revised) of the Government of Canada on the Admissibility and Merits of the Communication to the Human Rights Committee of Sharon McIvor and Jacob Grismer », Communication No. 2020/2010 (28 juin 2016) au paragr. 16 [traduction].

¹⁹ Témoignage de l'Association du Barreau canadien devant le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, mardi 29 novembre 2016.

²⁰ Témoignage de représentants fédéraux, mardi 29 novembre 2016 (nombres à l'échelle nationale) et en ce qui concerne les nombres pour le Québec : AADNC, « Population indienne inscrite selon le sexe et la résidence, 2013 » (Ottawa : AADNC, 2013), en ligne : <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1394032502014/1394032901691>.

²¹ *Témoignage de représentants fédéraux*, précité note 19.

Mémoire présenté au Comité permanent des affaires autochtones et du Nord (INAN) au sujet du projet de loi S-3

Au moment de témoigner, les représentants fédéraux ont déclaré recevoir en moyenne 30 000 demandes régulières d'inscription tous les ans. Une courte prorogation ou un retard de courte durée n'aurait qu'un impact minime sur l'inscription régulière. Au-delà de 90 p. 100 des demandes pourraient faire l'objet d'un traitement habituel puisque l'affaire judiciaire affecte seulement le Québec. Cela ne vise pas à minimiser les droits des Premières Nations au Québec – cela vise plutôt à contrer les prédictions alarmistes du représentant fédéral liées au fait de prendre le temps de bien faire les choses. Au moment d'équilibrer les droits, il importe de prendre en considération l'impact actuel d'un délai mineur afin de garantir les obligations constitutionnelles plus larges nécessaires pour corriger une fois pour toutes les formes de discrimination fondée sur le sexe. Bien que Justice Canada puisse avoir une interprétation juridique différente relativement à ce qui constitue et ne constitue pas de la discrimination fondée sur le sexe, je vous prierais de vous reporter à leur dossier à ce sujet – partie perdante dans les affaires *Lovelace*, *McIvor* et *Descheneaux*. Il faudrait peut-être accorder davantage de poids à l'interprétation juridique des femmes autochtones.

(5) Le Canada ne peut passer à la phase II de son processus de consultation avant d'avoir réglé toutes les facettes connues de la discrimination fondée sur le sexe dans la phase I – il s'agit d'une condition préalable sur le plan juridique.

Il faut absolument que le Canada règle toutes les formes de discrimination fondée sur le sexe encore présentes dans les dispositions d'inscription dans la *Loi sur les Indiens* avant d'amorcer la phase II de son processus de consultation. L'intention dans le cadre de la phase II est de traiter des questions plus larges de discrimination et de compétence liées à l'inscription et à l'appartenance à une bande. La phase II serait biaisée si le Canada ne fait pas ce qu'il a promis de faire dans la phase I, c'est-à-dire éliminer toutes les facettes connues de la discrimination fondée sur le sexe. En outre, il serait impossible dans le cadre de la phase II de tenir compte des voix des dizaines de milliers de femmes autochtones et de leurs descendants actuellement privés de l'inscription si toutes les facettes connues de discrimination fondée sur le sexe ne sont pas traitées. Dans bon nombre de cas, ces personnes se verraient refuser une appartenance en l'absence de cette inscription et plusieurs risquent d'être privées d'une voix politique parce qu'elles ne sont pas inscrites ou en raison de l'affectation d'un statut inférieur.

Le Canada ne peut tenir des discussions extrêmement importantes de nation à nation sans s'assurer de fournir aux femmes autochtones et à leurs descendants une possibilité égale de se trouver à ces tables – de s'exprimer non pas en tant que personnes exclues, mais plutôt à titre de vraies représentantes de leur Première Nation. Cela ne serait pas conforme aux critères en matière de consultations juridiques ou aux critères d'égalité des sexes. Il n'existe simplement pas d'autre choix que celui de corriger d'abord la discrimination fondée sur le sexe. L'égalité des sexes dans le cadre de l'inscription des Indiens constitue une condition constitutionnelle absolue avant

Mémoire présenté au Comité permanent des affaires autochtones et du Nord (INAN) au sujet du projet de loi S-3

d'entreprendre des consultations juridiques avec les Premières Nations portant sur questions constitutionnelles.

(6) Le projet de loi S-3 doit être accompagné d'une présentation fédérale visant à obtenir des fonds supplémentaires pour les organisations des Premières Nations et les organisations de femmes autochtones.

Il est essentiel que le Canada, en plus d'affecter des millions de dollars pour lui-même afin d'être en mesure d'embaucher et de former un plus grand nombre de personnes pour gérer les demandes présentées en vertu du *projet de loi S-3*, fournisse un financement adéquat aux Premières Nations afin qu'elles puissent embaucher et former des personnes relativement à l'inscription et à l'appartenance, et se préparer aux consultations de la phase II. Autrement, les seules personnes qui profiteront de ce projet de loi seront les bureaucrates d'AANC dont le nombre ne cesse de s'accroître et qui absorbe déjà près de la moitié du financement des Premières Nations. Des fonds devraient être fournis afin de participer à des consultations, d'embaucher des chercheurs et des conseillers, de gérer les nouveaux cas d'appartenance et de disposer d'un financement additionnel pour les programmes et services résidentiels et postsecondaires de même que pour les programmes et services dans les réserves et à l'extérieur de celles-ci.

(7) Le Canada n'a pas respecté ses obligations juridiques d'obtenir auprès des Premières Nations, avant la rédaction du projet de loi S-3, un consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause quant à la façon d'éliminer toutes formes de discrimination fondée sur le sexe – et non sur la question de le faire.

