



Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Aboriginal Peoples

*Chair:*  
The Honourable THELMA J. CHALIFOUX

---

Wednesday, April 30, 2003

---

**Issue No. 13**

**First meeting on:**

Bill C-6, An Act to establish the Canadian Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims to provide for the filing, negotiation and resolution of specific claims and to make related amendments to other Acts

---

**INCLUDING:**  
**THE THIRD REPORT OF THE COMMITTEE**  
(Application for Budget Authorization for the Fiscal Year Ending March 31, 2004)

---

**WITNESSES:**  
(See back cover)

Deuxième session de la  
trente-septième législature, 2002-2003

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Peuples autochtones

*Présidente:*  
L'honorable THELMA J. CHALIFOUX

---

Le mercredi 30 avril 2003

---

**Fascicule n° 13**

**Première réunion concernant:**

Projet de loi C-6, Loi constituant le Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des premières nations en vue de permettre le dépôt, la négociation et le règlement des revendications particulières, et modifiant certaines lois en conséquence

---

**Y COMPRIS:**  
**LE TROISIÈME RAPPORT DU COMITÉ**  
(Demande d'autorisation budgétaire durant l'exercice se terminant le 31 mars 2004)

---

**TÉMOINS:**  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE  
ON ABORIGINAL PEOPLES

The Honourable Thelma J. Chalifoux, *Chair*

The Honourable Janis G. Johnson, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Banks	Léger
Carney, P.C.	* Lynch-Staunton
* Carstairs, P.C.	(or Kinsella)
(or Robichaud, P.C.)	Pearson
Chaput	Sibbeston
Eyton	Tkachuk
Gill	

\* *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 name of the Honourable Senator Eyton substituted for that of the Honourable Senator Stratton (*April 30, 2003*).

The name of the Honourable Senator Banks substituted for that of the Honourable Senator Christensen (*April 28, 2003*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES PEUPLES AUTOCHTONES

*Présidente:* L'honorable Thelma J. Chalifoux

*Vice-présidente:* L'honorable Janis G. Johnson

et

Les honorables sénateurs:

Banks	Léger
Carney, c.p.	* Lynch-Staunton
* Carstairs, c.p.	(ou Kinsella)
(ou Robichaud, c.p.)	Pearson
Chaput	Sibbeston
Eyton	Tkachuk
Gill	

\* *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:

Le nom de l'honorable sénateur Eyton substitué à celui de l'honorable sénateur Stratton (*le 30 avril 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Banks substitué à celui de l'honorable sénateur Christensen (*le 28 avril 2003*).

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the *Journals of the Senate* of Wednesday, April 2, 2003:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Austin, P.C., seconded by the Honourable Senator Bacon, for the second reading of Bill C-6, An Act to establish the Canadian Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims to provide for the filing, negotiation and resolution of specific claims and to make related amendments to other Acts.

After debate,

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

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Austin, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Bacon, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples.

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

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 2 avril 2003:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Austin, c.p., appuyée par l'honorable sénateur Bacon, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-6, Loi constituant le Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des premières nations en vue de permettre le dépôt, la négociation et le règlement des revendications particulières, et modifiant certaines lois en conséquence.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Austin, c.p., propose, appuyé par l'honorable sénateur Bacon, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des peuples autochtones.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Wednesday, April 30, 2003  
(25)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day, at 6:27 p.m. in room 505, Victoria Building, the Chair, the Honourable Senator Chalifoux, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Banks, Chalifoux, Chaput, Eyton, Léger, and Sibbeston (6).

*Other senator present:* The Honourable Senator St. Germain, P.C. (1).

*In attendance:* Mary Hurley from the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, April 2, 2003, the committee proceeded to examine Bill C-6, to establish the Canadian Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims to provide for the filing, negotiation and resolution of specific claims and to make related amendments to other Acts.

**WITNESSES:**

*From the Assembly of First Nations:*

Mr. Rolland Pangowish, Director Lands and Treaties Unit;

Mr. Bryan Schwartz, Legal Counsel.

Mr. Pangowish and Mr. Schwartz submitted a brief, made a presentation and answered questions.

It was agreed that copies of documents referred to in the presentation be provided to the Clerk of the Committee and filed as exhibits.

[Letter to the Minister of State and Leader of the Government in the House of Commons from the Assembly of First Nations dated November 26, 2002] (Exhibit 5900-2.37/A1-C-6, 1 "1")

[Letter to the Micmacs of Gesgapegiag Band from the Minister of Indian Affairs and Northern Development dated February 24, 2003] (Exhibit 5900-2.37/A1-C-6, 1 "2")

[I.C.B.: Requests to Appear Before the S.C.A.A. not Granted (4/30/03)] (Exhibit 5900-2.37/A1-C-6, 1 "3")

[Bill C-6: Letter & Band Council Resolutions (11/27/02)] (Exhibit 5900-2.37/A1-C-6, 1 "4")

[Wish to Appear] (Exhibit 5900-2.37/A1-C-6, 1 "5")

[Chronology of Policy Work Done on Specific Claims] (Exhibit 5900-2.37/A1-C-6, 1 "6")

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le mercredi 30 avril 2003  
(25)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à 18 h 27, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable sénateur Chalifoux (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Banks, Chalifoux, Chaput, Eyton, Léger et Sibbeston (6).

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur St. Germain, c.p. (1).

*Également présente:* Mary Hurley, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 2 avril 2003, le comité examine le projet de loi C-6, Loi constituant le Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des Premières nations en vue de permettre le dépôt, la négociation et le règlement des revendications particulières, et modifiant certaines lois en conséquence.

**TÉMOINS:**

*De l'Assemblée des premières nations:*

M. Rolland Pangowish, directeur, Section des traités et des terres;

M. Bryan Schwartz, conseiller juridique.

M. Pangowish et M. Schwartz soumettent un mémoire, font un exposé, puis répondent aux questions.

Il est convenu que des copies des documents cités dans l'exposé soient déposées auprès du greffier du comité comme pièces officielles.

[Lettre de l'Assemblée des Premières Nations au ministre d'État et au leader du gouvernement à la Chambre des communes en date du 26 novembre 2002] (pièce 5900-2.37/A1-C-6, 1 «1»)

[Lettre du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien aux Micmacs de la bande Gespagegiac en date du 24 février 2003] (pièce 5900-2.37/A1-C-6, 1 «2»)

[I.C.B.: Demande à comparaître devant le C.P.P.A. n'ayant pas été accordée (4/30/03)] (pièce 5900-2.37/A1-C-6, 1 «3»)

[Projet de loi C-6: Lettre et résolutions du conseil de bande (11/27/02)] (pièce 5900-2.37/A1-C-6, 1 «4»)

[Désir de comparaître] (pièce 5900-2.37/A1-C-6, 1 «5»)

[Chronologie des travaux sur l'établissement d'un processus de résolution des revendications particulières] (pièce 5900-2.37/A1-C-6, 1 «6»)

[Report of the Joint First Nations — Canada Task Force on Specific Claims Policy Reform — AFN & Department of Indian Affairs and Northern Development, November 25, 1998] (Exhibit 5900-2.37/A1-C-6, 1 “7”)

[Public Accounts of Canada 1998-99, “Contingent Liabilities; p.10.15-10.18] (Exhibit 5900-2.37/A1-C-6, 1 “8”)

[Claims Population by Province for Alberta — Department of Indian Affairs and Northern Development] (Exhibit 5900-2.37/A1-C-6, 1 “9”)

[Indian Reserves (Name and Electoral District), February 1997] (Exhibit 5900-2.37/A1-C-6, 1 “10”)

[Letters to Minister of Indian and Northern Affairs Canada from the Assembly of First Nations, dated December 5, 1997; February 2, 1998 & February 5, 1998] (Exhibit 5900-2.37/A1-C-6, 1 “11”)

[Extracts Taken From Liberal Aboriginal Platforms Entitled: The Aboriginal Peoples of Canada, September 1993; pp.10-13] (Exhibit 5900-2.37/A1-C-6, 1 “12”)

[Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples; Volume 2: Restructuring the Relationship — Part Two; pp. 422-424] (Exhibit 5900-2.37/A1-C-6, 1 “13”)

[Report on Administrative Processes for the Resolution of Specific Indian Claims by Gerard V. La Forest, Q.C.] (Exhibit 5900-2.37/A1-C-6, 1 “14”)

[Doublespeak of the 90’s: A Comparison of Federal Government and First Nation Perception of Land Claims Process — AFN, August 1990] (Exhibit 5900-2.37/A1-C-6, 1 “15”)

[AFN’s Critique of Federal Government Land Claims Policies — AFN, August 21, 1990] (Exhibit 5900-2.37/A1-C-6, 1 “16”)

[First Nations Submission on Claims- AFN, December 1990] (Exhibit 5900-2.37/A1-C-6, 1 “17”)

[Protocol for the Joint First Nations/Canada Working Group on Specific Claims, July 22, 1992] (Exhibit 5900-2.37/A1-C-6, 1 “18”)

[Privy Council — Minutes of Meeting on the 27<sup>th</sup> day of July 1992, P.C. 1992-1730] (Exhibit 5900-2.37/A1-C-6, 1 “19”)

[Executive Summary: The Specific Claims Joint Working Group — AFN, July 1993] (Exhibit 5900-2.37/A1-C-6, 1 “20”)

[Rolling Draft VI: AFN Chiefs Committee on Claims — AFN Land Rights Unit, January 1996] (Exhibit 5900-2.37/A1-C-6, 1 “21”)

[Claims Policy Reform: Annotated Bibliography — AFN Land Rights Unit, February 1996] (Exhibit 5900-2.37/A1-C-6, 1 “22”)

[Review of the Indian Specific Claims Commission — Concorde Inc., November 1996] (Exhibit 5900-2.37/A1-C-6, 1 “23”)

[Rapport du Groupe de travail mixte Premières nations-Canada sur la réforme de la politique sur les revendications particulières — APN et ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 25 novembre 1998] (pièce 5900-2.37/A1-C-6, 1 «7»)

[Comptes publics du Canada 1998-1999, «Passif éventuel», page 10.15-10.18] (pièce 5900-2.37/A1-C-6, 1 «8»)

[Claims Population by Province for Alberta — ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien] (pièce 5900-2.37/A1-C-6, 1 «9»)

[Réserves indiennes (nom et circonscription), février 1997] (pièce 5900-2.37/A1-C-6, 1 «10»)

[Lettres de l’Assemblée des Premières Nations au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien en date du 5 décembre 1997, du 2 février 1998 et du 5 février 1998] (pièce 5900-2.37/A1-C-6, 1 «11»)

[Extraits tirés du programme libéral en matière autochtone: Les peuples autochtones du Canada, septembre 1993, p. 10-13] (pièce 5900-2.37/A1-C-6, 1 «12»)

[Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, volume 2: Une relation à redéfinir — deuxième partie p. 422-424] (pièce 5900-2.37/A1-C-6, 1 «13»)

[Report on Administrative Processes for the Resolution of Specific Indian Claims by Gerard V. La Forest, Q.C.] (pièce 5900-2.37/A1-C-6, 1 «14»)

[Doublespeak of the 90’s: A Comparison of Federal Government and First Nation Perception of Land Claims Process — APN, août 1990] (pièce 5900-2.37/A1-C-6, 1 «15»)

[AFN’s Critique of Federal Government Land Claims Policies — APN, 21 août 1990] (pièce 5900-2.37/A1-C-6, 1 «16»)

[First Nations Submission on Claims — APN, décembre 1990] (pièce 5900-2.37/A1-C-6, 1 «17»)

[Protocole du Groupe de travail mixte Premières nations-Canada sur les revendications particulières, 22 juillet 1992] (pièce 5900-2.37/A1-C-6, 1 «18»)

[Conseil privé — Compte rendu de la réunion du 27 juillet 1992, P.C. 1992-1730] (pièce 5900-2.37/A1-C-6, 1 «19»)

[Executive Summary: The Specific Claims Joint Working Group — APN, juillet 1993] (pièce 5900-2.37/A1-C-6, 1 «20»)

[Rolling Draft VI: AFN Chiefs Committee on Claims — AFN Land Rights Unit, janvier 1996] (pièce 5900-2.37/A1-C-6, 1 «21»)

[Claims Policy Reform: Annotated Bibliography — AFN Land Rights Unit, février 1996] (pièce 5900-2.37/A1-C-6, 1 «22»)

[Review of the Indian Specific Claims Commission — Concorde Inc., novembre 1996] (pièce 5900-2.37/A1-C-6, 1 «23»)

[Discussion Paper: Constitutional Implications Surrounding the Implementation of an Administrative Tribunal Empowered to Adjudicate Specific Claims Disputes — AFN, March 1997] (Exhibit 5900-2.37/A1-C-6, 1 «24»)

[Draft Protocol for the Joint First Nations/Canada Task Force on the Specific Claims Policy, April 15, 1997] (Exhibit 5900-2.37/A1-C-6, 1 «25»)

[Natural Justice and Procedural Fairness: A discussion of What These Concepts Mean — Bruce Gilpin, June 30, 1997] (Exhibit 5900-2.37/A1-C-6, 1 «26»)

[Joint First Nations — Canada Task Force On Federal Claims Policy Reform — AFN Land Rights Unit, October 1997] (Exhibit 5900-2.37/A1-C-6, 1 «27»)

[AFN National Land Claims Conference Report — November 5 & 6, 1997 — AFN Land Rights Unit] (Exhibit 5900-2.37/A1-C-6, 1 «28»)

[Assessing the Fiscal Impacts of Settling Specific Claims — Fiscal Realities, March 1998] (Exhibit 5900-2.37/A1-C-6, 1 «29»)

[The Structure of the Independent Indian Claims Body — Bryan Schwartz, March 1998] (Exhibit 5900-2.37/A1-C-6, 1 «30»)

[An Independent Claims Commission: Models In Other Countries - Professor Douglas Sanders, April 14, 1998] (Exhibit 5900-2.37/A1-C-6, 1 «31»)

[Specific Claims: An Analysis of Payments and Costs by P.King, May 1998] (Exhibit 5900-2.37/A1-C-6, 1 «32»)

[The First Nations Specific Claims Policy Review Process — AFN Chiefs Committee on Claims, June 1998] (Exhibit 5900-2.37/A1-C-6, 1 «33»)

[Estimating the Fiscal Framework for the Compensation Component of Land Claims — Fiscal Realities, August 11, 1998] (Exhibit 5900-2.37/A1-C-6, 1 «34»)

[Joint First Nations — Canada Task Force on Federal Claims Policy Reform: Communication/Media Plan — AFN Land Rights Unit, November 30, 1998] (Exhibit 5900-2.37/A1-C-6, 1 «35»)

[AFN Specific Claims Resolution Act Information Package] (Exhibit 5900-2.37/A1-C-6, 1 «36»)

[Letters regarding the ICB] (Exhibit 5900-2.37/A1-C-6, 1 «37»)

[Mennonite Central Committee Canada submission to the House of Commons Standing Committee on Aboriginal Affairs, Northern Development and Natural Resources regarding Bill C-6] (Exhibit 5900-2.37/A1/C-6, 1 «38»)

[A review of the amendments proposed at the House of Commons stage — confidential draf] (Exhibit 5900-2.37/A1/C-6, 1 «39»)

[Discussion Paper: Constitutional Implications Surrounding the Implementation of an Administrative Tribunal Empowered to Adjudicate Specific Claims Disputes — APN, mars 1997] (pièce 5900-2.37/A1-C-6, 1 «24»)

[Draft Protocol for the Joint First Nations Canada Task Force on the Specific Claims Policy, 15 avril 1997] (pièce 5900-2.37/A1-C-6, 1 «25»)