La décision dans l'affaire *Descheneaux* a été publiée le 15 août 2015. Le nouveau gouvernement a été élu le 19 octobre 2015. Le processus de consultation d'AANC n'a réellement débuté que près d'un an plus tard, bien après que des représentants de Justice aient entrepris la rédaction du *projet de loi S-3*. La Cour suprême du Canada a fait preuve d'une certaine uniformité dans ses décisions rendues relativement à l'obligation du gouvernement fédéral de consulter les Premières Nations, de prendre en compte leurs intérêts et d'obtenir leur consentement avant de prendre des mesures qui porteraient atteinte à nos droits²². La Cour fédérale a déclaré que cette obligation s'étend au processus législatif²³. De plus, le Canada s'est publiquement engagé à mettre en œuvre totalement la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (DNUDPA) qui comprend à l'article 19 l'obligation légale pour le Canada d'obtenir notre « consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause avant d'adopter et d'appliquer des mesures législatives ou administratives susceptibles de concerner les peuples autochtones »²⁴.

²² *Nation Tsilhqot'in c. Colombie-Britannique*, [2014] 4 CSC 44.

²³ *Nation crie Mikisew c. Canada*, 2014 CF 1244.

²⁴ *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, résolution adoptée par l'Assemblée générale, 2 octobre 2007, A/RES/61/295 [DNUDPA] [traduction].

Mémoire présenté au Comité permanent des affaires autochtones et du Nord (INAN) au sujet du projet de loi S-3

Des consultations de bonne foi requièrent davantage que le simple fait de donner des renseignements après coup. Lors de leur témoignage, les représentants d'AANC ont déclaré qu'ils savaient qu'ils n'effectuaient pas de consultations et qu'ils choisissaient plutôt de tenir une séance rapide de « consultation » avec plusieurs groupes et aucune Première Nation en particulier. En fait, AANC en est encore à tenir des « séances de consultation » alors que nous sommes ici aujourd'hui à débattre un projet de loi qui est déjà bouclé. L'obligation légale du Canada de consulter s'applique, qu'il dispose d'un jour ou de deux ans pour modifier la loi. Nos droits juridiques d'être consultés ne dépendent pas de la « bonne volonté » de la Couronne – c'est la loi suprême au Canada. Ils ont consciemment fait le choix de ne pas consulter et les membres du présent comité ne devraient pas fermer les yeux sur ce fait pour la simple commodité administrative d'AANC.

Le Canada aurait pu et aurait dû employer l'affaire *Descheneaux* comme moyen pour effectuer de vastes consultations auprès des Premières Nations, des organisations de femmes autochtones et d'experts en la matière autochtones afin d'établir la meilleure façon de modifier les dispositions liées à l'inscription de sorte à traiter de la plus vaste gamme de questions touchant la discrimination. Les représentants avaient amplement le temps de le faire, mais ils ont choisi de ne pas le faire, invoquant l'élection fédérale. Certains de ces représentants travaillent sur cette question depuis des dizaines d'années – aucun d'entre eux n'a participé à un processus électoral. Les processus administratifs du Canada ne constituent pas une justification pour persister à refuser des droits à l'égalité aux femmes autochtones et à nos descendants, ou à ignorer son obligation constitutionnelle de consulter.

Il est malhonnête de la part du Canada d'invoquer un manque de temps alors que ses propres représentants ont affirmé que la phase 2 portant sur les questions plus larges serait achevée d'ici un an. Ils auraient pu réaliser les deux processus au même moment. Au lieu de cela, à l'instar des autres modifications antérieures, le Canada affirme qu'il doit apporter de très petites modifications et il promet de gros changements dans le cadre d'un processus futur. Comme l'histoire le démontre, le processus magique futur ne se réalise jamais. La promesse d'un processus futur ne constitue pas du tout un processus. Bon nombre d'entre nous attendons encore des nouvelles au sujet du processus plus large concernant l'affaire *McIvor* qui était censé entraîner des changements à l'inscription. Le Canada a sciemment enfreint les droits de notre Première Nation d'être consultée et il risque maintenant de faire l'objet d'autres poursuites pour ce manquement.

Même si le Canada a raison d'affirmer qu'une consultation aurait pris plus de temps, ils auraient pu, avec le consentement de *Descheneaux*, demander une prorogation à la Cour, à laquelle il aurait consenti aux dires de la Cour. Sachant que l'intention de la prorogation était dans le but de s'assurer de corriger toutes les facettes de la discrimination fondée sur le sexe, la Cour aurait

Mémoire présenté au Comité permanent des affaires autochtones et du Nord (INAN) au sujet du projet de loi S-3

probablement accepté. Il convient également de souligner que le Canada a été en mesure d'obtenir deux prorogations en ce qui concerne l'affaire *McIvor*; le précédent a donc été établi. Il n'existe tout simplement pas d'excuse pour ces prétendues contraintes de temps. Comme les représentants fédéraux l'ont affirmé lors de leur témoignage, suite à leurs propres examen et analyse, ils ont choisi cette voie, c'est-à-dire, choisi ces contraintes de temps. Il s'agissait de contraintes de temps fabriquées de toutes pièces dans le but d'adopter à toute vitesse un projet de loi sachant que celui-ci ne traiterait pas de toutes les facettes de la discrimination fondée sur le sexe.

Il existe deux types de consultations simultanées qui auraient dû se tenir au sujet du *projet de loi S-3*. Le premier type a trait à la question précise de l'égalité des sexes et à la manière dont le Canada aurait pu rédiger le projet de loi de sorte à s'assurer de ne laisser aucune disposition discriminatoire fondée sur le sexe dans les dispositions sur l'inscription. Pour ces consultations, le Canada aurait dû consulter directement des organisations de femmes autochtones, des femmes des Premières Nations et des experts en la matière autochtones afin d'assurer une rédaction conjointe du projet de loi. Ces consultations auraient pu se limiter à l'exigence juridique de traiter de la discrimination fondée sur le sexe, plutôt que des consultations plus étendues dans le cadre desquelles il aurait été demandé s'il fallait modifier la *Loi* et dans quelle mesure.

Sur ce point, je souscris aux observations de Sharon McIvor. Il n'y a aucune raison de consulter sur la question de savoir s'il faut respecter les lois sur l'égalité des sexes. Les lois de nos Nations traditionnelles, du Canada et de la communauté internationale sont claires en ce qui concerne l'égalité des sexes²⁵. Il est impossible de se soustraire à l'égalité des sexes, ou de s'en éloigner par la négociation. Les Nations autochtones traditionnelles n'ont pas autorisé une inégalité des sexes²⁶. Le droit ancestral protégé par la Constitution permettant de choisir ses propres citoyens est subordonné à la garantie d'égalité des hommes et des femmes autochtones prévue au paragraphe 35(4)²⁷. La *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA)* qui prévoit des mesures de protection exhaustives pour les peuples autochtones prévoit également des droits garantis de la même façon à tous les autochtones, hommes et femmes²⁸. Il n'existe absolument aucun mécanisme juridique pour échapper aux consultations sur l'égalité des sexes.

Nous savons, en tant que femmes autochtones, que si ces changements ne sont pas apportés au présent projet de loi, il y a de fortes chances qu'ils ne le seront jamais. Il n'existe rien de tel qu'une discrimination fondée sur le sexe qui est « simple » ou « complexe » comme l'a affirmé la

²⁵ *Beyond Blood*, précité note 14.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Loi constitutionnelle de 1982*, Annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada (R.-U.)*, 1982, ch. 11 [*Loi constitutionnelle de 1982*] au paragr. 35(4).

²⁸ DNUDPA, précitée note 24, article 44.

Mémoire présenté au Comité permanent des affaires autochtones et du Nord (INAN) au sujet du projet de loi S-3

ministre Bennett lors de son témoignage. La discrimination est ce qu'elle est – que nous soyons recouverts de cinq couches de discrimination empilées les unes sur les autres ou de « seulement » une couche – les femmes autochtones et nos descendants se voient imposer le fardeau injuste de tenter de convaincre d'autres personnes que cela devrait cesser. Dans l'histoire humaine, la consultation sur l'égalité n'a jamais donné lieu à un consensus sur l'égalité. La norme impossible du « consensus » de la ministre Bennett veut dire que les droits à l'égalité des femmes autochtones et de nos descendants ne se concrétiseront jamais à la phase II et que les membres du Comité ne devraient pas être rassurés par cette Phase II qui constitue une « promesse » mais non un engagement juridique.

La deuxième série de consultations simultanées aurait dû se faire directement auprès des Premières Nations de la manière dont ces dernières ont choisi d'être consultés, c'est-à-dire à titre de Premières Nations individuelles, d'organisations des Premières Nations à l'échelle locale, régionale ou nationale, de collectivités ou de Nations en vertu de traités, et auprès de personnes autochtones intéressées ou d'experts en la matière autochtones – en s'assurant de garantir un droit de parole aux personnes qui sont actuellement exclues en vertu de la *Loi*. Les participants à ces consultations auraient examiné comment traiter des dispositions restantes discriminatoires à l'égard de l'inscription, à quoi les modifications devraient ressembler, comment apporter ensemble des modifications aux politiques et aux procédures liées à l'inscription, comment effectuer une transition et éliminer le contrôle exercé par AANC sur l'inscription, l'appartenance à une bande, les formules de financement pour les programmes, et ainsi de suite.

Si AANC s'était engagé dans les consultations tout de suite après avoir retiré l'appel et avant la rédaction de ce projet de loi, les phases I et II auraient pu être réalisées en même temps et un plan concerté aurait pu être établi pour obtenir les prorogations nécessaires auprès de la Cour et apporter correctement les modifications.

Les représentants d'AANC ont choisi de ne pas le faire. Ce faisant, ils ont enfreint nos droits légaux, protégés par la Constitution, d'être consultés et d'avoir réellement voix au chapitre dans le cadre de modifications possibles. Ils ont maintenant le droit de se fonder sur leurs actes illégaux pour justifier la limitation de la correction de la discrimination fondée sur le sexe dans le *projet de loi S-3* – un autre acte inconstitutionnel. Nous demandons aux membres du Comité de ne pas laisser une telle situation se produire – à nouveau. Il faut traiter de toutes les facettes de la discrimination fondée sur le sexe dans le *projet de loi S-3* (phase I) et assurer la tenue de consultations juridiques pour la phase II.

III. EFFETS DE L'INSCRIPTION AU REGISTRE DES INDIENS

Les critères relatifs à l'inscription énoncés dans la *Loi sur les Indiens* ont le pouvoir de changer des vies de façon importante. Ce qui peut avoir débuté à titre de méthode administrative pour

Mémoire présenté au Comité permanent des affaires autochtones et du Nord (INAN) au sujet du projet de loi S-3

identifier les personnes ayant un droit d'accès à des programmes et des services fédéraux, s'est transformé en quelque chose de nature beaucoup plus complexe et insidieuse. En raison de l'absence d'une reconnaissance juridique à titre d'Indiens fondée sur le sexe, bon nombre de descendants de femmes autochtones ne sont pas considérés à titre de bénéficiaires en vertu de traités. Ce n'est pas à cause que la loi énonce que tel est le cas; c'est parce que différentes autorités fédérales et provinciales chargées de l'application des lois ont élaboré des politiques en partant du principe que seuls les Indiens inscrits sont des « vrais » Indiens. Cela veut dire, par exemple, que lorsqu'ils vont à la chasse et à la pêche, ils se font souvent arrêter, leurs armes à feu sont confisquées et des accusations sont portées. Même si les accusations sont finalement retirées, ils sont traités comme des criminels sur leur propre territoire ancestral, pour l'unique raison qu'ils sont des descendants de femmes autochtones.