[Natural Justice and Procedural Fairness: A Discussion of What These Concepts Mean — Bruce Gilpin, 30 juin 1997] (pièce 5900-2.37/A1-C-6, 1 «26»)

[Joint First Nations — Canada Task Force on Federal Claims Policy Reform — AFN Land Rights Unit, octobre 1997] (pièce 5900-2.37/A1-C-6, 1 «27»)

[Rapport de la conférence nationale de l'APN sur les revendications territoriales — 5 et 6 novembre 1997 — AFN Land Rights Unit] (pièce 5900-2.37/A1-C-6, 1 «28»)

[Assessing the Fiscal Impacts of Settlements Claims — Fiscal Realities, mars 1998] (pièce 5900-2.37/A1-C-6, 1 «29»)

[The Structure of the Independent Indian Claims Body — Bryan Schwartz, mars 1998] (pièce 5900-2.37/A1-C-6, 1 «30»)

[An Independent Claims Commission: Models in Other Countries — M. Douglas Sanders, professeur, 14 avril 1998] (pièce 5900-2.37/A1-C-6, 1 «31»)

[Specific Claims: An Analysis of Payments and Costs by P. King, mai 1998] (pièce 5900-2.37/A1-C-6, 1 «32»)

[The First Nations Specific Claims Policy Review Process — AFN Chiefs Committee on Claims, juin 1998] (pièce 5900-2.37/A1-C-6, 1 «33»)

[Estimating the Fiscal Framework for the Compensation Component of Land Claims — Fiscal Realities, 11 août 1998] (pièce 5900-2.37/A1-C-6, 1 «34»)

[Joint First Nations-Canada Task Force on Federal Claims Policy Reform: Communication/Media Plan — AFN Land Rights Unit, novembre 1998] (pièce 5900-2.37/A1-C-6, 1 «35»)

[AFN Specific Claims Resolution Act Information Package ] (pièce 5900-2.37/A1-C-6, 1 «36»)

[Lettres sur les organismes indépendants chargés des revendications] (pièce 5900-2.37/A1-C-6, 1 «37»)

[Mémoire du Comité central mennonite du Canada au Comité permanent des affaires autochtones, du développement du Grand Nord et des ressources naturelles (Chambre des communes) sur le projet de loi C-6] (pièce 5900-2.37/A1-C-6, 1 «38»)

[Examen des amendements proposés à la Chambre des communes — ébauche confidentielle](pièce 5900-2.37/A1-C-6, 1 «39»)

[Summary of the INAC, Specific Claims Branch Expenditure Report] (Exhibit 5900-2.37/A1/C-6, 1 “40”)

[Résumé du rapport des dépenses de la Direction générale des revendications particulières du MAINC] (pièce 5900-2.37/A1-C-6, 1 «40»)

At 8:52 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

À 20 h 52, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTEST:*

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du comité,*

Adam Thompson

*Clerk of the Committee*

**REPORT OF THE COMMITTEE**

Thursday, April 3, 2003

The Standing Senate Committee on Aboriginal People has the honour to present its

**THIRD REPORT**

Your Committee, which was authorized by the Senate on Tuesday, October 29, 2002, to examine and report upon issues affecting urban Aboriginal youth in Canada, now, respectfully requests approval of funds for fiscal year 2003-2004.

Pursuant to Section 2:07 of the *Procedural Guidelines for the Financial Operation of Senate Committees*, 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,

**RAPPORT DU COMITÉ**

Le jeudi 3 avril 2003

Le comité sénatorial permanent des peuples autochtones a l'honneur de présenter son

**TROISIÈME RAPPORT**

Votre Comité, qui a été autorisé par le Sénat le mardi 29 octobre 2002, à examiner pour en faire rapport les problèmes qui touchent les jeunes Autochtones des villes du Canada, demande respectueusement que des fonds lui soient approuvés pour l'année fiscale 2003-2004.

Conformément à l'article 2:07 des *Directives régissant le financement des Comités 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,

*La présidente,*

THELMA CHALIFOUX

*Chair*



**STANDING SENATE COMMITTEE ON ABORIGINAL PEOPLES**  
**SPECIAL STUDY ON URBAN ABORIGINAL YOUTH**  
**APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION**  
**FOR THE FISCAL YEAR ENDING MARCH 31, 2004**

Extract from the *Journals of the Senate* of Tuesday, October 29, 2002:

The Honourable Senator Chalifoux moved, seconded by the Honourable Senator Milne:

That the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, pursuant to the input it has received from urban Aboriginal people and organizations, be authorized to examine and report upon issues affecting urban Aboriginal youth in Canada. In particular, the Committee shall be authorized to examine access, provision and delivery of services; policy and jurisdictional issues; employment and education; access to economic opportunities; youth participation and empowerment; and other related matters;

That the papers and evidence received and taken on the subject and the work accomplished by the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples during the First Session of the Thirty-seventh Parliament be referred to the Committee; and

That the Committee report to the Senate no later than June 27, 2003.

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

Paul C. Bélisle

*Clerk of the Senate*

**SUMMARY OF EXPENDITURES**

PROFESSIONAL AND OTHER SERVICES	\$	19,500
TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS	\$	2,000
OTHER EXPENDITURES	\$	<u>2,000</u>
<b>TOTAL</b>	<b>\$</b>	<b><u>23,500</u></b>

The above budget was approved by the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples on February 19, 2003.

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

\_\_\_\_\_  
Date

\_\_\_\_\_  
Senator Thelma J. Chalifoux, Chair, Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples

\_\_\_\_\_  
Date

\_\_\_\_\_  
Senator Lise Bacon, Chair, Standing Committee on Internal Economy,  
Budgets and Administration

**EXPLANATION OF COST ELEMENTS**

**PROFESSIONAL AND OTHER SERVICES**

**1. Professional Services (0402)**

Communications consultant (15 days @ \$500) (0435)	\$ 7,500	
Research Assistant (25 days @ \$200) (0410)	\$ <u>5,000</u>	
Subtotal		\$ 12,500

**2. Working meals (0415)**

(20 lunches and dinners @ \$350)		\$ <u>7,000</u>
----------------------------------	--	-----------------

<b>TOTAL</b>		<b>\$ 19,500</b>
--------------	--	------------------

**TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS**

**1. Courier Services (0261)**

\$ 2,000

<b>TOTAL</b>		<b>\$ 2,000</b>
--------------	--	-----------------

**ALL OTHER EXPENDITURES**

**1. Miscellaneous (0798)**

\$ 2,000

<b>TOTAL</b>		<b>\$ <u>2,000</u></b>
--------------	--	------------------------

<b>GRAND TOTAL</b>		<b>\$ 23,500</b>
--------------------	--	------------------

The Senate administration has reviewed this budget application.

\_\_\_\_\_

Date

\_\_\_\_\_

Heather Lank, Principal Clerk of Committees

\_\_\_\_\_

Date

\_\_\_\_\_

Richard Ranger, Director of Finance

**COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES PEUPLES AUTOCHTONES**  
**ÉTUDE SPÉCIALE SUR LES JEUNES AUTOCHTONES VIVANT EN MILIEU URBAIN**  
**DEMANDE D'AUTORISATION BUDGÉTAIRE**  
**DURANT L'EXERCICE SE TERMINANT LE 31 MARS, 2004**

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 29 octobre 2002:

L'honorable sénateur Chalifoux propose, appuyée par l'honorable sénateur Milne,

Que le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, conformément aux opinions reçues des organisations et des peuples autochtones vivant en milieu urbain, soit autorisé à examiner, pour en faire rapport, les questions qui touchent les jeunes Autochtones canadiens vivant en milieu urbain. Le Comité est notamment autorisé à examiner l'accessibilité, l'éventail et la prestation des services, les problèmes liés aux politiques et aux compétences, l'emploi et l'éducation, l'accès aux débouchés économiques, la participation et l'autonomisation des jeunes, et d'autres questions connexes;

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus sur la question et les travaux accomplis par le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones au cours de la première session de la trente-septième législature soient déferés au Comité; et

Que le Comité présente son rapport au Sénat au plus tard le 27 juin 2003.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*

Paul C. Bélisle

**RÉSUMÉ DES DÉPENSES**

SERVICES PROFESSIONNELS ET AUTRES SERVICES	19 500 \$
TRANSPORT ET COMMUNICATIONS	2 000 \$
AUTRES DÉPENSES	2 000 \$
<b>TOTAL</b>	<b><u>23 500 \$</u></b>

Le budget ci-dessus a été approuvé par le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones le 19 février 2003.

Le soussigné ou un remplaçant sera présent lors de l'étude de ce budget.

\_\_\_\_\_  
Date

\_\_\_\_\_  
Sénateur Thelma J. Chalifoux,  
Présidente, Comité sénatorial permanent des peuples autochtones

\_\_\_\_\_  
Date

\_\_\_\_\_  
Sénateur Lise Bacon, Présidente, Comité permanent de la régie interne,  
des budgets et de l'administration

### EXPLICATION DES COÛTS

#### SERVICES PROFESSIONNELS ET AUTRES SERVICES

##### 1. Services professionnels (0402)

Consultant en communication (15 jours @ 500 \$) (0435)	7 500 \$	
Recherchiste (25 jours @ 200 \$) (0410)	<u>5 000 \$</u>	
Total		12 500 \$

##### 2. Repas de travail (0415)

(20 déjeuners et dîners @ 350 \$)		<u>7 000 \$</u>
-----------------------------------	--	-----------------

**TOTAL** **19 500 \$**

#### TRANSPORT ET COMMUNICATIONS

##### 1. Services de messagerie (0261)

	<u>2 000 \$</u>	<b>2 000 \$</b>
--	-----------------	-----------------

#### AUTRES DÉPENSES

##### Divers (0798)

	<u>2 000 \$</u>	<b>2 000 \$</b>
--	-----------------	-----------------

**GRAND TOTAL** **23 500 \$**

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

\_\_\_\_\_  
Date

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

\_\_\_\_\_  
Date

\_\_\_\_\_  
Richard Ranger, directeur des Finances

## APPENDIX (B) TO THE REPORT

Thursday, April 3 2003

The Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration has examined the budget presented to it by the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples for the proposed expenditures of the said Committee for the fiscal year ending March 31, 2004 for the purpose of its Special Study on Urban Aboriginal Youth, as authorized by the Senate on Tuesday, October 29, 2002. The approved budget is as follows:

Professional and Other Services	\$ 15,000
Transportation and Communications	\$ 2,000
Other Expenditures	\$ 2,000
<b>Total</b>	<b>\$ 19,000</b>

Respectfully submitted,

*La présidente,*

LISE BACON

*Chair*

## ANNEXE (B) AU RAPPORT

Le jeudi 3 avril 2003

Le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration a examiné le budget présenté par le Comité sénatorial permanent des Peuples autochtones concernant les dépenses projetées dudit Comité pour l'exercice se terminant le 31 mars 2004 aux fins de leur Étude spéciale relativement aux jeunes autochtones en milieu urbain, tel qu'autorisé par le Sénat le mardi 29 octobre 2002. Le budget approuvé se lit comme suit:

Services professionnels et autres	15 000 \$
Transports et communications	2 000 \$
Autres dépenses	2 000 \$
<b>Total</b>	<b>19 000 \$</b>

Respectueusement soumis,

## EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, April 30, 2003

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, to which was referred Bill C-6, to establish the Canadian Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims to provide for the filing, negotiation and resolution of specific claims and to make related amendments to other acts, met this day at 6:27 p.m. to give consideration to bill.

**Senator Thelma Chalifoux** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** I would like to welcome Rolland Pangowish and Bryan Schwartz from the Assembly of First Nations who are our very first witnesses on Bill C-6.

Please proceed, gentlemen.

**Mr. Rolland Pangowish, Director, Lands & Treaties Unit, Assembly of First Nations:** What we intend to do this evening is give you a technical background and overview of the bill from the perspective of the Assembly of First Nations. Of course, we have been deeply involved with this issue since 1990.

I wish to give a brief overview of what kind of work has gone into this issue of specific claims since that time. Mr. Schwartz will go over the legal assessment we have done on the bill, which was prepared by him.

First, I want to talk about the process. We appreciate this opportunity to provide some technical grounding for the committee in terms of this issue because we were disappointed with the process that took place at the House of Commons. I say that because the minister met with our national chief and the chairman of our chiefs committee on claims, Mr. Bill Erasmus from the Northwest Territories. He assured us that although he could not share the bill with us before it was released, he said in order for us to get a look at it he would have to introduce it into Parliament. He then said we would have ample opportunity to address our concerns.

Unfortunately, our experience with the House process was not very impressive to our First Nations across the country. A total of eight hours of evidence was provided by First Nations witnesses, which was very short. We have a list for you of some 30 First Nations groups who were not permitted to address the House committee. This was disturbing in light of the commitments that had been made to us.

For us, the bill has some serious shortcomings. We happened to be the last ones to testify before the committee. On that day, not all members of the committee were there, which we

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 30 avril 2003

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones s'est réuni aujourd'hui à 18 h 27 afin d'examiner le projet de loi C-6, Loi constituant le Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des Premières nations en vue de permettre le dépôt, la négociation et le règlement des revendications particulières, et modifiant certaines lois en conséquence, conformément à son ordre de renvoi.

**Le sénateur Thelma Chalifoux** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente:** J'aimerais souhaiter la bienvenue à Rolland Pangowish et à Bryan Schwartz, de l'Assemblée des premières nations, qui sont nos tout premiers témoins concernant l'étude du projet de loi C-6.

Veuillez commencer, messieurs.

**M. Rolland Pangowish, directeur, section des traités et des terres, Assemblée des premières nations:** Ce soir, nous avons l'intention de vous décrire les aspects techniques du projet de loi et de vous en donner un aperçu en adoptant le point de vue de l'Assemblée des premières nations. Nous nous intéressons de près à cette question depuis 1990.

J'aimerais donc vous décrire brièvement l'ampleur du travail que nous avons consacré à l'étude de la question des revendications particulières depuis cette date. M. Schwartz examinera avec vous l'analyse juridique que nous avons faite du projet de loi, une analyse qu'il a lui-même élaborée.

Premièrement, j'aimerais aborder le processus. Nous apprécions l'occasion qui nous est offerte de présenter au comité certains aspects techniques de cette question parce que nous avons été déçus de la manière dont le processus s'est déroulé à la Chambre des communes. Je dis cela parce que le ministre avait rencontré notre chef national ainsi que le président de notre Comité des chefs sur les revendications, M. Bill Erasmus des Territoires du Nord-Ouest. Il nous avait alors déclaré qu'en dépit du fait qu'il ne pouvait nous communiquer le projet de loi avant sa publication, il nous donnerait néanmoins la possibilité de l'examiner, puisqu'il devait le présenter au Parlement. Il nous a donné l'assurance que nous aurions par la suite amplement l'occasion d'exprimer nos préoccupations à ce sujet.

Malheureusement, les Premières nations de tout le pays n'ont pas trouvé que leur expérience en ce qui concerne le processus suivi par la Chambre des communes avait été très concluante. Au total, les témoins des Premières nations ont fourni l'équivalent de huit heures de témoignage, ce qui est très peu. Nous avons l'intention de vous transmettre la liste de quelque trente groupes des Premières nations qui n'ont pas eu la possibilité de se faire entendre par le comité de la Chambre. C'est décevant si l'on tient compte des engagements qui avaient été pris à notre endroit.

En ce qui nous concerne, ce projet de loi comporte de sérieuses lacunes. Il se trouve que nous avons été les derniers à témoigner devant le comité. Ce jour-là, tous les membres du comité n'étaient

understand can happen. Five minutes after we were finished all these Liberal members showed up all of a sudden and voted on what resolutions would be considered, et cetera.