Le refus d'attribuer le statut d'Indien ou le fait d'attribuer un statut d'Indien de catégorie inférieure a une incidence sur les femmes autochtones et leurs descendants de bien des façons qui se recourent :

- (i) un accès égal à un statut et à l'appartenance à une bande;
- (ii) un accès égal à la citoyenneté dans les ententes d'autonomie gouvernementale (souvent créées à partir de listes d'inscription et/ou d'appartenance);
- (iii) un accès égal au statut de bénéficiaire en vertu de traités (historiques et modernes);
- (iv) un accès égal au statut de bénéficiaire en vertu d'accords sur les revendications territoriales (particuliers ou généraux);
- (v) une voix politique égale au sein de nos Premières Nations (à titre d'électeurs et/ou de candidats au poste de chef ou de membre du conseil);
- (vi) un accès égal aux programmes et aux services offerts par le Canada concernant la santé, l'éducation, le développement économique et les exemptions fiscales;
- (vii) un accès égal aux programmes et services de la bande, tels que l'éducation et la formation dans les réserves, le programme Bon départ, les services d'enseignement dans les réserves, le logement, les paiements versés dans le cadre de traités et de revendications territoriales, et les exemptions fiscales;
- (viii) un accès égal aux aînés, aux mentors, aux dirigeants, aux membres de la collectivité, aux assises territoriales, aux traditions culturelles, aux coutumes et pratiques, aux événements culturels et à la formation linguistique;
- (ix) risques inégaux et démesurés en matière d'itinérance, de pauvreté, d'aide à l'enfance et de violence;

Mémoire présenté au Comité permanent des affaires autochtones et du Nord (INAN) au sujet du projet de loi S-3

- (x) une discrimination persistante dans la *Loi sur les Indiens*, donnant lieu à l'affectation d'un statut d'indien de catégorie inférieure ou celui d'Indien non inscrit et/ou l'appartenance à une bande est reconnue comme étant une cause principale de l'assassinat et de la disparition de femmes et de filles autochtones.

Cela a entraîné la détérioration des conditions socioéconomiques pour les femmes autochtones et leurs descendants, notamment des taux élevés de violence, des disparitions et des meurtres; l'absence de choses essentielles dans la vie tels la nourriture, l'eau et le logement; de faibles niveaux de scolarité; des taux plus élevés de mauvaise santé; le recours trop fréquent à l'incarcération dans les prisons, des taux élevés d'enfants confiés aux services d'aide à l'enfance et des taux élevés et un nombre accru de tentatives de suicide²⁹. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) des Nations Unies a récemment recommandé au Canada de prendre des mesures immédiates pour atténuer cette crise socioéconomique, notamment d'éliminer de la *Loi sur les Indiens* toutes les formes de discrimination fondée sur le sexe³⁰. L'inscription au registre des Indiens a une incidence importante.

La politique canadienne sur les Indiens n'a pas changé depuis que le Canada détient une telle politique. Son seul objectif est (1) d'obtenir des terres et des ressources autochtones et (2) de réduire les obligations financières qu'il a acquises dans le cadre de traités et d'autres accords³¹. Ses principales méthodes pour y parvenir ont été les suivantes : (1) l'élimination des Indiens (physique et biologique) ou (2) l'assimilation des Indiens (les pensionnats et l'inscription au registre des Indiens)³². Voilà pourquoi l'inscription des Indiens n'a pu être changée que par la force – au moyen d'affaires portées devant les tribunaux telles celles de *Lovelace*, de *McIvor* et maintenant, de *Descheneaux*.

C'est également la raison pour laquelle les représentants fédéraux travaillent si fort à créer des modifications d'une complexité insensée à apporter aux dispositions sur l'inscription – afin de limiter le nombre d'Indiens et de maintenir les dates de notre extinction législative. Selon

²⁹ Pamela Palmater, Kim Pate, « Reply to Issues 2, 3, 16 & 18 : Indigenous Women and Women in Detention : Report to the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women on the Occasion of the Committee's Eighth and Ninth Periodic Review of Canada » (Toronto : Chair in Indigenous Governance, Ryerson University, Alliance féministe pour l'action internationale, Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry, octobre 2016), en ligne : <http://fafia-afai.org/wp-content/uploads/2016/10/Canadian-Association-of-Elizabeth-Fry-Societies-Chair-in-Indigenous-Governance-FAFIA.pdf> [en anglais seulement].

³⁰ Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, « Concluding Observations on the combined eighth and ninth periodic reports of Canada » CEDAW/C/CAN/CO/8-9 (18 novembre 2016).

³¹ Pamela Palmater, « Stretched Beyond Human Limits : Death by Poverty in First Nations » (2011) 65/66 *Canadian Review of Social Policy*.

³² Pamela Palmater, « Death by Poverty : The Lethal Impacts of Colonialism » dans W. Anthony, L. Samuelson, éd. *Power and Resistance* (Winnipeg : Fernwood Publishing, 2017) 6^e éd. (à venir). Commission de vérité et de réconciliation, « Rapport de la Commission de vérité et de réconciliation » (Ottawa : CVR, 2015).

Mémoire présenté au Comité permanent des affaires autochtones et du Nord (INAN) au sujet du projet de loi S-3

l'ensemble des recherches menées à ce jour sur le plan juridique, politique et historique, il semblerait que le Canada attende notre mort. En ce qui concerne les femmes et les petites filles autochtones, le fait pour nous d'être assassinées ou de disparaître survient de plus en plus souvent – en partie à cause de la discrimination persistante fondée sur le sexe dans la *Loi sur les Indiens*. Si l'intention du projet de loi était d'éliminer toutes les formes de discrimination fondée sur le sexe, les représentants fédéraux auraient pu le faire facilement en rendant égaux tous les hommes indiens et toutes les femmes indiennes ainsi que leurs descendants nés avant 1985 [inscrits conformément à l'alinéa 6(1)a)]. Cela pourrait encore être fait dans un délai assez court.

À l'époque, il a été estimé que la décision rendue dans l'affaire *McIvor* de régler toutes les formes de discrimination fondée sur le sexe aurait ajouté environ 300 000 personnes à la liste d'inscription. Les modifications limitées dans le cadre du *projet de loi C-3* ont seulement donné lieu à l'ajout de 38 467 personnes – un nombre inférieur aux 45 000 personnes prévues³³. Les modifications limitées dans le *projet de loi S-3* devraient entraîner l'inscription de seulement 28 000 à 35 000 personnes³⁴. Ensemble, les *projets de loi C-3* et *S-3* auraient entraîné l'ajout de 66 467 personnes au minimum et de 73 467 personnes au maximum. Par conséquent, il y a encore au-delà de 200 000 personnes qui seraient toujours exclues en raison d'une discrimination fondée sur le sexe. J'ai l'impression que le *projet de loi S-3* perpétue la discrimination fondée sur le sexe plutôt que de l'éliminer.

Des témoins tels Sharon McIvor, moi-même et d'autres préconisons l'élimination de toutes formes de discrimination fondée sur le sexe, ce qui pourrait signifier l'ajout de 200 000 autres personnes ou plus à la liste d'inscription. Pourquoi le sujet des finances occupe-t-il un rôle si central dans la discussion sur les droits à l'égalité uniquement quand nous parlons des droits à l'égalité des femmes autochtones et de nos descendants? L'idée de l'inscription de 200 000 autres personnes, à savoir des femmes autochtones et nos descendants qui se sont vus à tort refuser l'inscription, soulève immédiatement des questions liées à la capacité financière? Pourtant, il survient près de 400 000 naissances par année au Canada³⁵ et le Canada accueille plus de 250 000 immigrants chaque année³⁶. Ces 650 000 personnes qui s'ajoutent chaque année aux programmes et services au Canada représentent 70 p. 100 de notre population entière d'Indiens inscrits – qui s'ajoutent tous les ans au Canada. Tous les deux ans, le nombre de nouveaux Canadiens fait paraître insignifiant notre petit nombre d'inscriptions. En conséquence, un ajout de 200 000 personnes de plus au registre est bien peu comparé à l'importante incidence financière qu'aura à assumer le Canada pour ajouter 650 000 nouveaux Canadiens et plus tous les ans.

³³ *Témoignage de représentants fédéraux*, précité note 19.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Statistique Canada, « Naissances, estimations, par province et territoire » (Ottawa : Statistique Canada, 2016), en ligne : <http://www.statcan.gc.ca/tables-tableaux/sum-som/l02/cst01/demo04a-fra.htm>.

³⁶ Statistique Canada, « 150 ans d'immigration au Canada » (Ottawa : Statistique Canada, 2016), en ligne : <http://www.statcan.gc.ca/pub/11-630-x/11-630-x2016006-fra.htm>.

Mémoire présenté au Comité permanent des affaires autochtones et du Nord (INAN) au sujet du projet de loi S-3

Le moment est venu pour nous de mettre dûment en perspective cette incidence financière puisqu'elle ne sert qu'à exercer une discrimination accrue envers les femmes autochtones et nos descendants. Il importe également de se rappeler d'où provient l'ensemble des fonds servant à octroyer des sommes d'argent à tous ces nouveaux Canadiens – ils proviennent de nos terres, nos eaux, nos ressources naturelles, nos routes commerciales et les pouvoirs qui nous ont été dérobés. Notre richesse paie pour assurer le mieux-être des Canadiens et il va sans dire que les femmes autochtones et nos descendants méritent leur juste part.

IV. LITIGES EN INSTANCE

Il importe également aux membres du Comité de noter que le fait de ne pas corriger toutes les facettes de la discrimination fondée sur le sexe qui subsistent dans la *Loi sur les Indiens* a exposé et expose toujours le Canada à des risques et à des obligations d'ordre juridique et financier. Il y a de nombreuses affaires juridiques en instance qui nécessiteront que d'autres modifications soient apportées à la *Loi sur les Indiens* si le Canada omet de s'y attaquer de façon proactive.

Je souscris entièrement à l'avis de Sharon McIvor (pétition aux Nations Unies, en attente d'une décision) selon lequel toutes les facettes de la discrimination fondée sur le sexe en matière d'inscription doivent être corrigées dans le projet de loi S-3.

Je souscris à l'avis de M. Descheneaux (causes en instance si le *projet de loi S-3* n'est pas modifié) selon lequel il faut à l'avenir corriger toute forme de discrimination en matière d'inscription, pas seulement celle fondée sur le sexe.

Je souscris à l'avis de Lynn Gehl (affaire judiciaire en cours) selon lequel les règles non énoncées ou inconnues sur la paternité constituent de la discrimination fondée sur le sexe et doivent changer.

Je souscris à l'avis de Jeremy Matson (pétition présentée aux Nations Unies) selon lequel la date butoir du 4 septembre 1951 introduite dans le *projet de loi C-3* est discriminatoire envers les femmes autochtones et leurs descendants et doit être éliminée.

Je souscris à l'avis de Nathan McGillivray (déclaration déposée) selon lequel le contrôle exercé par le gouvernement fédéral sur l'inscription des Indiens et la différenciation arbitraire en matière de statut à l'article 6 constituent de la discrimination et doivent être corrigés.