The following Tuesday, there was consideration of the amendments. There were 40-some amendments. I have brought to the clerk copies of those amendments proposed by opposition parties in the House. That must have lasted hardly more than two hours. There was no consideration or discussion of them. What was disappointing for the First Nations who were allowed to testify was that the evidence did not seem to be taken into consideration at all.

I say that was disappointing, especially in light of the minister's comment to us that we would be able to address our concerns. We did not see where our concerns with the bill were even taken into consideration. This is of even more concern because our concerns with the bill are not just partisan or biased in nature. We have talked to many independent experts who have reached many of the same conclusions we have with regard to the bill.

What I have brought to the table today is the letter that our national chief sent to the House leader, the Honourable Don Boudria, regarding our concerns with the parliamentary process and the democratic procedures of Parliament.

**The Chairman:** Mr. Pangowish, could we get copies of that letter for members of the committee?

**Mr. Pangowish:** Yes, I will table it with you. I have a list of the First Nations who requested to appear before the House committee. Something in the order of 30 were unable to be accommodated.

In the package I sent to you are the letters and band council resolutions regarding Bill C-6, which were sent to the minister, the Prime Minister and various federal bodies.

**The Chairman:** Do committee members want copies of that?

**Mr. Pangowish:** I will sort everything out with the clerk after the committee adjourns.

**The Chairman:** Perhaps I can ask for consent to file these as exhibits. Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Mr. Pangowish:** In closing on the process issue, many of our First Nations had sent in band council resolutions to the minister regarding their concerns about Bill C-6. I have talked to Chief John Martin from a Mi'kmaq band in the Gaspé region of Quebec. We were not copied on the letter but he sent it to us.

pas présents, et je suppose que cela peut se produire à l'occasion. Toutefois, cinq minutes après que nous ayons terminé, tous les membres libéraux du comité se sont soudain présentés et ont voté sur les résolutions qui seraient prises en considération, et ainsi de suite.

Le mardi suivant, on a procédé à l'étude des amendements, il y en avait environ 40. J'ai transmis au greffier du comité les amendements qui avaient été proposés par les partis d'opposition à la Chambre. L'étude des amendements n'a pas pris deux heures. Il n'y a eu aucune considération ni discussion autour de ces amendements. Les membres des Premières nations qui ont eu la possibilité de présenter un témoignage ont été déçus de constater que ces témoignages n'avaient pas été pris en considération le moins du monde.

Ce fut une déception, surtout à la lumière de la déclaration que nous avait faite le ministre comme quoi nous aurions la possibilité d'exprimer nos préoccupations. Nous n'avons pu voir nulle part dans le projet de loi que nos inquiétudes avaient été prises en compte. Et cela nous préoccupe encore davantage parce que nos inquiétudes en ce qui concerne le projet de loi ne reposent pas seulement sur des motifs partisans ou des préjugés. Nous avons discuté avec de nombreux experts indépendants qui sont arrivés aux mêmes conclusions que nous en ce qui concerne le projet de loi.

J'ai apporté avec moi aujourd'hui la lettre que notre chef national avait adressée au leader à la Chambre, l'honorable Don Boudria, concernant les inquiétudes que nous entretenons au sujet du processus parlementaire et des processus démocratiques du Parlement.

**La présidente:** Monsieur Pangowish, avez-vous des copies de cette lettre pour les membres du comité?

**M. Pangowish:** Oui, je vais la déposer. J'ai également une liste des Premières nations qui avaient demandé à comparaître devant le comité de la Chambre. Environ 30 de ces groupes n'ont pas pu présenter de témoignage.

Dans la documentation que je vous ai transmise, vous trouverez des lettres ainsi que les résolutions du conseil de bande concernant le projet de loi C-6, que nous avons transmises au ministre, au premier ministre ainsi qu'à divers organismes fédéraux.

**La présidente:** Les membres du comité désirent-ils obtenir des copies de ces documents?

**M. Pangowish:** Je vais démêler tout ça avec le greffier lorsque la séance sera levée.

**La présidente:** Pouvons-nous classer ces documents à titre d'annexes? Êtes-vous d'accord, chers collègues?

**Des voix:** D'accord

**M. Pangowish:** Pour finir avec la question du processus, plusieurs de nos Premières nations avaient transmis au ministre des résolutions de leur conseil de bande concernant les préoccupations qu'elles entretenaient au sujet du projet de loi C-6. J'ai parlé au chef John Martin d'une bande micmaque

Many of the points the minister is making about the bill are exactly what we will be refuting because, in a way, it is supposed to be a response to First Nation concerns.

What concerned us most was that he was inviting submissions of names of qualified individuals for consideration as commissioners and adjudicators, as well as for the CEO. The bill has not been passed. We were presuming it will be at this point, but he has already invited the suggestion of names. Obviously, as you will hear, one of our concerns is about the appointment process for what is supposed to be an independent body. I will get into that later. This is what we were going to table with you in respect of process.

We hope we will get a fairer hearing before the Senate and some thoughtful consideration of the concerns we will be putting forward. That is very much why we appreciate this opportunity to provide a technical background. Our national chief will appear later and give you the political background. Although I may sound political, the points we will make are technical issues that we have to address.

This is a long story in terms of specific claims. As some senators may be aware, there was a proposal for an Indian Claims Commission back in the 1940s. It died. In the 1960s, under the Diefenbaker government, there was a proposal that died on the Order Paper. You will probably hear this from other witnesses as well,

Of course, legally and intellectually, as a country we have advanced further since those days. We now have constitutional provisions, et cetera. Any of those past proposals would have to be viewed in that light.

The existing claims policy with respect to the negotiation of specific claims was first established in the early 1970s. As you know, specific claims relate to the government's administration of Indian lands or other assets, such as trust accounts, specific provisions of statutes and treaties. Non-fulfilment or violations of those requirements are from where specific claims arise. They are not about general rights issues. They are specific, lawful obligations that generally represent liabilities on the Crown to First Nations. I am not here as a legal expert. We have our legal counsel with us.

These issues go back to 1984 with the *Guerin* decision of the Supreme Court of Canada, which involved the surrender for lease of a golf course of Musqueam Indian lands. In that decision, the

de la région de Gaspé, au Québec. Nous n'étions pas mentionnés sur la liste des destinataires en copie sur la lettre qu'il a adressée, mais il nous l'a néanmoins transmise. Plusieurs des points que le ministre fait valoir au sujet du projet de loi sont exactement ceux que nous allons réfuter parce que, d'une certaine manière, le projet de loi est censé être une réponse aux préoccupations des Premières nations.

Ce qui nous a le plus préoccupé est le fait que le ministre demandait des suggestions de noms de personnes qualifiées en vue d'examiner leur candidature à titre de commissaire et de membre du tribunal, ainsi que de premier dirigeant. Le projet de loi n'a pas encore été adopté. Il nous fallait supposer qu'il le serait à ce moment-là, mais le ministre a déjà demandé qu'on lui suggère des noms. De toute évidence, comme vous le verrez, l'une de nos préoccupations concerne le processus de nomination pour ce qui est censé être un organisme indépendant. Je reviendrai sur cette question. Voilà ce que nous avons l'intention de soumettre à la discussion en ce qui concerne le processus.

Nous espérons que les audiences qui se tiendront devant le Sénat seront plus justes à notre égard et qu'elles entraîneront un examen plus sérieux des préoccupations que nous exprimons. C'est l'une des raisons pour lesquelles nous sommes heureux d'avoir l'occasion de vous fournir un contexte technique. Notre chef national comparaitra plus tard et vous décrira le contexte politique. Même si mes observations peuvent vous sembler de nature politique, les arguments que nous vous présenterons visent des aspects techniques qu'il faut aborder à notre avis.

La question des revendications particulières ne date pas d'hier. Comme certains sénateurs le savent probablement déjà, on a proposé la mise sur pied d'une commission des revendications des Indiens dès les années 40. Mais cette proposition n'a pas vu le jour. Dans les années 60, sous le gouvernement Diefenbaker, une autre proposition est morte au feuillet. Les autres témoins vont certainement vous en parler.

Bien entendu, sur le plan légal ainsi que sur le plan intellectuel nous avons fait des progrès depuis lors en tant que pays. Désormais, nous avons des dispositions constitutionnelles et ainsi de suite. N'importe laquelle de ces anciennes propositions devrait être examinée dans cette perspective.

La politique actuelle en ce qui concerne la négociation des revendications particulières a été établie au début des années 70. Comme vous le savez, les revendications particulières visent l'administration que fait le gouvernement des terres ou des autres éléments d'actif appartenant aux Indiens, notamment les comptes en fidéicommis, les dispositions particulières des lois et des traités. L'inexécution ou le non-respect de ces exigences sont à l'origine des revendications particulières. Elles ne visent pas des questions liées aux droits généraux. Elles sont liées à des obligations précises et imposées par la loi qui représentent en règle générale les responsabilités de Sa Majesté à l'égard des Premières nations. Je ne suis pas ici en tant qu'expert juridique. Mais notre conseiller juridique m'accompagne.

Ces questions remontent à 1984, avec l'arrêt *Guerin* de la Cour suprême du Canada dans lequel on évoquait la rétrocession de terres appartenant à des Indiens Musqueam en vue de les donner



Supreme Court of Canada began to articulate a concept with which we are now familiar. I refer to fiduciary duties. Two types of fiduciary duties have since been defined. One I often refer to as the Guerin-type, which is what we talk about in terms of specific claims. The other is the fiduciary responsibility with respect to Aboriginal and treaty rights and not to infringe upon those rights.

In terms of specific claims, from the early 1970s until 1990 there were a total of 44 specific-claim settlements. In the summer of 1990, we had the confrontation at Kanesatake, otherwise known as the Oka crisis of 1990, which brought to the forefront this issue of federal claims policy. At that time, Minister Siddon put out a press release. This is part of the background material I brought for you. It described the federal claims policies as if they were effective and that the government has been doing this. We immediately issued a critique of federal claims policies. In the analysis of the federal communiqué of the federal policies we put out a paper called the double speak of the 1990s, which was a point-by-point comparison of the federal communiqué on its claim policies and the First Nations perceptions where we identified the problems with policy quite clearly.

Subsequently, Minister Siddon asked the then Indian commissioner for Ontario, and Chief Manny Jules, who was chief of the Kamloops band at the time, to pull together a group of chiefs to identify solutions to the problems we identified. At that point he had to admit there were problems with the policy.

In the fall of that year, we managed to pull together a consensus within a period of two to two and a half months, and a position paper was put forward to the minister of the time. It was called the First Nations submission on claims of 1990. There were 30-some recommendations in that paper. Basically, they were principled recommendations about process being independent, consistent with the case law and taking into account those cases. First Nations were so frustrated because they did not see where the case law developments were being applied by government in policy.

There was a whole range of recommendations. The reason I point that out is because those recommendations were fundamental. They inform much of this discussion that has taken place since.

For example, one of the recommendations in 1990 was that the settlement of claims should not be a budgetary item. Prior to the mid-1990s, when the budget was introduced subsequent to our recommendation, specific claim settlements were paid directly out

à bail pour créer un terrain de golf. Dans cette décision, la Cour suprême du Canada a commencé à articuler un concept avec lequel nous avons eu l'occasion de nous familiariser. Je fais référence aux obligations de fiduciaire. Depuis lors, deux types d'obligations de fiduciaire ont été définis. Je fais souvent référence à l'obligation du type Guerin, qui est celle dont nous parlons dans le cadre des revendications particulières. L'autre est celle qui correspond à la responsabilité fiduciaire ayant trait aux droits autochtones et aux droits issus des traités et à l'obligation de ne pas enfreindre ces droits.

Depuis le début des années 70 jusqu'en 1990, il y a eu au total 44 règlements de revendications particulières. L'été de 1990 a été marqué par la confrontation de Kanesatake, que l'on a appelée la crise d'Oka de 1990, qui a remis à l'avant-plan la politique fédérale en matière de revendications. À l'époque, le ministre Siddon avait émis un communiqué de presse que nous avons joint à la documentation que je vous ai apportée. On y décrivait la politique du gouvernement fédéral en matière de revendications comme si elle était en vigueur et comme si le gouvernement l'appliquait. Nous avons immédiatement répliqué par une critique de cette politique fédérale en matière de revendications. Dans le cadre de l'analyse du communiqué du gouvernement fédéral concernant cette politique, nous avons publié un document que nous avons intitulé «le double langage des années 90» dans lequel nous établissions un parallèle entre la politique relative aux revendications décrite dans le communiqué du gouvernement fédéral et les perceptions des Premières nations à cet égard; ce document identifiait très clairement et point par point les problèmes que nous éprouvons avec cette politique.

Par la suite, le ministre Siddon a demandé au commissaire des Indiens de l'Ontario et au chef de la bande de Kamloops à l'époque, Manny Jules, de mettre sur pied un groupe de chefs chargé de trouver des solutions aux problèmes que nous avons déterminés. À ce moment-là, il a dû admettre qu'il y avait certains problèmes avec la politique.

À l'automne de la même année, nous avons réussi à obtenir en l'espace de deux mois, deux mois et demi un consensus ainsi qu'un exposé de principe que nous avons transmis au ministre de l'époque. Ce document s'intitulait la proposition des Premières nations concernant les revendications de 1990, et il comportait environ 30 recommandations. Il s'agissait essentiellement de recommandations de principe comme quoi notamment le processus devait être indépendant, compatible avec la jurisprudence et tenir compte des décisions rendues dans ces affaires précédentes. Les Premières nations étaient très contrariées parce qu'elles ne voyaient pas dans quelle mesure le gouvernement appliquait la jurisprudence dans sa politique.

Il y avait tout un éventail de recommandations. Je le souligne parce que ces recommandations étaient fondamentales. Elles éclairaient passablement la discussion qui se poursuit depuis lors.

Par exemple, l'une des recommandations que nous avons faites en 1990 était que le règlement des revendications ne devait pas faire l'objet d'un poste budgétaire. Avant le milieu des années 90, lorsque le budget a été introduit à la suite de notre

of the contingency reserve fund because they were viewed somewhat as legal debts that were not part of a budgetary plan. We were opposed to a budgetary approach because we felt that these were legal debts and court decisions are not budgeted, et cetera — they are legal obligations. We felt strongly that it should be directly out of the contingency reserve fund and that there should be no delay unless some agreement was reached as to how these would be paid.

I use that as an example because, when we put forward a recommendation, we received the opposite within a year. Hopefully, you can understand some of the scepticism on the part of First Nations when it comes to dealing with these matters.

Prior to that, there is a paper, of which we have provided copies to the members of the committee, by the former Justice La Forest. In 1999 he prepared a paper for the office of native claims on this very subject. There is one point that we wanted to make about that paper. Former Justice La Forest stressed that any administrative process to resolve these claims must be not only fair but also seen to be fair by the Indians, as he put it at the time. That is an important point. Former Justice La Forest is well respected as one of the former Supreme Court Justices.

**The Chairman:** What year did he render this decision?

**Mr. Pangowish:** In 1989.

He stressed that in a couple of points in the paper, which is what struck us the most about it. With Bill C-6 we face proposed legislation that is certainly not perceived as fair by the First Nations. We do not believe, from an objective assessment, that it is independent, more efficient or more effective. We will not settle more claims faster and there will not be a sense of fairness about the process. We will go into that and tell you why.