Je souscris à l'avis de nombreux demandeurs au Tribunal canadien des droits de la personne (TCDP) selon lequel les modifications apportées à l'inscription devraient inclure des modifications concernant l'appartenance à une bande avant 1985 afin de prévenir la discrimination fondée sur le sexe eu égard à l'appartenance.

Mémoire présenté au Comité permanent des affaires autochtones et du Nord (INAN) au sujet du projet de loi S-3

Je souscris à l'avis des parties qui intentent un recours collectif contre le *projet de loi C-3*, selon lequel le refus d'accorder une indemnisation pour les violations des droits garantis par la *Charte* et dont les femmes autochtones et nos descendants ont fait l'objet est discriminatoire et inconstitutionnel.

À mon avis, il n'est pas pratique de corriger uniquement certaines facettes de la discrimination fondée sur le sexe maintenant et d'autres plus tard dans le cadre du processus plus large de la phase II pour les raisons que j'ai déjà mentionnées. En fait, je n'ai guère confiance dans les « processus futurs » du Canada. La feuille de route en matière de « processus conjoints » entre les peuples autochtones et le Canada n'offre guère d'espoir pour le présent processus :

- (i) Durant les séances de consultation concernant le *projet de loi C-31*, des représentants fédéraux ont promis aux femmes autochtones qu'il y aurait un processus futur pour s'occuper de toutes les personnes laissées de côté par les modifications – ce qui ne s'est jamais produit;
- (ii) La *Commission royale sur les peuples autochtones* était un processus conjoint important qui visait à étudier, analyser et recommander des solutions à l'égard des problèmes précis soulevés dans l'affaire *McIvor*. Le Canada n'a pourtant pris aucune mesure à la suite de ces recommandations pour régler les questions de statut, d'appartenance, de citoyenneté ou de compétence des Premières Nations;
- (iii) L'article 67 de la LCDP a été abrogé sous prétexte qu'il empêchait depuis plus de 25 ans les peuples autochtones d'avoir un accès égal à la justice et à l'égalité; la situation ne devait être que temporaire pendant que le Canada participait à un « processus conjoint » avec les peuples autochtones pour rendre la *Loi sur les Indiens* conforme à la *Charte* – ce qui ne s'est pas produit;
- (iv) Des représentants fédéraux ont à nouveau promis aux Premières Nations un processus, à la suite des modifications apportées au *projet de loi C-3* afin de permettre de régler des questions plus vastes de l'inscription et de l'appartenance, qui n'a rien changé;
- (v) Après les rencontres des premiers ministres qui ont abouti à l'*Accord de Kelowna*, le Canada a refusé de respecter l'esprit et l'intention de ce processus conjoint, et à plus forte raison l'entente actuelle.

Maintenant, on nous promet un autre processus à venir – la phase II – qui promet de régler toutes les questions plus vastes. Il s'agit juste d'une autre tactique dilatoire employée par le Canada de façon stratégique afin (1) de précipiter l'adoption du *projet de loi S-3* en sachant qu'il n'aborde pas toutes les facettes de la discrimination fondée sur le sexe et (2) d'imposer aux Premières Nations la question d'établir s'il faut régler la discrimination fondée sur le sexe, sachant qu'il n'y aura jamais de consensus.

Mémoire présenté au Comité permanent des affaires autochtones et du Nord (INAN) au sujet du projet de loi S-3

Si la phase II a vraiment lieu, elle ne réglera pas la discrimination fondée sur le sexe. Il serait irresponsable pour quiconque parmi nous, y compris les membres du présent comité, de troquer l'égalité des sexes actuellement dans le *projet de loi S-3* pour un processus futur promis que la ministre Bennett a sévèrement limité avec la norme élevée du consensus – une norme à laquelle aucun gouvernement canadien ne peut ou ne pourra jamais satisfaire dans le cadre de ses propres politiques.

V. RECOMMANDATIONS

(1) Application universelle de l'alinéa 6(1)a

Il faudrait modifier le *projet de loi S-3* de façon à éliminer la discrimination fondée sur le sexe qui subsiste en éliminant toute différenciation en matière de statut entre les femmes indiennes et leurs descendants et les hommes indiens et leurs descendants nés avant le 17 avril 1985 – peu importe s'ils étaient mariés ou non – faisant en sorte qu'ils tombent tous sous le coup de l'alinéa 6(1)a). Si vous ne pouvez pas modifier le *projet de loi S-3* de cette façon, vous devriez rejeter ce projet de loi et contraindre le Canada de reprendre le travail et de rédiger un nouveau projet de loi, après avoir obtenu une prorogation du tribunal.

(2) Indemnisation légitime

Il faudrait supprimer l'article 8 dans son intégralité ainsi que tout renvoi au refus d'indemnisation des personnes ayant subi la discrimination, et il faudrait mettre sur pied un processus de négociation pour régler de telles réclamations. Il faudrait, en même temps, adopter la même mesure à l'endroit des auteurs de réclamations liées au *projet de loi C-3*.

(3) Consultations juridiques

Il faudrait que la phase II comporte, à tout le moins, des consultations juridiques entièrement financées auprès de TOUTES les Premières Nations touchées, suivant la formule qu'elles choisissent pour ces consultations (Premières Nations individuelles, regroupements régionaux, ou selon la nation, le traité ou tout autre critère), auprès des organisations de femmes autochtones et auprès des spécialistes autochtones en la matière. Il faudrait que le processus de consultation et l'ordre du jour soient élaborés conjointement, en prévoyant un échéancier adéquat permettant d'accomplir le travail correctement.

(4) Régler le sous-financement chronique

Mémoire présenté au Comité permanent des affaires autochtones et du Nord (INAN) au sujet du projet de loi S-3

Il faudrait établir le financement requis pour régler le sous-financement chronique de tous les programmes et services, à l'intérieur et à l'extérieur des réserves, pour les populations actuelles et futures des Premières Nations. De façon urgente, il faut affecter un financement adéquat en vue de régler les multiples crises qui se chevauchent dans les domaines du logement, de l'approvisionnement en eau, des égouts, de l'éducation, de la santé, de la santé mentale, des infrastructures, de la protection de l'enfance et de la sécurité des femmes. Il faudrait accroître ces fonds pour tenir compte des nouveaux inscrits et atténuer le fardeau financier des Premières Nations.

Si nous ne réglons pas le problème de l'inégalité entre les sexes maintenant, il ne sera jamais réglé. Les plans du Canada, qui consistent à reporter les questions « complexes » d'égalité entre les hommes et les femmes à la phase II en misant sur la norme impossible du « consensus », auront pour effet que nous ne verrons jamais une pleine égalité. Je croyais que le but essentiel de la réconciliation était de corriger les erreurs commises à l'endroit des peuples autochtones. Si tel est le cas, alors nous n'avons aucun autre choix que de corriger toutes les formes de discrimination fondée sur le sexe au moyen du *projet de loi S-3*.

Mémoire présenté au Comité permanent des affaires autochtones et du Nord (INAN) au sujet du projet de loi S-3

ANNEXE A

EMPLOI

- 2009 – Professeure agrégée et présidente de la Chaire de gouvernance autochtone, Ryerson University
- 2009 – Consultation sur l'autonomie nationale (gouvernance de la Première Nation)
- 1998 - 2008 Conseillère juridique, Justice Canada
- Directrice des Services fonciers et fiduciaires, AANC (Inscription des Indiens)
- Directrice des relations gouvernementales (traités, revendications, autonomie gouvernementale) AANC

ÉTUDES

- JSD (DAL) Thèse de doctorat sur le droit constitutionnel, les droits des Autochtones et les droits en vertu de traités, et la législation concernant le statut d'Indien, l'appartenance et la citoyenneté
- LLM (DAL) Mémoire de maîtrise sur les droits des Autochtones et les droits en vertu de traités, le droit international et le droit constitutionnel et les droits de passage frontalier des Autochtones
- LLB (UNB) Spécialisé en droit des Autochtones, ressources naturelles et droit environnemental
- BA (STU) Double spécialisation en études autochtones et en histoire
- TIK Savoir traditionnel autochtone = lois et traditions micmaques

PROFESSIONNEL

Barreau du Nouveau-Brunswick (1998), Société du Barreau du Manitoba, Association du Barreau canadien, Association du Barreau Autochtone

PRIX

Prix Margaret Mead sur la justice sociale – 2016 – International Community Correctional Association (ICCA)

Prix J.S. Woodsworth, femme d'excellence – droits de la personne et équité – 2016

Université du Nouveau-Brunswick – **Prix de distinction décerné aux anciens de l'UNB** – 2015

Une vision audacieuse – **Meilleures dirigeantes visionnaires au Canada** : 23 premières – 2014

Désignation dans le volet Building a Better World – Université Dalhousie – « **Nation-Builder** » – 2014

Revue Canadian Lawyer, **Les 25 avocats les plus influents** – Les 5 avocats les plus influents en matière de droits de la personne – 2013

Faculté de droit de l'Université Dalhousie – **Société d'honneur Bertha Wilson** - 2012 (première intronisée)

Prix du courage féminin en matière de justice sociale – 2012

YWCA – **Prix Femme de distinction** dans la catégorie de la justice sociale – 2012

Mémoire présenté au Comité permanent des affaires autochtones et du Nord (INAN) au sujet du projet de loi S-3

PUBLICATIONS

Livres

P. Palmater, *Beyond Blood : Rethinking Indigenous Identity* (Saskatoon : Purich Publishing, 2011).

P. Palmater, *Indigenous Nationhood : Empowering Grassroots Citizens* (Winnipeg : Fernwood Publishing, 2015).

Chapitres de livres

P. Palmater, « My Tribe, My Heirs and Their Heirs Forever : Living Mi'kmaw Treaty » dans *Living Treaties : Narrating Mi'kmaw Treaty Relations*, Marie Battiste et Jaime Battiste, éd., (Cap Breton : Cape Breton University Press, 2016) 24-41.

P. Palmater, « All About Strong Alliances : First Nations Engagement in the Federal Election » dans A. Marland, T. Giasson, éd., *Canadian Election Analysis : Communication, Strategy, and Democracy* (Vancouver : UBC Press & Samara Canada, 2015) à 60.

P. Palmater, « Canada : As Long as the Grass Grows and Rivers Flow » dans *A Bold Vision : Women Leaders Imagining Canada's Future* (Charlottetown, Î.-P.-É. : Women's Network Inc., 2014) 251.

P. Palmater, « Feathers vs. Guns » dans *Rabble's Best of Rabble 2013* (Toronto : Rabble, 2014).

P. Palmater, « Why Are We Idle No More? », dans *The Winter We Danced : Voices from the Past, the Future and the Idle No More Movement*, the Kino-nda-niimi Collective (éd.) (Winnipeg, Arbeiter Ring Publishing, 2014) 37.

P. Palmater, « Harper's Indigenous Manifesto : Erasing Canada's Indigenous Communities » dans *Rabble's Best of Rabble 2012* (Toronto : Rabble, 2013).

P. Palmater, « Unbelievable but Undeniable : Genocide in Canada » dans *Rabble's Best of Rabble.ca 2011* (Toronto : Rabble, 2012).