I wanted to give you this background because we are not coming to this table new, so to speak — we have a lot of experience. We wanted to convey some sense of that experience that First Nations have across the country because, following the Oka situation and the 27 recommendations of the First Nations submission on claims, Minister Siddon met with the chiefs in January of 1991 in Toronto. At that time, he said that these were good recommendations but we could not possibly do this all at once. He said that we would have to take this in incremental steps. Shortly thereafter the government came out with its four pillars policy, one pillar of which was specific claims and there were five points to the specific-claims pillar. One was increased funding for research and negotiation of claims. The second point was a fast-track process for claims that were, I believe, over \$2 million. The

recommandation, les règlements de revendications particulières étaient payés directement à même la réserve de sécurité parce qu'on les considérait plutôt comme des dettes légales qui ne faisaient pas partie du plan budgétaire. Nous étions opposés à une approche budgétaire parce que nous considérons qu'il s'agissait de dettes légales et que les décisions des tribunaux ne sont pas prévues au budget, et ainsi de suite — ce sont des obligations imposées par la loi. Nous tenions beaucoup à ce que le paiement de ces règlements soit effectué à même la réserve de sécurité et nous insistions pour qu'il n'y ait pas de retard dans le paiement du règlement, à moins qu'une entente particulière ait été conclue en ce sens.

Je me sers de cet exemple parce que malgré nos recommandations, les choses se sont passées exactement à l'inverse la même année. J'espère que vous pouvez comprendre pourquoi les Premières nations font preuve d'un certain scepticisme à l'égard de ces questions.

Avant cela, le juge La Forest avait produit un document dont j'ai transmis copie aux membres du comité. En 1999, il a en effet rédigé un document pour le Bureau des revendications des Autochtones précisément sur ce sujet. Il y a un point que nous voulions vous souligner au sujet de ce document. En effet, l'ancien juge La Forest avait insisté sur le fait que tout processus administratif visant à résoudre ces revendications devait non seulement être juste, mais revêtir également l'apparence de la justice pour les Indiens, comme il l'avait dit à l'époque. C'est un point important. Le juge La Forest est très respecté à titre d'ancien juge de la Cour suprême.

**La présidente:** En quelle année a-t-il rendu cette décision?

**M. Pangowish:** En 1989.

Il avait insisté sur ce point à quelques reprises dans son document, et c'est ce qui nous avait le plus frappé. Avec le projet de loi C-6, nous nous retrouvons devant un projet de loi que les Premières nations ne perçoivent certainement pas comme une loi juste. Après en avoir fait une évaluation objective, nous en sommes arrivés à la conclusion qu'il ne s'agit pas d'une loi mettant en place un processus plus indépendant, plus efficace ou plus efficace. Nous ne réussissons pas à régler les revendications plus rapidement et je ne pense pas que nous ayons davantage l'impression que le processus est empreint de justice. Nous allons aborder cette question et vous expliquer pourquoi.

Je voulais faire cette mise en situation parce que nous n'arrivons pas à cette audience en néophytes, pour ainsi dire — nous avons beaucoup d'expérience. Nous voulions en quelque sorte vous communiquer d'une certaine manière cette expérience que les Premières nations ont acquise aux quatre coins du pays parce que, depuis la crise d'Oka et les 27 recommandations faisant partie de la proposition des Premières nations concernant les revendications, le ministre Siddon s'est réuni avec les chefs en janvier 1991 à Toronto. À l'époque, il avait dit qu'il s'agissait de bonnes recommandations mais qu'il ne pouvait pas les appliquer toutes d'un seul coup. Il avait déclaré qu'il allait procéder par étapes. Peu après, le gouvernement a publié sa politique des quatre piliers dont l'un portait plus précisément sur les revendications particulières et qui comportait en effet cinq

third point, which we do not believe they had to add because of the case law, was to remove the bar to pre-Confederation claims. The courts had already clearly established that lawful obligations of the Crown prior to Confederation are inherited by the Crown in right of Canada. The last two-points are important. The fourth point was the establishment of an interim Indian Claims Commission to review claims that had been rejected by the Government of Canada for negotiation; or to hear cases where the compensation criteria of a specific claim were in dispute. It also had a third function, which was to provide mediation services where requested by the parties.

That is the existing Indian Claims Commission which was an interim body established in 1991. That went hand-in-hand with the fifth point, which was the establishment of a joint working group between the Government of Canada and First Nations to develop recommendations for a new or improved process.

That was our first attempt to work together at joint policy development in this area. In respect of the Indian Claims Commission, when the Assembly of First Nations accepted the minister's proposal, we had given a conditional acceptance. One of the key conditions was that the minister consults with us regarding the terms of reference for that Indian Claims Commission. However, we heard nothing from the government until the spring of 1991. All of a sudden, we read in the newspaper the announcement of the appointment of a chief commissioner for the Indian Claims Commission. It caught us by surprise. Of course, the chiefs were not pleased.

The agreement had been that we would provide a list of names to the government from which they would choose one-half of the commissioners. However, we had not been consulted on the terms of reference. The chiefs were upset because the criteria and the compensation criteria from the specific-claims policy were simply taken and put into the Order in Council establishing the Indian Claims Commission, which was empowered under the Inquiries Act to conduct its public inquiries.

At the time, our legal advice was that an Order in Council is a form of subordinate legislation and therefore, was legislating the very policy that First Nations were demanding be replaced.

volets directement liés aux revendications. L'un de ces volets mentionnait une augmentation de l'aide financière consacrée à la recherche et à la négociation entourant les règlements. Le deuxième volet visait la mise en place d'un processus accéléré pour les règlements dont la valeur se chiffrait, je crois, autour de 2 millions de dollars. Le troisième volet qui, à notre avis était inutile, parce la jurisprudence existe déjà, consistait à éliminer la prescription imposée aux revendications antérieures à la Confédération. Les tribunaux avaient déjà établi clairement que les obligations légales de la Couronne antérieures à la Confédération étaient elles-mêmes héritées de la Couronne du chef du Canada. Ces deux derniers points sont importants. Le quatrième volet visait la mise sur pied d'une Commission des réclamations des Indiens chargée d'examiner les revendications ayant été rejetées par le gouvernement du Canada; ou encore chargée de rendre des décisions dans les cas où les critères d'indemnisation pour une revendication particulière faisaient l'objet d'un litige. Cette commission possédait également une troisième fonction qui était d'offrir des services de médiation lorsque les parties y consentaient.

Il s'agit de l'actuelle Commission des revendications des Indiens qui a été l'organisme intérimaire mis sur pied en 1991. La création de cet organisme était tout à fait conforme au cinquième volet qui visait la création d'un Groupe de travail mixte formé de représentants du gouvernement du Canada et des Premières nations chargé d'élaborer des recommandations en vue de la mise en place d'un processus nouveau ou amélioré.

Ce fut notre première tentative de collaboration à l'élaboration d'une politique conjointe dans ce domaine. En ce qui concerne la Commission des revendications des Indiens, lorsque l'Assemblée des premières nations a accepté la proposition du ministre, nous avons donné notre approbation conditionnelle. L'une des principales conditions était que le ministre nous consulte concernant le mandat de la Commission des revendications des Indiens. Toutefois, nous n'avons pas entendu parler du gouvernement avant le printemps de 1991. Puis, soudainement, nous avons appris par les journaux la nomination d'un commissaire en chef à la Commission des revendications des Indiens. Cette nomination nous a pris par surprise. Bien entendu, les chefs n'ont pas beaucoup apprécié.

L'entente avait été que nous fournirions une liste de noms au gouvernement à partir de laquelle il pourrait choisir la moitié des commissaires. Toutefois, nous n'avons pas été consultés sur le mandat. Les chefs étaient mécontents parce que les critères d'indemnisation liés à la politique relative aux revendications particulières avaient tout simplement été pris et intégrés au décret établissant la Commission des revendications des Indiens qui se voyait confier en vertu de la Loi sur les enquêtes le pouvoir de mener ses propres enquêtes publiques.

À l'époque, nous avons obtenu un avis juridique comme quoi un décret était une forme de mesure législative subordonnée et que, par conséquent, cela revenait ni plus ni moins à imposer par voie législative la politique même dont les Premières nations avaient exigé le remplacement.

We refused to give names to the government of the day. The commission could not commence with its work, as a result, for the first year.

Finally, there was a meeting between our chiefs' committee, which at the time involved about fifty chiefs, and the Department of Indian Affairs and Northern Development, DIAND. At that time it was agreed that we would work on an adjustment to the Order in Council and subsequent to that, we would put forward names for appointment.

I was involved in that process which is why you will see two orders in council establishing the Indian Claims Commission. The first one states that the ICC is an interim measure. I will never forget Minister Tom Siddon's words at the time when he told us that the interim commission would provide a degree of fairness under the existing policy. That was the beginning of what we thought would be a few short years of an interim commission. The joint working group and its final report from October 1993 is in the background package that I gave to the clerk of the committee.

We did not know it was the end at the time. However, when those discussions to develop recommendations began, we quickly found that we were at opposite ends of the spectrum in terms of our perceptions of what needed to be done. DIAND and Justice officials involved in the discussions came from that old school of telling us what cannot be done — you cannot do this; and you cannot do that. They were tough discussions and it did not work in the first two meetings. It ended up that we had to bring in a neutral facilitator who was Bonita Thompson, an alternative dispute resolution expert from Vancouver. She helped to facilitate our discussions from then on. That was a different era and a different set of discussions because of the way we approached it. It is almost a positional bargaining type of discussion, because we had our position, and they had theirs. We ended up with the report that is in the box, of October 1993, which is the report of the neutral.

At the end of the recommendations, we had reached agreement on a list of 13 items on which we could not reach agreement. That was the summer of 1993. That fall, we had the federal election, during which Mr. Chrétien, the Prime Minister at that time, had issued a Liberal Party policy paper. It was a companion document to the Red Book of the day, which expanded on those promises that included the establishment of an independent commission, which would be jointly developed and appointed with the First Nations. It was a more extensive commitment made in the Aboriginal platform, as they called it. It is in the background materials provided to the committee.

Nous avons refusé de fournir des noms au gouvernement de l'époque. Par conséquent, la Commission n'a pas pu commencer ses travaux durant sa première année d'existence.

Finalement, il y a eu une réunion entre notre Comité des chefs qui, à l'époque, comprenait environ 50 chefs et le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, le MAINC. Lors de cette réunion, on s'est entendu pour travailler à un rajustement du décret à la suite de quoi nous pourrions transmettre une liste de noms de personnes en vue des nominations.

J'ai participé à ce processus, et cela explique pourquoi il existe deux décrets établissant la Commission des revendications des Indiens. Le premier décret établit que la Commission est une mesure provisoire. Je n'oublierai jamais les paroles prononcées par le ministre Tom Siddon à l'époque lorsqu'il nous a déclaré que la Commission provisoire nous offrirait un certain degré d'équité en vertu de la politique existante. Ce fut le début de ce que nous pensions n'être que quelques courtes années d'existence pour cette Commission intérimaire. Le rapport final que le Groupe de travail mixte a publié en octobre 1993 fait partie de la trousse de documents que j'ai remise au greffier du comité.

Nous ignorions que c'était la fin, à l'époque. Toutefois, lorsque ces discussions visant à élaborer des recommandations ont commencé, nous nous sommes rapidement aperçus que nos positions étaient très opposées pour ce qui est de nos perceptions respectives de ce qui devait être fait. Les représentants du MAINC et du ministère de la Justice qui participaient aux discussions étaient de la vieille école qui s'obstine à dire ce qui ne peut pas être fait — vous ne pouvez pas faire ceci et vous ne pouvez pas faire cela. Les discussions ont été assez musclées et les choses n'allaient pas vraiment bien au cours des deux premières réunions. Pour finir, nous avons dû faire appel à Bonita Thompson, une animatrice neutre qui se spécialise dans le règlement extrajudiciaire des différends à Vancouver. Elle nous a aidés à animer nos discussions à partir de ce moment. Ce fut le début d'une époque entièrement différente au cours de laquelle nos discussions ont pris un tour entièrement différent en raison de cette nouvelle approche. Il s'agit pratiquement d'une négociation sur positions parce que nous avons notre position et ils avaient la leur. Nous avons finalement produit le rapport qui se trouve là, dans cette boîte, et qui a été publié en octobre 1993; on l'appelle le rapport neutre.

À la fin des recommandations, nous avons établi une liste de 13 éléments sur lesquels nous n'arrivions pas à nous entendre. C'était à l'été de 1993. L'automne de la même année, se tenait une élection fédérale au cours de laquelle M. Chrétien, le premier ministre de l'époque, avait publié un document de politique du Parti libéral. Ce document était le pendant du Livre rouge qui décrivait plus en détail les promesses qui comprenaient notamment la création d'une commission indépendante à laquelle participeraient les Premières nations qui seraient invitées également à participer à l'établissement de la liste des nominations admissibles. Il s'agissait d'un engagement plus poussé intégré à la plate-forme sur les Autochtones, comme on l'appelle. Ce document figure également dans la documentation que nous avons fournie au comité.

When the new government came in, we thought, “This is great. We will make progress here.” That was in 1993.

What happened then was we could not get any discussions with the government. Of course, at that time, there was conflict between our then-national chief and then-minister.

**The Chairman:** Who was the national chief at that time?

**Mr. Pangowish:** Ovide Mercredi, and Ron Irwin was the minister.

We were not able to engage in any discussions to carry on with that commitment or the work that had been done by the joint working group to establish a new specific claims process.

It took us two years, through the help of chiefs who were able to sit down with the minister and discuss. It was agreed we needed to address these issues. We began a series of discussions. We developed a discussion paper. We learned several things from the joint working group process. That was because of learning about alternative dispute resolution, which was a new discipline at the time. It is much more highly developed now. We knew what needed to be done. As well, it informed what kind of joint process or discussions would be more effective. We developed a paper at the time called the “Rolling Draft,” which is also in the background papers. That was circulated to all the chiefs across Canada to promote discussion. We realized we had put forward general principles, but we had not built consensus on the particulars of what we wanted to see in terms of a process and mechanism. That document was to aid discussions toward identifying what kind of process we wanted to see.

**The Chairman:** That is the one in 1998, is it?

**Mr. Pangowish:** I believe it is 1996. I am not even using the chronology. I am going from memory.

In 1996 or 1997, we contracted, with the cooperation of the department, a review of the interim Indian Claims Commission, to see how it had performed and what lessons. Part of the purpose of the Indian Claims Commission was also to inform First Nations and government as to what mechanisms or what lessons there were to be learned in terms of trying to develop a more effective way to deal with specific claims. That was part of the purpose, too. Ben Hoffman, the chief executive at Concord Associates, did a review of the Indian Claims Commission. He is a conflict resolution expert who has worked for the Government of Canada subsequent to that. That report is also included in the background materials, which we have provided.

Lorsque le nouveau gouvernement est arrivé au pouvoir, nous nous sommes dit: «C'est fantastique. Nous allons faire des progrès maintenant». C'était en 1993.

Ce qui s'est réellement passé ensuite, c'est que nous n'avons pu entamer aucune discussion avec le gouvernement. Bien entendu, à l'époque, il y avait un conflit entre notre chef national et le ministre de l'époque.

**La présidente:** Qui était le chef national à ce moment-là?

**M. Pangowish:** Ovide Mercredi, et Ron Irwin était le ministre.

Donc, nous n'avons pu entamer aucune discussion en vue de faire progresser cet engagement ou les travaux qui avaient été amorcés par le Groupe de travail mixte en vue d'établir un nouveau processus relatif aux revendications particulières.

Il nous a fallu deux ans, avec l'aide des chefs qui furent capables de s'asseoir avec le ministre et de discuter avec lui. On s'est entendu pour dire qu'il était nécessaire de s'attaquer à ces questions. Nous avons entamé une série de discussions. Nous avons aussi produit un document de travail. Nous avons appris beaucoup de choses dans le cadre du processus du Groupe de travail mixte. Et c'est surtout parce que nous avons appris à fonctionner dans le cadre du règlement extrajudiciaire des différends qui était une discipline nouvelle à l'époque. Aujourd'hui, ce mode de discussion est beaucoup plus élaboré. Enfin, nous savions ce qui devait être fait. Par ailleurs, nous avons pu déterminer quel genre de processus mixte ou de discussion serait le plus efficace. Nous avons rédigé à cette époque un «Rolling Draft» ou document de travail qui figure également dans la trousse de documentation. Ce document de travail a été distribué à tous les chefs du Canada afin de provoquer la discussion. Nous avons réalisé que nous avions mis de l'avant des principes généraux mais que nous n'avions pas établi de consensus concernant les particularités que devraient revêtir le processus et le mécanisme. Ce document devait faciliter les discussions et nous aider à déterminer le genre de processus que nous voulions mettre en place.