Articles parus dans des revues

P. Palmater, « Death by Poverty : The Lethal Impacts of Colonialism » dans W. Anthony, L. Samuelson, éd., *Power and Resistance* (Winnipeg : Fernwood Publishing, 2017) 6^e éd. (à venir).

Mémoire présenté au Comité permanent des affaires autochtones et du Nord (INAN) au sujet du projet de loi S-3

P. Palmater, « Shining Light on the Dark Places : Addressing Police Racism and Sexualized Violence Against Indigenous Women and Girls in the National Inquiry » (2016) 28:2 *Revue Femmes et droit* 253-284.

P. Palmater, « Genocide, Indian Policy and the Legislated Elimination of Indians in Canada » (2014) vol. 3, n° 3, *Aboriginal Policy Studies Journal* 27.

P. Palmater, « Matnm tel-Mi'kmawi : I'm Fighting for my Mi'kmaw Identity » (2013) XXXIII vol. 1, *Canadian Journal of Native Studies* 147.

P. Palmater, « Stretched Beyond Human Limits : Death by Poverty in First Nations » (2011) 65/66 *Revue canadienne de politique sociale* (publié en 2012).

P. Palmater, « When Legislators Make Bad Law : Bill C-3's Assault on Democracy » (2011) vol. 15, n° 1 *Aboriginal Law*, Association du Barreau de l'Ontario, en ligne : http://www.oba.org/en/pdf/sec_news_sept11_c3_palm.pdf .

P. Palmater, « In My Brother's Footsteps : Is *R. v. Powley* the Path to Recognized Aboriginal Identity for Non-Status Indians? » dans J. Magnet, D. Dorey, édés. , *Aboriginal Rights Litigation* (Markham : LexisNexis, 2003) 149.

P. Palmater, « An Empty Shell of a Treaty Promise : *R. v. Marshall* and the Rights of Non-Status Indians » (2000) 23 *Dalhousie Law Journal*, 102.

RAPPORT ET TÉMOIGNAGES À L'ÉCHELLE NATIONALE ET INTERNATIONALE

1. P. Palmater, « Reply to Issues 2, 3, 16 & 18 : Indigenous Women and Women in Detention : Report to the Committee on the Elimination of Discrimination against Women on the Occasion of the Committee's Eighth and Ninth Periodic Review of Canada » (Toronto : Chaire de gouvernance autochtone, Ryerson University, Alliance féministe pour l'action internationale, Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry, octobre 2016).
2. P. Palmater, « Mémoire au Comité permanent du commerce international concernant l'accord du Partenariat transpacifique (PTP) et ses répercussions sur les droits des Autochtones au Canada » (témoignage présenté le 14 juin 2016).
3. P. Palmater, « Statement of Pamela Palmater to the 114th Human Rights Committee Session : Formal Briefing on Canada » (6 juillet 2015, Genève, Suisse) accompagné d'une présentation supplémentaire et de mon mémoire « Brief for the Human Rights Committee's Concluding Observations of Canada : Clarifications Related to Canada's Testimony » (7 juillet 2015, Genève, Suisse).

Mémoire présenté au Comité permanent des affaires autochtones et du Nord (INAN) au sujet du projet de loi S-3

4. P. Palmater, « Mémoire au Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense concernant le *projet de loi C-51 – Loi édictant la Loi sur la communication d’information ayant trait à la sécurité du Canada et la Loi sur la sûreté des déplacements aériens, modifiant le Code criminel, la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité et la Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés et apportant des modifications connexes et corrélatives à d’autres lois* » (témoignage présenté le 27 avril 2015) [basé sur un mémoire antérieur présenté au comité de la Chambre].
5. P. Palmater, « Mémoire au Comité permanent de la sécurité publique et nationale concernant le *projet de loi C-51 - Loi édictant la Loi sur la communication d’information ayant trait à la sécurité du Canada et la Loi sur la sûreté des déplacements aériens, modifiant le Code criminel, la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité et la Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés et apportant des modifications connexes et corrélatives à d’autres lois* » (témoignage présenté le 24 mars 2015).
6. P. Palmater, « Témoignage d’expert présenté à des experts du Comité pour l’élimination de la discrimination à l’égard des femmes (CEDAW) en vertu de l’article 8 du Protocole facultatif à la Convention sur l’élimination de toutes les formes de discrimination à l’égard des femmes, un témoignage concernant les femmes autochtones du Canada assassinées, disparues et victimes de la traite de personnes au Canada » (13 septembre 2013). (*Le témoignage fait l’objet d’un accord de confidentialité et ne peut être fourni).
7. P. Palmater, « Our Children, Our Future, Our Vision : First Nation Jurisdiction Over First Nation Education » (Ottawa : chefs de l’Ontario, 7 février 2012) [Rapport technique important pour les chefs de l’Ontario en matière d’éducation des Premières Nations].
8. P. Palmater, « Mémoire au Comité sénatorial permanent des droits de la personne concernant le *projet de loi S-4 – 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* » (témoignage présenté le 7 juin 2010).
9. P. Palmater, « Mémoire au Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord (AANO) concernant le *projet de loi C-3 – Loi sur l’équité entre les sexes relativement à l’inscription au registre des Indiens* » (témoignage présenté le 20 avril 2010).

Mémoire présenté au Comité permanent des affaires autochtones et du Nord (INAN) au sujet du projet de loi S-3

MÉDIAS SOCIAUX

Courriel	ppalmater@politics.ryerson.ca
Site web (Chaire)	www.ryerson.ca/chair-indigenous-governance
Site web personnel	www.pampalmater.com
Blogue	www.indigenoussnationhood.blogspot.com
Twitter	<i>Pam_Palmater</i>
Facebook	<i>Pam Palmater</i>
LinkedIn	<i>Dr. Pam Palmater</i>
Instagram	<i>Pam_Palmater</i>