**La présidente:** Il s'agit de celui de 1998, n'est-ce pas?

**M. Pangowish:** Je pense que c'était en 1996. Je ne me sers même pas de la chronologie, j'y vais de mémoire.

En 1996 ou 1997, avec la collaboration du ministère, nous avons accordé un contrat visant à examiner le fonctionnement de la Commission intérimaire des revendications des Indiens afin d'évaluer sa performance et de pouvoir en tirer des leçons. La raison d'être de la Commission des revendications des Indiens consistait également à informer les Premières nations et le gouvernement sur les mécanismes et les leçons qu'il y aurait à retenir concernant les efforts visant à trouver un moyen plus efficace de régler les revendications particulières. Ben Hoffman, le directeur exécutif de Concord Associates, a procédé à un examen de la Commission des revendications des Indiens. Il est un spécialiste du règlement des différends qui a travaillé pour le gouvernement du Canada par la suite. Ce rapport est également inclus dans les documents d'information que nous vous avons fournis.

His review concluded where the weaknesses were in the commission process. The key weakness was its lack of authority to resolve claims. One of the key problems all along has been that the claims process is dragged out continuously because there is no incentive on the part of government.

Following those discussions in 1996-97, it was agreed we needed to commence the joint discussions that had been promised in the 1993 Red Book, so a Joint Task Force was established. Of course, it is always difficult when there is political conflict between our national leadership and the minister, and at that time, the need was felt. Previously, we had a protocol with the Siddon government to guide these discussions, and we proposed a protocol at that time that we would undertake with Minister Siddon. A draft is in the background material as well. Unfortunately, the day that the protocol was to be signed by the minister, we held a press conference that he was upset with, so he did not sign the protocol. Nonetheless, the joint task force discussions proceeded.

The first thing we did, based on the lessons of before, was rather than get into a positional bargaining type of discussion again, we decided to draw upon some of the lessons of alternative dispute resolution. We said, "Let us take an interest-based approach to these discussions." We had federal officials, and the joint task force was composed of federal officials and justice officials who were appointed by the government, and regional technical representatives from the First Nations. When it comes to specific claims — and this will be an important issue in looking at the bill — these kinds of obligations arise across the country, and there is a different history and legal situation in almost every province. It is an important consideration in looking at this particular type of claims issue.

We had the representatives, which was all new. When these discussions proceeded at that first meeting we said, "What do we agree upon that needs to be done?" We began to frame out those things that were agreed upon. We brainstormed. A picture began to emerge of what was agreeable and doable. During the discussions, the legal counsel for the federal side changed several times near the beginning, because, as I was informed by the federal co-chair — I was the First Nations co-chair, by the way — we did not want to get into the situation of not being able to do this or that. We were trying to find out what can we do. Our mandate was to get the job done and make recommendations.

Finally, legal counsel was found, who was very helpful, and they were helpful in the joint task force process.

Les conclusions de son examen ont décrit les lacunes qui existaient dans le processus de la Commission. La principale faiblesse était l'absence d'autorité pour régler les revendications. L'un des principaux problèmes était également que le processus de revendication traînait continuellement en longueur parce que le gouvernement n'avait aucun motif d'incitation à régler ces revendications.

Après les discussions de 1996-1997, on s'est entendu pour dire qu'il fallait commencer les discussions mixtes qui avaient été promises dans le Livre rouge de 1993, aussi un Groupe de travail mixte a été mis sur pied. Bien entendu, les choses sont toujours difficiles lorsqu'il y a un conflit politique entre notre chef national et le ministre, et à l'époque, le besoin se faisait sentir. Auparavant, nous avons proposé un protocole que le ministre Siddon avait accepté. Vous trouverez une ébauche de ce protocole dans la documentation d'information. Malheureusement, le jour de la signature de ce protocole par le ministre, nous avons tenu une conférence de presse qui l'a indisposé, aussi il a refusé de le signer. Néanmoins, les discussions du Groupe de travail mixte se sont poursuivies.

La première chose que nous avons faite, en nous inspirant des leçons du passé, fut d'adopter le mode de règlement extrajudiciaire des différends plutôt que de nous cantonner dans une négociation sur positions comme nous l'avions fait auparavant. Nous nous sommes dit: «Adoptons une approche non positionnelle, fondée sur les intérêts des deux parties, dans le cadre de ces discussions». Donc, le Groupe de travail mixte était formé de fonctionnaires fédéraux et de représentants du ministère de la Justice qui avaient été nommés par le gouvernement, et nous avions des représentants techniques régionaux des Premières nations. Lorsqu'il s'agit des revendications particulières — et ce point prendra toute son importance lorsque le moment sera venu de nous pencher sur le projet de loi — ce genre d'obligations existent un peu partout dans le pays, et le contexte historique et juridique varie d'une province à l'autre. C'est une considération importante lorsque l'on examine ce type particulier de revendication.

Donc, nous avons des représentants, ce qui était tout à fait nouveau pour nous. Lorsque les discussions ont commencé, lors de la première réunion, nous avons dit: «Quelle est la liste des choses à faire sur laquelle nous nous entendons?» Nous avons commencé à énumérer les choses sur lesquelles nous étions d'accord. Nous avons tenu une séance de remue-méninges. Et un certain scénario a commencé à émerger de ce qui était faisable et de ce sur quoi nous pouvions nous mettre d'accord. Durant les discussions, le conseiller juridique du gouvernement fédéral a été remplacé à plusieurs reprises au début parce que, comme me l'a expliqué le coprésident du gouvernement fédéral — j'étais le coprésident des Premières nations, soit dit en passant — nous ne voulions pas en arriver à une situation où l'on nous dirait vous ne pouvez pas faire ceci ou cela. Donc, nous nous efforcions de trouver ce qui pouvait être fait. Notre mandat consistait à faire avancer les choses et à produire des recommandations.

Enfin, on a fini par trouver un conseiller juridique qui s'est révélé très compétent et qui a également été très utile dans le cadre du processus du groupe de travail mixte.

Discussions proceeded over almost two years. We met about every six weeks. There was an agenda for each meeting. I did not provide it, but I have summaries of all the discussions that took place. It was painstaking, detailed discussions. This is only the beginning. The subject gets quite complicated and intense, and we certainly learned that from our discussions.

**The Chairman:** Do you feel that all the discussions that you have had since 1990, and the work that you have done in cooperation and in consultation with the government, have been put into part of this bill, in your opinion?

**Mr. Pangowish:** In my opinion, and Mr. Schwartz will speak to the legal opinion, the main elements, a commission and tribunal, have been taken, but the basic concepts have been perverted somewhat to undermine the essence of what was to be accomplished in terms of improving it and making it fairer. I will get into that a bit, because to understand that, we need to look at the joint task force report, which is in the yellow book. It is kind of technical. It was framed as legislative drafting instructions because, at the time, there was some urgency to this matter.

Minister Stewart wanted to move this through as part of the "Gathering Strength" commitment, and we wanted to have something that was ready to go. We subsequently learned that that might have been part of the problem.

In any case, I would like to review with you the main elements of the joint task force proposal.

**The Chairman:** Where is that in the yellow book so the committee members can follow it?

**Mr. Pangowish:** If you go to the joint task force report itself, which is about half-way through, there is a cover letter from the co-chairs. You might note we ended up having to do separate letters and could not attach a list of the participants. I will explain that shortly.

**The Chairman:** Is that Mr. John Sinclair?

**Mr. Pangowish:** Yes. There is the letter, and following that letter there is a background, and then main elements where it lists the key features of the joint task force report: first, the removal of Canada's perceived conflict of interest through the creation of a truly independent mechanism which would report directly to Parliament and to First Nations; and second, the establishment of a commission to facilitate and ensure good faith negotiations by providing appropriate mechanisms for alternative dispute resolution.

Les discussions se sont poursuivies durant près de deux ans. Nous nous réunissions pratiquement toutes les six semaines. Chaque réunion avait son ordre du jour. Je ne vous les ai pas remis, mais j'ai des résumés de toutes les discussions qui ont eu lieu. Il s'agissait de discussions extrêmement pénibles et détaillées. Mais ce n'était que le début. Le sujet devient de plus en plus compliqué et intense, et nous avons certainement appris beaucoup de ces discussions.

**La présidente:** Avez-vous l'impression que toutes les discussions que vous avez tenues depuis 1990, et tout le travail que vous avez effectué en coopération et en consultation avec le gouvernement, ont porté fruit et que ce projet de loi traduit bien tous ces efforts?

**M. Pangowish:** Selon moi, et M. Schwartz pourra vous donner son point de vue sur le plan juridique, les principaux éléments, c'est-à-dire la création d'une commission et d'un tribunal, ont été retenus; mais les concepts fondamentaux ont été pervertis quelque peu ce qui a contribué à affaiblir l'essence de ce qui devait être accompli pour ce qui est d'améliorer le processus et de le rendre plus équitable. Je vais élaborer un peu sur le sujet, parce que pour comprendre cette question il faut absolument examiner le rapport du Groupe de travail mixte, qui est le Livre jaune. Il est un peu technique. Ce rapport a été construit sur le style d'instructions relatives à la rédaction législative parce que, à l'époque, on jugeait qu'il y avait une certaine urgence en cette matière.

La ministre Stewart voulait intégrer ce rapport dans son document intitulé «Rassembler nos forces», et quant à nous, nous voulions quelque chose qui serait prêt à l'utilisation. Par la suite, nous nous sommes aperçus que cela pouvait avoir été une partie du problème.

Quoi qu'il en soit, j'aimerais passer en revue avec vous les principaux éléments de la proposition du groupe de travail mixte.

**La présidente:** Où cela se trouve-t-il dans le livre jaune afin que les membres du comité puissent suivre pendant que vous parlez?

**M. Pangowish:** Si vous voulez prendre le rapport du groupe de travail mixte, qui se trouve vers le milieu, vous verrez qu'il y a une lettre d'accompagnement des coprésidents. Vous remarquerez que nous avons fini par rédiger deux lettres séparées et que nous n'avons pas pu joindre la liste des participants. Je vais vous expliquer cela plus tard.

**La présidente:** Est-ce qu'il s'agit de M. John Sinclair?

**M. Pangowish:** Oui. Il y a la lettre, et après cette lettre on trouve le contexte du rapport suivi des principaux éléments où l'on énumère les caractéristiques clés du modèle proposé dans le rapport du Groupe de travail mixte. Premièrement, l'élimination de la perception d'un conflit d'intérêts pour le Canada par la création d'un mécanisme véritablement indépendant qui relèverait directement du Parlement et des Premières nations; et deuxièmement, l'établissement d'une commission en vue de faciliter et d'assurer des négociations de bonne foi en fournissant des mécanismes appropriés pour le règlement extrajudiciaire des revendications.

Unlike federal policy that exists now, where it is narrowly defined and claims have to fit within that process, the idea of the joint task force report was to settle claims. The goal was settlement, and the idea was to provide the maximum flexibility. Let the system adapt to the claims rather than the other way around. That was the genius here, we thought.

**The Chairman:** In your opinion, do you think that this bill addresses any of this?

**Mr. Pangowish:** Only to a very limited extent, because of some of the limitations that are imposed.

**The Chairman:** Will you be addressing that?

**Mr. Pangowish:** Yes, I will. It becomes a bureaucratic step that is unnecessary because the limitations are not providing any advantage to the process over what exists.

The establishment of a tribunal to resolve legal disputes when negotiations fail will be very important in terms of looking at the legislation. As the legislation lays out, there are three purposes for which a claim can be brought to the tribunal: first, for validation, or establishing whether there is a valid claim or a claim that should be negotiated; second, interlocutory issues, which is one of the biggest problems in specific-claim negotiations, disputes over legal aspects that prevent progress in negotiation; and third, compensation. As you can see, the limitations in the tribunal distort the entire system because the whole idea of a commission and tribunal was not that most claims should be going to the tribunal, but that the tribunal provides an incentive for negotiations to work because you have an easily accessible quasi-judicial body available to the First Nation claimants.

**Senator Banks:** The commission comes first, does it not?

**Mr. Pangowish:** Yes.

**Senator Banks:** The commission does not have a limit on what it can award in Bill C-6.

**Mr. Pangowish:** Yes, but that is negotiation. The parties have to reach agreement. One of the biggest problems in specific claims generally has been the government's refusal to negotiate and the denial that it has a lawful obligation, basically. They do not agree, "We do not have a lawful obligation." We are saying that because of the fiduciary nature of most of these claims and the relationship between the Crown and First Nations, the government is in conflict of interest to be the judge and jury of claims against itself, especially fiduciary-type claims that have a unilateral nature to them. That is why the court in *Guerin v. The Queen* established that the highest standards of conduct must

Contrairement à la politique fédérale existante qui définit de façon très restrictive les revendications qui sont admissibles à l'intérieur de ce processus, l'idée du rapport du Groupe de travail mixte était de régler les revendications. L'objectif visé était le règlement, et l'idée consistait à offrir le maximum de souplesse. Autrement dit, que le système s'adapte aux revendications plutôt que l'inverse. À notre avis, c'était toute la beauté de la chose.

**La présidente:** À votre avis, est-ce que ce projet de loi tient compte de tout ce que vous venez de dire?

**M. Pangowish:** Seulement dans une mesure très limitée en raison de certaines restrictions qui sont imposées.

**La présidente:** Allez-vous nous expliquer en quoi elles consistent?

**M. Pangowish:** Oui, je vais le faire. Ces restrictions reviennent à imposer une étape bureaucratique complètement inutile parce qu'elles n'améliorent aucunement le processus par rapport à ce qui existe déjà.

L'établissement d'un tribunal chargé de régler les différends d'ordre juridique lorsque les négociations échouent sera très important dans le cadre de cette loi. Comme le stipule la loi, il y a trois motifs pour lesquels une revendication peut être présentée au tribunal: premièrement, pour des fins de validation ou pour établir le bien-fondé d'une revendication qui devrait être négociée; deuxièmement, pour des questions interlocutoires, questions qui représentent les plus gros problèmes dans le cadre des négociations liées à des revendications particulières, autrement dit, les différends concernant des aspects juridiques qui empêchent les négociations de progresser; et troisièmement, l'indemnisation. Comme vous pouvez le voir, les restrictions imposées au tribunal ont pour effet de créer une distorsion du système tout entier parce que toute la raison d'être de la commission et du tribunal n'était pas que la majorité des revendications soient présentées au tribunal, mais plutôt que le tribunal serve d'incitation à ce que les négociations aboutissent parce que les revendicateurs des Premières nations pourraient se tourner vers un organisme quasi-judiciaire facilement accessible.

**Le sénateur Banks:** La commission arrive en premier, n'est-ce pas?

**M. Pangowish:** Oui.

**Le sénateur Banks:** La commission ne se voit pas imposer de limites aux montants qu'elle peut accorder en vertu du projet de loi C-6.

**M. Pangowish:** Oui, mais dans le cadre d'une négociation. Les parties doivent arriver à une entente. L'un des plus gros problèmes que l'on rencontre dans la négociation relative aux revendications particulières est que, en règle générale, le gouvernement refuse de négocier et aussi qu'il nie avoir une obligation imposée par la loi, essentiellement. Le gouvernement n'est pas d'accord, il déclare: «La loi ne nous impose aucune obligation». Nous affirmons, en raison de la nature fiduciaire de la plupart de ces revendications et de la relation qui existe entre Sa Majesté et les Premières nations, que le gouvernement est en conflit d'intérêts parce qu'il est à la fois juge et partie, et



apply. The Crown is acting unilaterally on someone's behalf; therefore, it must act according to the highest standards because the honour of the Crown is always at stake in such matters.

This is why the joint task force recommended that this commission be there. The claimant brings the claim there, and then it is really a decision of the government whether it wants to negotiate or not. If it does not want to negotiate, the tribunal is available. The whole consideration of whether it wants to negotiate or not and the whole nature of that changes. It is merely an opinion on the part of the government because it is in a conflict. It is looking at claims against the Crown.

**Senator Banks:** But there is a tribunal in Bill C-6.

**Mr. Pangowish:** Yes, but Mr. Schwartz will get into that in terms of the limitations on this tribunal. The cap of \$7 million removes the incentive for negotiations on any claims under the commission that are over \$7 million. What is the incentive? We are still in the same situation.

Also, under the bill, there are no time lines. The minister simply has to report every six months that they are not prepared to provide an answer yet. That is understandable with the limited resources available to the Department of Justice to assess claims. It does not even have to be a malicious intent, but just lack of capacity to deal with the claims. There are 550 claims in the backlog now.

**Senator Banks:** Just anecdotally, how many claims have been settled so far over \$7 million? There have been 252 claims settled so far. How many have exceeded \$7 million? If you want to come back to that later, that is fine.

**Mr. Pangowish:** I will finish on these features of the joint task force report. In the task force report, the tribunal was to make decisions on the validity of grievances to compensation and the award, and we put subject to reaching agreement on a fiscal framework. One of the biggest issues we were discussing at the joint task force was that federal officials from the beginning talked about a cap. Our legal counsels from across the country were involved in these discussions, and we were all of the view that putting a cap on individual claims represents a prejudice, immediately. These are all lawful obligation claims, but based on monetary value we are saying certain ones can be dealt with and certain ones cannot. An alternative process is not even provided

particulièrement dans le cadre de revendications liées aux obligations de fiduciaire qui sont de nature unilatérale. C'est la raison pour laquelle la cour a établi dans le cadre de l'arrêt *Guerin c. La Reine* que les normes de conduite les plus élevées doivent s'appliquer. La Couronne agit de façon unilatérale au nom de quelqu'un d'autre; par conséquent, elle doit agir conformément aux normes les plus élevées parce que l'honneur de Sa Majesté est toujours en cause dans des situations semblables.

C'est la raison pour laquelle le Groupe de travail mixte avait recommandé l'établissement de cette commission. Le requérant présente sa revendication à la commission, et ensuite il incombe au gouvernement de décider s'il veut négocier ou non. Dans l'éventualité où le gouvernement refuse de négocier, on peut toujours avoir recours au tribunal. Toute la question qui consiste à déterminer si le gouvernement veut négocier ou pas, ainsi que toute la nature de cette négociation changent. Il s'agit donc finalement d'une opinion de la part du gouvernement, parce qu'il se trouve en conflit d'intérêts. Donc, la commission examine des revendications à l'égard de la Couronne.

**Le sénateur Banks:** Oui, mais le projet de loi C-6 prévoit l'établissement d'un tribunal.

**M. Pangowish:** En effet, mais M. Schwartz va vous expliquer avec plus de précision en quoi consistent les restrictions qui sont imposées à ce tribunal. Le plafond de 7 millions de dollars élimine l'incitation à la négociation pour toutes les revendications présentées à la commission dont la valeur excède ce montant. En effet, quel est l'intérêt de négocier? Nous nous retrouvons dans la même situation.

Par ailleurs, le projet de loi n'impose aucun délai limite. Le ministre peut se contenter de produire un rapport tous les six mois dans lequel il explique qu'il n'est pas prêt à donner une réponse tout de suite. C'est très compréhensible étant donné les ressources limitées dont dispose le ministère de la Justice pour évaluer les revendications. On peut même exclure les mauvaises intentions, il suffit d'évoquer le manque de capacité pour s'occuper des revendications. On sait qu'il y a 550 revendications en suspens au moment où l'on se parle.

**Le sénateur Banks:** À titre d'information, jusqu'à maintenant, combien de revendications dont la valeur dépassait les 7 millions de dollars ont été réglées? On sait que 252 revendications ont été réglées jusqu'à maintenant. Parmi ces revendications, combien excédaient les 7 millions de dollars? Si vous voulez me donner la réponse un peu plus tard, c'est très bien.

**M. Pangowish:** Je vais terminer avec ces caractéristiques du rapport du Groupe de travail mixte. Donc, ce rapport faisait valoir que le tribunal devait rendre des décisions concernant les griefs liés à l'indemnisation et le paiement des indemnités, et nous avons insisté pour que l'on soit tenu d'en arriver à une entente à l'intérieur d'un cadre financier. L'un des plus grands problèmes que nous ayons dû affronter lors de nos discussions au sein du Groupe de travail mixte a été que les fonctionnaires fédéraux ont commencé d'entrée de jeu à vouloir imposer un plafond. Nos conseillers juridiques des quatre coins du pays ont participé à ces discussions, et tous étaient d'accord sur le fait qu'en imposant un plafond aux revendications individuelles, on

for. The only alternative is the courts. The whole reason we have policy now and are looking at another process is because the courts are inefficient for this. Most First Nations cannot afford to go to court. Again, we are talking against a background of fiduciary relations.

We wanted to avoid this prejudice on individual claims. That is why what was proposed in the task force report was what was called FYCA in our discussions, a five-year compensation amount or allocation. Again it is a budgetary approach, but you must note that the task force report is neither a First Nations document, nor a government document. It is a joint document developed by officials from both sides and experts in the field. It was the best recommendations that we could come to at the time. I believe the minister has acknowledged it was good work. International experts have informed us it is a very good piece of work. That is what convinced us that it was important to stay true to the principles, because they are intertwined in how this is to work. The tribunal is an incentive to the commission to have effective negotiations, because that is a problem now. Negotiations on even small claims stretch out over a dozen years sometimes because there is no incentive to reach settlement.

**The Chairman:** We have been going for three-quarters of an hour now, and we would like to perhaps have Mr. Schwartz discuss the differences. You have done a good job of explaining the background and the task force, and that is important to this. Would you like to go forward a bit and then have Mr. Schwartz start on the technical part and where the differences are and what the issues are between the bill and the task force and what you perceive as being better? I understand that you are saying many of these things are in the bill, but they are not effective.

**Mr. Pangowish:** They have been distorted.

**The Chairman:** Yes. I would like to have the committee listen to what is going on in the bill between the task force and this bill as it stands now so they have a good understanding when we begin to discuss this.

créait un préjudice dès le départ. Ce sont toutes des revendications fondées sur des obligations imposées par la loi, mais étant donné leur valeur financière, on affirme que certaines pourront être entendues et d'autres non. Un processus de rechange n'est même pas prévu. La seule autre solution consiste à s'adresser aux tribunaux. La seule raison pour laquelle nous avons travaillé à l'élaboration de cette politique et pour laquelle nous essayons de trouver un autre processus est justement parce que les tribunaux sont inefficaces pour le règlement de ces revendications. La plupart des Premières nations n'ont pas les moyens de s'adresser aux tribunaux. Je le répète, il est question d'un contexte de relations de fiduciaire.

Nous voulions éviter ce préjudice imposé aux revendications individuelles. C'est la raison pour laquelle nous avons proposé dans le rapport du Groupe de travail mixte ce qu'il est convenu d'appeler, dans le cadre de nos discussions, le montant total des compensations sur cinq ans ou FYCA, c'est-à-dire *Five Year Compensation Amount*. Encore une fois, il s'agit d'une approche budgétaire, mais il faut bien se rappeler que le rapport du Groupe de travail mixte n'est pas un document des Premières nations, ni un document gouvernemental. C'est un document élaboré conjointement par des représentants des deux parties ainsi que par des experts du domaine. Ce sont les meilleures recommandations que nous pouvions faire à l'époque. Je pense que le ministre a admis que nous avons fait du bon travail. Des experts internationaux nous ont informés qu'il s'agissait d'un excellent document. C'est ce qui nous a convaincus qu'il était important de nous en tenir aux principes exprimés, parce qu'ils sont intimement liés à la manière dont tout ceci va fonctionner. Le tribunal représente un encouragement à ce que la commission s'assure que les négociations sont efficaces, parce que cela représente un problème à l'heure actuelle. Même les négociations sur des revendications de faible valeur s'étirent sur des dizaines d'années parfois, parce qu'il n'y a aucune incitation à trouver un règlement.

**La présidente:** Votre témoignage se déroule depuis trois quarts d'heure maintenant, et nous aimerions entendre M. Schwartz nous expliquer les différences. Vous avez fait un excellent travail en nous décrivant le contexte ainsi que les réalisations du groupe de travail, et je pense que c'était important pour nous. Est-ce que vous aimeriez poursuivre un peu et ensuite M. Schwartz pourrait nous décrire les aspects techniques ainsi que les différences et les disparités qui existent entre le contenu du projet de loi et celui du rapport du Groupe de travail mixte et nous expliquer ce que vous jugez comme étant la meilleure approche? Je crois comprendre que vous dites que bon nombre des recommandations du Groupe de travail se sont retrouvées dans le projet de loi, mais qu'elles ne sont pas efficaces.

**M. Pangowish:** En effet, elles ont été dénaturées.

**La présidente:** J'aimerais que vous expliquiez à mes collègues du comité la différence qui existe entre ce projet de loi et ce qui était recommandé par le Groupe de travail mixte et que vous nous donniez des explications afin que nous comprenions mieux ce qui se passe avant de commencer à en discuter.

**Mr. Pangowish:** We want to make sure to address the legal analysis. Perhaps after Mr. Schwartz is done, I will come back to that.

**Mr. Bryan Schwartz, Legal Counsel, Assembly of First Nations:** I will proceed to do exactly what you have asked me to do. I would like to make a few preliminary remarks, which were not previously prepared. The comments occurred to me while I was sitting here. We have many prepared documents here. I want to convey to you some of the overall sense I have about the process and substance of what is happening here.

The word I wrote on my pad here was “reality.” I am concerned that many realities have not been captured so far in the parliamentary process.

There is the human reality. This bill has about as boring a title as you can imagine, “An Act to establish the Canadian Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims to provide for the filing, negotiation and resolution of specific claims and to make related amendments to other Acts.” It sounds dull. It sounds technical. It sounds as though it does not make much difference to real folks.

In the province of Saskatchewan recently a band received a settlement for \$93 million because there was an independent claims commission that was able to investigate their claim after it was rejected by the federal government. Access to that facility would no longer be available under the new bill. I do not know those folks, but I would imagine that the human impact of having historical wrong redressed and having that amount of money coming into a community, which is probably impoverished, had an enormous impact on the quality of life of those people. It made the difference between being poor and having a chance at life, between young people leaving and young people staying, as well as between having a sense of sufficiency and independence and a sense of dependency and indignity.

As my colleague said, a great many First Nations that asked to appear before the House of Commons committee were not permitted to do so. I do not think anyone, and I include myself, can fully appreciate the impact of what is proposed in Bill C-6 without giving the opportunity for people who have the realities on the ground to come and appear before committees like this. At the upper echelons, we try our best to appreciate what is going on but there are different legal realities and different human realities in every community across the country. I am convinced that they have not been captured and appreciated so far.

**M. Pangowish:** Nous voulons être absolument certains d’avoir le temps de vous faire part de notre analyse juridique. Peut-être que lorsque M. Schwartz aura terminé, je pourrai reprendre la parole.

**M. Bryan Schwartz, conseiller juridique, Assemblée des premières nations:** Je vais faire exactement ce que vous m’avez demandé de faire. Mais j’aimerais néanmoins faire quelques remarques préliminaires, qui n’étaient pas préparées. Ces commentaires me sont venus pendant que je vous écoutais parler. Nous avons apporté de nombreux documents avec nous. J’aimerais néanmoins vous faire part de mon sentiment général en ce qui concerne le processus et le contenu de ce qui se passe ici en ce moment.

J’ai écrit sur mon bloc ici le mot «réalité». Je suis préoccupé parce que bon nombre de ces réalités n’ont pas été prises en compte jusqu’à maintenant dans le cadre du processus parlementaire.

Il y a la réalité humaine. Ce projet de loi a le titre le plus ennuyeux que l’on puisse imaginer: Loi constituant le Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des Premières nations en vue de permettre le dépôt, la négociation et le règlement des revendications particulières, et modifiant certaines lois en conséquence. Le titre en lui-même n’est pas très stimulant. Il a un aspect technique assez rébarbatif. À la lecture de ce titre, on se dit que cette loi n’aura pas beaucoup d’incidence sur les personnes.

Dans la province de la Saskatchewan, récemment, une bande a obtenu un règlement au montant de 93 millions de dollars parce qu’une commission indépendante sur les revendications a été en mesure de faire une enquête sur leur revendication après que celle-ci eut été rejetée par le gouvernement fédéral. L’accès à cette commission ne serait plus possible en vertu du nouveau projet de loi. Je ne connais pas ces gens, mais j’imagine que de voir des torts historiques redressés et de pouvoir compter sur cet afflux d’argent dans la collectivité, qui est probablement pauvre, a dû avoir des répercussions énormes sur la qualité de vie et sur le plan humain. Ce règlement a dû faire une énorme différence entre vivre dans la pauvreté et avoir une possibilité de s’en sortir, entre voir les jeunes quitter la collectivité ou bien décider d’y rester ainsi que toute une différence entre avoir le sentiment de l’autosuffisance et de l’indépendance plutôt que celui de la dépendance et de l’indignité.

Comme mon collègue l’a dit, beaucoup de groupes des Premières nations qui avaient demandé la permission de comparaître devant le comité de la Chambre des communes n’ont pas eu l’occasion de le faire. Je ne pense pas que quiconque, et je m’inclus moi-même, puisse véritablement apprécier les répercussions de ce qui est proposé dans le projet de loi C-6 sans que l’on donne la possibilité à des gens qui vivent ces réalités sur le terrain de s’exprimer devant des comités comme celui-là. Aux échelons supérieurs, nous faisons notre possible afin de comprendre ce qui se passe, mais il y a tellement de réalités différentes sur le plan juridique et sur le plan humain dans chaque collectivité des quatre coins du pays. Je suis convaincu que ces réalités n’ont pas été bien saisies et appréciées jusqu’à maintenant.

Second, there is the legal reality. I have a real frustration with this. I know that legal language is subject to different interpretation. I know that people view things differently depending on what their interests are. It is easy to say that First Nations are unhappy but the federal government says, "It is okay, even though it is a close call we will go with one or the other."

In 1998, we had a consensus of federal technical people with First Nations technical people. We had something that fulfilled what every task force has recommended, including the Diefenbaker bill in 1993, the RCAP and the La Forest commission.

We now come out with a bill that has been universally condemned in First Nations country. There are resolutions from the Assembly of First Nations, the Atlantic First Nations, Manitoba First Nations and British Columbia First Nations. There are a slew of band council resolutions condemning the bill, almost all in identical terms and not because there was a form letter sent out.

How do you go from a consensus to one party universally thinking that the bill is a step backwards? To me it is because the legal reality is that the bill is a step backwards. I want to explain clearly why that is, and I will get to that shortly.

This is not just one of these, "We want something, they want something and we interpret things differently." I suggest to you that there are clear-cut problems that cannot be papered over by being differences of good faith perceptions.

In fact, just as I invited you respectfully to give people with the human realities a chance to appear before you, the Assembly of First Nations would more than welcome your inviting people who are independent of the assembly of First Nations and independent of the federal government to give their assessment of it.

We have not spoken to Justice La Forest, but he did a report years ago on what such a commission should be like. He is a former justice of the Supreme Court of Canada. We think it would be great to have him come.

**The Chairman:** Would you like to speak a little slower because the reporters' fingers fly fast, but won't fly that fast.

**Mr. Schwartz:** We would welcome you giving independent experts like former Justice La Forest the opportunity to speak to you. We are confident that a dispassionate, informed and independent person would endorse a great many of the criticisms we have made.

Deuxièmement, il y a aussi la réalité sur le plan juridique. Je suis vraiment très frustré à cet égard. Je sais que le langage juridique ouvre la porte à diverses interprétations. Je sais que les gens voient les choses différemment dépendant de leurs intérêts. Il est facile de dire que les Premières nations sont mécontentes, mais le gouvernement fédéral affirme: «Il n'y a pas de problème. Même si c'est de justesse, nous allons adopter l'une ou l'autre».

En 1998, nous avons réussi à obtenir un consensus entre les experts-conseils du gouvernement fédéral et ceux des Premières nations. Nous avons réussi à produire un document qui remplissait les objectifs de ce que tous les groupes de travail avaient recommandé, y compris le projet de loi de Diefenbaker en 1993, la CRPA ainsi que la commission La Forest.

Et maintenant, nous arrivons avec un projet de loi qui a été condamné unanimement par les Premières nations. Il y a à cet effet des résolutions qui proviennent de l'Assemblée des premières nations, de la Première nation de l'Atlantique, de la Première nation du Manitoba et de la Première nation de la Colombie-Britannique. Donc, une kyrielle de résolutions de ces conseils de bande condamnent le projet de loi et sont formulées pratiquement en termes identiques, et ce n'est pas parce que nous avons adressé une lettre type.

Alors comment a-t-on pu passer du consensus sur le contenu d'un certain rapport jusqu'à une opinion unanime comme quoi ce projet de loi marque un recul? À mon avis, c'est tout simplement parce que c'est une réalité sur le plan juridique que ce projet de loi marque véritablement un retour en arrière. Je veux m'expliquer clairement, et j'y arrive très rapidement.

Ce n'est pas seulement encore une fois parce que: «Nous voulons quelque chose, ils veulent quelque chose d'autre, et nous interprétons les choses différemment». Je vous affirme qu'il s'agit de problèmes très définis et que l'on ne peut les masquer en les réduisant à une simple différence de perception en toute bonne foi.

En réalité, tout comme je vous ai invités respectueusement à donner la possibilité à des personnes de venir témoigner devant vous afin qu'elles expriment les réalités humaines, je pense que l'Assemblée des Premières nations serait plus que favorable à ce que vous invitiez des personnes qui sont indépendantes de l'Assemblée des premières nations et du gouvernement fédéral afin qu'elles vous donnent leurs impressions sur le sujet.

Nous n'avons pas parlé au juge La Forest, mais il a publié il y a quelques années un rapport décrivant son modèle de commission. C'est un ancien juge de la Cour suprême du Canada. Nous pensons que ce serait une bonne idée de l'inviter.

**La présidente:** Est-ce que vous pourriez parler un peu plus lentement parce que la personne qui fait la transcription est très rapide, mais pas à ce point.

**M. Schwartz:** Nous serions très heureux que vous invitiez des experts indépendants comme l'ancien juge La Forest à venir témoigner devant vous. Nous sommes convaincus qu'une personne bien informée et indépendante et qui serait capable d'aborder cette question sans passion endosserait bon nombre des critiques que nous avons faites nous-mêmes.

Third, I want to talk briefly about fiscal reality before we get into the details of the bill. The minister suggested that the joint task force report was an exemplary model but there are fiscal realities.

First Nations have consistently recognized that there are fiscal realities. In the joint task force, we came up with an idea that federal technicians thought was reasonable to deal with the fiscal realities. Even though these are claims that are longstanding, even though there are people continuing to suffer from long ago as well as more recent deprivation of basic rights to their lands and assets, we agreed that it would be reasonable to have an orderly fiscal framework to resolve them.

We continue to think that if there were a return to the negotiating table and if the federal government had a reasoned objection to what was previously agreed, we could find something else. However, a fiscal reality that excludes most claims from the tribunal is not acceptable. The fiscal reality point does not explain or justify, and cannot explain or justify, the lack of integrity in the bill.

Whether the cap is \$2 million or \$10 million or \$100 million or whether you do it by number of claims a year or whatever, the system must have integrity. It must be genuinely independent and seen by reasonable people among First Nations as being independent. It is not.

Finally, there is a political reality that at this end of the table is difficult to fully appreciate. There is a party with a governing majority. The Senate has a majority from the same party. We do not know all the connections of party affiliations, loyalty, discipline, personal regard and so on that would enter into the calculation. I would say, with the greatest of respect, that political realities are the product of choice. No chronicle is foretold here. We are here because we are hoping that if we are able to present our arguments reasonably and rationally, and if they have merit, they will be acted upon and will not be submerged under rhetoric, discipline or inertia. Let me try to make my case.

There is a document called "Legal Analysis of Bill C-6," which you will find fairly close to the beginning of the yellow book. I was the counsel for the Assembly of First Nations. That is primarily the document from which I will be working.

The author of this, me, is the same person who was legal counsel to the Assembly of First Nations when we produced the joint task force report.

Troisièmement, j'aimerais vous parler brièvement de la réalité financière avant que nous entrions dans les détails du projet de loi. Le ministre a suggéré que le rapport du Groupe de travail mixte présentait un modèle idéal, mais qu'il fallait tenir compte des réalités financières.

Les Premières nations n'ont jamais cessé de reconnaître l'existence de ces réalités financières. Dans le cadre du Groupe de travail mixte, nous sommes arrivés avec une idée que les techniciens du gouvernement fédéral avaient trouvée raisonnable afin de tenir compte des contraintes financières. Même si ces revendications existent de longue date, et même si des gens souffrent depuis très longtemps, et tout en tenant compte également de privations beaucoup plus récentes de leurs droits fondamentaux à jouir de leurs terres et de leurs biens, nous avons donné notre accord comme quoi il serait raisonnable d'établir un cadre financier organisé pour régler ces revendications.

Nous continuons de penser que s'il y avait un retour à la table de négociations et si le gouvernement fédéral avait une objection motivée par rapport à ce sur quoi nous nous étions entendus au préalable, nous pourrions trouver un terrain d'entente. Toutefois, une réalité financière qui empêche de présenter la plupart des revendications au tribunal est inacceptable. L'argument de la réalité financière n'explique ou ne justifie pas tout, et ne peut certainement pas expliquer ou justifier le manque d'intégrité de ce projet de loi.

Que le plafond soit fixé à 2 millions de dollars ou même à 10 millions ou 100 millions de dollars ou encore que l'on décide de limiter le nombre de revendications par année ou peu importe, le système doit avoir une certaine intégrité. Il doit être véritablement indépendant et il doit être vu comme tel par des gens raisonnables au sein des Premières nations. Mais il n'en est rien.

Enfin, il faut tenir compte de la réalité politique, une réalité qu'il est difficile de cerner pleinement de ce côté-ci du bureau. Un parti assuré de la majorité détient le pouvoir. La majorité des membres du Sénat appartiennent au même parti. Nous ne connaissons pas tous les liens qui peuvent exister en rapport avec les affiliations de parti, la loyauté, la discipline ou les considérations personnelles et ainsi de suite qui pourraient avoir une incidence dans ce calcul. Mais permettez-moi de vous dire, avec tout le respect que je vous dois, que les réalités politiques sont le résultat d'un choix. Il n'est pas question ici de faire la chronique d'une mort annoncée. Nous sommes ici parce que nous entretenons l'espoir, si nous réussissons à présenter nos arguments raisonnablement et rationnellement, et si ces raisonnements ont du mérite, qu'on en tiendra compte et qu'ils ne seront pas submergés par la rhétorique, la discipline ou l'inertie. Permettez-moi de plaider ma cause.

J'ai produit une analyse juridique du projet de loi C-6 qui se trouve presque au début du Livre jaune. J'agissais en tant que conseiller juridique pour l'Assemblée des premières nations. Et c'est le document à partir duquel j'ai l'intention de travailler.

Je suis donc l'auteur de ce document et j'étais également le conseiller juridique auprès de l'Assemblée des premières nations lorsque nous avons produit le rapport du groupe de travail mixte.

As Mr. Pangowish was saying, that was an extraordinarily positive and constructive experience. We addressed issue after issue and tried to work together. We not only came up with a solution in principle, we actually came up with draft legal language on every single issue that arose. This could have been, and still can be, a model about how a genuine partnership relationship can work effectively.

When Bill C-60 — it is now Bill C-6 — came out, let me assure you that the bias of the technical people on our side was not to come out and say, “We do not like this.” Why would we? We had a tremendous amount invested in personal terms in seeing that this was a success. We had participated in a positive process. We wanted to say that we had been involved in something that contributed to federal legislation that worked. We did not come out immediately with a knee-jerk, negative reaction. We spent the summer studying it. Every single technician worked on this in the joint task force, all the lawyers who worked for all the other First Nations and I came to precisely the same conclusion.

Let me begin with what seems like a logical starting point. I am at page 6 of my opinion. What is a specific claim? If you are not defined under this statute as having a specific claim, you have access to none of it, not even to the commission. You are totally excluded from it. During the joint task force report, both sides agreed on what the definition should be in principle and this is well documented.

Both sides agreed that the definition should be based on the current definition in the federal document referred to as outstanding business, but modernized and refined in light of case law since then. They take the existing definition, look at what the case law has done since then and tweak it so that it is up to date. The definition should be at least as extensive as it always was, plus take into account any developments, including comments by the Supreme Court of Canada.

I want to emphasize, and I am afraid this may come up in significant ways in the future, that the federal government assured us right from the beginning that this was what the criteria were going to be. This was what was agreed upon in the joint task force report. This is not what we see in Bill C-6.

There are significant ways in which Bill C-6 falls short of the current definition and the way it falls short in terms of what was consistently promised by the federal government and agreed to earlier. The current definition refers to breaches of treaties and agreements and is not confined to treaties and agreements that deal with lands and assets.

Comme M. Pangowish vous l’a déclaré, ce fut une expérience extraordinairement positive et constructive. Nous nous sommes attaqués aux obstacles, point par point, et nous nous sommes véritablement efforcés de collaborer. Non seulement sommes-nous arrivés à une solution de principe, mais nous avons également produit des instructions pour la rédaction d’un projet de loi qui abordaient chaque question point par point. Ce document aurait pu être, et il l’est toujours, un modèle illustrant la manière dont un partenariat peut fonctionner.

Lorsque le projet de loi C-60 — qui s’appelle aujourd’hui projet de loi C-6 — a vu le jour, je peux vous assurer que les experts-conseils de notre groupe n’allaient pas se précipiter pour exprimer leur dissension en disant: «Nous ne sommes pas d’accord avec ça». Pourquoi l’aurions-nous fait? Nous avons investi énormément sur le plan personnel afin que ce document soit une réussite. Nous avons participé à un processus positif. Nous voulions faire savoir que nous avons participé à un projet qui devait contribuer à ce que la loi fédérale donne de bons résultats. C’est pourquoi nous n’avons pas produit une réaction négative sur-le-champ. Nous avons passé l’été à l’étudier. Et chaque technicien ayant participé au Groupe de travail mixte, ainsi que tous les avocats qui avaient travaillé pour l’ensemble des autres Premières nations et moi-même en sommes venus à la même conclusion.

Permettez-moi de commencer avec ce qui me semble un point de départ logique. Je me trouve à la page 6 de mon analyse juridique. Qu’est-ce qu’une revendication particulière? Si votre revendication n’est pas définie en vertu de cette loi comme ayant un caractère particulier, vous n’avez aucun accès à ce mécanisme, et même pas à la commission. Vous êtes totalement exclu du processus. Durant la rédaction du rapport du Groupe de travail mixte, les deux parties s’étaient entendues sur ce que la définition devrait être en principe, et cela est bien documenté.

Les deux parties s’étaient entendues pour que la définition soit fondée sur la définition actuelle dans le document fédéral qui fait référence aux réclamations en suspens, mais modernisée et raffinée à la lumière de la jurisprudence établie depuis lors. On prend donc la définition existante, on examine la jurisprudence établie depuis lors et on modifie la définition de façon à ce qu’elle soit à jour. La définition présente devrait aller au moins aussi loin que celle du passé, et elle devrait aussi tenir compte de tous les développements, y compris des commentaires produits par la Cour suprême du Canada.

J’insiste sur ce point, et j’ai bien peur que cela revienne à plusieurs reprises dans le futur, que le gouvernement fédéral nous avait assuré dès le début que ce serait le critère sur lequel on se baserait. Nous nous étions entendus sur ce point dans le rapport du Groupe de travail mixte. Mais ce n’est pas ce que l’on peut voir dans le projet de loi C-6.

Le projet de loi C-6 s’éloigne de la définition actuelle à bien des égards et il s’éloigne également de ce qui avait été promis de façon répétée par le gouvernement fédéral et d’autres engagements pris antérieurement. En effet, la définition actuelle fait référence au non-respect de traités et d’accords et ne se limite pas aux traités et aux accords visant des terres ou des éléments d’actif.

It could deal with treaty rights with respect to hunting and fishing. Cases have arisen in which the interim claims commission has dealt with that kind of case. The Bill C-6 definition excludes those kinds of treaty breaches.

There is an even more devastating omission. I cannot understate the importance of this, because it is an existential matter to some First Nations communities. Many First Nations communities were unilaterally promised that the Crown would give them reserves. There are First Nations whose ability to have any kind of land base or quality of life depends on the fulfilment of a unilateral undertaking.

The Supreme Court of Canada said in the *Guerin v. The Queen* case that a fiduciary obligation leading to an enforceable right, in other words a specific claim could include something that is the result of a unilateral undertaking. The joint task force definition included promises to provide lands or assets by a unilateral undertaking. The federal government had agreed. The Supreme Court of Canada said that this is a way in which a specific claim might arise. This is excluded from the definition in Bill C-6. That was never discussed with us at the joint task force stage, at least at the stage when we were still negotiating and working as partners, rather than being unilaterally told what might happen.

To include a unilateral undertaking does not mean that every unilateral undertaking would become a specific claim. You still have to show that it is a legal obligation. There is no risk to the federal government of a new category of claim suddenly being created. Only if it is a legal obligation that is being breached can the unilateral undertaking give rise to a right under this system. We would not be adding to the category of federal liabilities, but we would not be excluding it under the joint task force definition.

The definition in Bill C-6 excludes a category of claims. What is the practical significance? To tell you the truth, I cannot quantify that on the basis of careful study. I have spoken to colleagues who have estimated that, potentially, one-third to more than one-half of specific claims might be excluded. Is that figure too high? I do not know for sure. How big it is, for some First Nations in Quebec, British Columbia and other places, where their rights to a land base is dependent on a promise, this is as close as a matter of collective life and death as you can get without actually getting to the point of biological existence. Do I have a land base? Do I have the basis for a collective existence here? This is serious business and the exclusion is unacceptable.

Cette définition pourrait viser des droits issus des traités ayant trait à la chasse et à la pêche. La Commission des revendications intérimaire s'est penchée sur ce genre d'affaire dans le passé. La définition du projet de loi C-6 exclut ce type de violation des traités.

Mais il y a une omission encore plus renversante. Je ne veux pas sous-estimer l'importance de cette omission, parce qu'il s'agit d'une question existentielle pour certaines collectivités des Premières nations. En effet, beaucoup de collectivités des Premières nations se sont fait promettre de façon unilatérale que la Couronne leur accorderait des réserves. Il y a certaines Premières nations pour lesquelles la possibilité d'obtenir une assise territoriale ou une certaine qualité de vie dépend du respect d'un engagement unilatéral.

La Cour suprême du Canada a établi dans l'arrêt *Guerin c. La Reine* qu'un manquement à une obligation de fiduciaire équivaut au non-respect d'une obligation légale et peut entraîner une revendication particulière. La définition du Groupe de travail mixte comprenait notamment les promesses de fournir des terres ou des éléments d'actif par un engagement unilatéral. Le gouvernement fédéral avait donné son accord. La Cour suprême du Canada a déclaré que le non-respect de ce type d'engagement pouvait être à l'origine d'une revendication particulière. Mais ce cas est exclu de la définition du projet de loi C-6. Et on n'en a jamais discuté avec nous à l'étape du Groupe de travail mixte, du moins à l'étape où nous étions encore en négociation et où nous collaborions en tant que partenaires, c'est-à-dire avant de nous faire dire de façon unilatérale comment les choses devraient se passer.

L'inclusion d'un engagement unilatéral ne signifie pas nécessairement que tous les engagements unilatéraux pourraient déboucher sur des revendications particulières. Il reste toujours à démontrer qu'il s'agit d'une obligation légale. Le gouvernement fédéral ne court aucun risque de voir s'ajouter une nouvelle catégorie de revendications. Ce n'est que dans le cas du non-respect d'une obligation légale que l'engagement unilatéral peut donner naissance à un droit en vertu de ce système. Cela n'entraînerait pas l'ajout d'une catégorie de responsabilités pour le gouvernement fédéral, mais nous ne voudrions pas l'exclure de la définition du Groupe de travail mixte.

La définition du projet de loi C-6 exclut une catégorie de revendications. Quelle est la signification sur le plan pratique de cette exclusion? À vrai dire, je suis incapable de quantifier cela en me fondant sur une étude approfondie. J'en ai discuté avec des collègues qui ont estimé que, potentiellement, un tiers ou plus de la moitié des revendications particulières pourraient être exclues. Est-ce que ce chiffre est trop élevé? Je ne peux pas le dire avec certitude. Quelles seront les répercussions pour certaines Premières nations du Québec, de la Colombie-Britannique et d'autres régions, dans les cas où leurs droits à une assise territoriale reposent sur une promesse, cela revient à une question de vie ou de mort collective lorsque l'on ne peut arriver à obtenir l'existence sur le plan biologique? Disposons-nous d'une assise territoriale? Existe-t-il un fondement de notre existence collective dans ce lieu? Il s'agit d'une question sérieuse, et l'exclusion est inacceptable.

A number of other exclusions and a whole list in schedule of exclusions were not contained in the joint task force report. A claim must be at least 15 years old. A claim cannot arise under a modern land claims agreement. I could go through the litany. Are these exclusions unreasonable? I do not know for sure, but they should have been discussed with us before the list came out. Some of the exclusions clearly are unreasonable. One should not have to wait for a claim that is similar to another claim to age for 15 years before one starts the whole process.

Another exclusion from the definition is rights that arose under a British statute before Confederation or under a British proclamation before Confederation. I will not go through the whole technical song and dance. You must read all sorts of clauses and subclauses. Maybe this was even an accident on the part of the federal drafters. However it arose, the fact of the matter is that you cannot make a claim for a breach of an obligation that arises under a pre-1867 British statute or a pre-1867 British proclamation.

We had agreed at the joint task force that we would include these kinds of claims. That was unilaterally changed after the process of collaboration broke down.

If there is one point I did not emphasize strongly enough in my legal opinion, it is the question of criteria. It is a serious business. I do not think that anyone should be able to persuasively argue that this is an improvement on the status quo when there are exclusions of some claims that could be made under the existing system and the exclusion of even more claims that were promised to be included under the joint task force report.

There is some playing with language in some federal documents that we have seen in which people have argued that it is not narrower than the existing definition. I want to give you a little logical vaccine here.

We are not only comparing to the existing definition, but we are comparing to the definition that the federal government promised; the existing position modernized in light of what the Supreme Court of Canada says, which includes things like unilateral undertaking. The chapter and verse is set out in the legal opinion.

Various members, including at least one Liberal member of the House committee, acknowledged almost all of these problems. Specific amendments were proposed at the House to remedy all these problems with criteria. All of them were rejected by straight majority party vote with the exception of one Liberal dissenter, despite the support of all opposition parties. The same story is true for the House of Commons. These issues have to be addressed for any statute that purports to be fair and just.

Un certain nombre d'autres exclusions et toute une liste dans l'annexe des exclusions ne figuraient pas dans le rapport du Groupe de travail mixte. Une revendication doit avoir au moins 15 ans. Une revendication ne peut découler d'un accord relatif à des revendications territoriales contemporaines. Et je pourrais vous réciter toute la litanie. Est-ce que ces exclusions sont déraisonnables? Je ne peux vous le dire avec certitude, mais il reste que l'on aurait dû en discuter avec nous avant d'en produire la liste. Certaines de ces exclusions sont de toute évidence déraisonnables. Il ne faudrait pas avoir à attendre 15 ans pour présenter une revendication qui est semblable à une autre.

Ont également été exclus de la définition, les droits qui découlent d'une loi britannique antérieure à la Confédération ou qui découlent d'une proclamation britannique antérieure à la Confédération. Je vous fais grâce de tout le charabia technique. Il faudrait lire une kyrielle d'articles et de paragraphes. Peut-être même que c'est accidentel de la part des rédacteurs du gouvernement fédéral. Néanmoins, cette exclusion a vu le jour, et le fait est que l'on ne peut présenter de revendication relative au non-respect d'une obligation qui découlerait d'une loi britannique antérieure à 1867 ou d'une proclamation britannique antérieure à 1867.

Nous nous étions entendus pendant les réunions du Groupe de travail mixte pour inclure ce genre de revendications. Cela a été changé de façon unilatérale après que la rupture du processus de collaboration.

S'il y a un point sur lequel je n'ai pas suffisamment insisté, dans mon avis juridique, c'est bien la question des critères. Il s'agit pourtant d'une question très sérieuse. Je ne pense pas que quiconque soit en mesure de produire des arguments persuasifs pour nous convaincre qu'il s'agit d'une amélioration par rapport au statu quo lorsque l'on ajoute des exclusions à l'égard de certaines revendications qui auraient pu être faites en vertu du système existant et même l'exclusion de revendications que l'on nous avait promis d'inclure dans le rapport du Groupe de travail mixte.

Je pense que l'on joue sur les mots dans certains documents du gouvernement fédéral, parce que certains ont fait valoir que la nouvelle définition n'était pas plus restrictive que la définition existante. Je vais vous donner une petite injection de logique.

Nous n'établissons pas seulement la comparaison avec la définition existante, mais également avec la définition que le gouvernement fédéral nous avait promise, la position existante modernisée à la lumière de ce que la Cour suprême du Canada a déclaré qui inclut des éléments comme l'engagement unilatéral. Vous trouverez dans mon avis juridique la citation exacte.

Divers membres, y compris au moins un membre libéral du comité de la Chambre, ont reconnu la presque totalité de ces problèmes. Des modifications précises ont été proposées à la Chambre en vue de remédier à tous ces problèmes relativement aux critères. Tous ces amendements ont été rejetés lors d'un vote partisan à la majorité, à l'exception d'un dissident libéral, et ce en dépit de l'appui de tous les partis d'opposition. La même histoire se répète à la Chambre des communes. Ces questions doivent être prises en compte pour toute loi qui se prétend juste et équitable.



The second point I want to address is access to the tribunal. Can any claim access the commission? Yes, you can file any claim, as long as you do not run afoul of the criteria. That is a preliminary hurdle, but there is no dollar limit on getting to the commission, which is followed by my next question: What if you get to the commission? Where was that taken you? We have a problem. There are about 400 or 500 more claims now than there were after Oka. There are more claims coming into the system every year than are resolved. Continuing a situation in which people do not have access to binding dispute resolution, which means access to the tribunal, will just continue the failures of the past.

There is little value to being in front of a commission where you can have an endless chit-chat if there is no incentive on the part of the federal government to get serious, make a decision about the claim, and if it considers it valid to negotiate the claim. Alternate dispute resolution works in one condition only, that is, if there is an incentive on both sides to make it work. Relegating people who have been frustrated for 40 or 50 years, but at least 15 years, to more process of watching their people grow up without redress, and they have nowhere to go because they cannot access the tribunal, is not a step forward. It is a step backward, in fact.

Right now, as I said at the beginning of my remarks, a large claim has access to the interim Indian Claims Commission. That large claim I mentioned earlier, the Saskatchewan claim, was resolved because after it was denied by the federal level of government they were able to go to the Indian Claims Commission and get a favourable recommendation. The federal government then negotiated and it was resolved. That facility would be taken away. You have no right under the new statute if you have a large claim, over \$7 million, which is not all that large if you look at the population pool. It is large in terms of dollars — whatever perspective, \$7 million is a lot of money — but in terms of the number of claims and their size, we believe they will actually exclude most claims, and I will try to substantiate that.

In any event, right now, all claims can access the commission, which has the powers of inquiry under an inquiry act, can subpoena witnesses and can issue a report that has some moral authority. It is the report of the collective Indian Claims Commission and it has some moral suasion. Some cynics or realists on the federal side have said, “Ah, we do not pay any

Le deuxième point que je voulais aborder est celui de l'accès au tribunal. Est-ce que n'importe quelle revendication peut être présentée à la commission? Oui, on peut présenter n'importe quelle revendication, dans la mesure où l'on parvient à ne pas s'embrouiller avec les critères. Il s'agit d'un obstacle préliminaire, en revanche aucun plafond financier ne restreint l'accès à la commission, ce qui m'amène à poser la question suivante: «À quoi cela nous avance-t-il de pouvoir accéder à la commission? Où cela nous mène-t-il?» Nous avons un problème. Il y a environ 400 ou 500 plus de revendications aujourd'hui qu'il n'y en avait après la crise d'Oka. Chaque année, il y a plus de nouvelles revendications qu'il n'y en a de réglées. Poursuivre une situation dans laquelle les gens n'ont pas accès à un mécanisme de règlement des différends obligatoire, ce qui signifie avoir accès à un tribunal, ne fera que maintenir les erreurs du passé.

Je ne vois pas vraiment l'utilité d'avoir accès à une commission où l'on peut débattre indéfiniment d'une question en long et en large si le gouvernement fédéral n'a aucun intérêt à négocier sérieusement, à prendre une décision au sujet de la revendication et s'il ne reconnaît pas le bien-fondé de négocier cette revendication. Le mécanisme de règlement extrajudiciaire des différends ne donne de bons résultats qu'à une seule condition, c'est-à-dire dans la situation où les deux parties ont un intérêt à ce qu'il fonctionne. Forcer des personnes qui sont frustrées depuis 40 ou 50 ans, ou au moins depuis 15 ans, à se tourner vers un autre processus qui leur imposera d'en voir grandir d'autres sans espoir de trouver un remède à leur situation, et se diriger dans un cul-de-sac parce qu'elles n'ont pas accès à un tribunal ne représente pas à mon avis un progrès. Il s'agit plutôt d'un recul, en réalité.

Actuellement, comme je l'ai dit au début, une revendication de grande envergure a accès à la Commission intérimaire des revendications des Indiens. La revendication de grande envergure que j'ai mentionnée auparavant, celle de la Saskatchewan, a trouvé un règlement parce que, en dépit du fait que le gouvernement fédéral avait refusé de négocier, les Indiens ont quand même pu présenter leur revendication à la Commission des revendications des Indiens et obtenir une recommandation favorable. Le gouvernement fédéral a donc négocié et on a pu arriver à un règlement. Cette institution disparaîtrait. En vertu de la nouvelle loi, il n'y aurait aucun moyen de présenter une réclamation de grande valeur, une réclamation supérieure à 7 millions de dollars, ce qui n'est pas un si gros montant si l'on considère le bassin de population visé. C'est un gros montant en termes de dollars — quel que soit le point de vue adopté, 7 millions de dollars est tout de même une grosse somme — mais pour ce qui est du nombre de réclamations et de la taille de ces réclamations, nous pensons que le nouveau projet de loi reviendra à pratiquement exclure la plupart des revendications et c'est ce que je m'efforce de prouver.

Quoi qu'il en soit, à l'heure actuelle, n'importe quelle revendication peut être présentée à la commission qui a le pouvoir de faire enquête en vertu d'une loi sur les enquêtes, de citer des témoins à comparaître et de produire un rapport qui jouit d'une certaine autorité morale, c'est-à-dire le rapport de la Commission des revendications des Indiens qui possède d'un

attention to them anyway.” Whether that is the case or not, certainly the people on the First Nations side believe there has been some impressive cases, like the one I mentioned, in which it has made a difference, and that access would be taken away.

Again, there are two levels of deprivation. Compared to what we already have, it is a step backwards because claims over \$7 million would no longer have access to the Indian Claims Commission for a non-binding decision. Claims in excess of \$7 million will not be as well treated as they would be under the joint task force report because there was no cap on individual claims under the joint task force report.

I want to be clear about this because there are always two questions: Is it worse than what we got? Is it worse than what we were led to expect under the task force report? With respect to accessibility, it is worse in both dimensions. It is significantly worse in terms of large claims being able to get access to non-binding recommendations, and worse in the sense of not as good as a joint task force report by far because everything over \$7 million is excluded.

What is the practical impact of the exclusion of claims of over \$7 million? It is true that the cabinet, the Governor in Council, can raise this limit if they want. It is also true they can lower it if they want. If we take it at \$7 million, what does that actually mean in reality? I believe it was Senator Sibbeston who asked the question and I want to respond.

We will table this, if I may, and we will submit the whole document after. I do not think it is in the material provided. I will not go into it in too much detail.

**The Chairman:** We have a number of questions here that senators would like to ask.

**Mr. Schwartz:** This is the expenditure report by the Department of Indian and Northern Affairs, and it takes us up to the middle of 2003, the 2002-03 fiscal year. Two claims are reported to have been settled in this latest fiscal year, one for approximately \$63 million and the other for \$6 million.

If I look at the previous year — and, again, I will give up the whole table I am looking at — five claims were resolved, four of which were well over \$6 million — \$17 million, \$37 million, \$83 million and \$14 million. Only one claim was under \$7 million and it was \$40,000. This is footnoted in my legal opinion. In the

certain pouvoir de persuasion. Des cyniques ou des réalistes du côté fédéral ont déclaré: «Ah, de toute façon nous ne leur prêtons aucune attention». Que ce soit la vérité ou non, il est certain que les membres des Premières nations sont d’avis qu’il y a eu certains cas impressionnants, comme celui que j’ai déjà mentionné, et pour lequel la commission a réellement fait toute une différence, et c’est cette possibilité qui sera éliminée.

Je le répète, nous subirons une perte à deux niveaux. Comparativement à ce que nous avons déjà, cela représente un recul parce que les réclamations d’une valeur supérieure à 7 millions de dollars ne pourront plus être présentées à la Commission des revendications des Indiens en vue d’obtenir une décision non obligatoire. Les réclamations d’une valeur supérieure à 7 millions de dollars ne seront pas traitées non plus comme elles l’auraient été en vertu du rapport du Groupe de travail mixte parce qu’il n’y avait pas de plafond imposé aux revendications individuelles dans ce rapport.

Je veux me faire bien comprendre sur ce sujet parce qu’il y a toujours deux questions qui se posent: est-ce que le nouveau projet de loi aggrave la situation? Est-ce que c’est pire que ce à quoi nous pouvions nous attendre avec le rapport du Groupe de travail mixte? En ce qui a trait à l’accessibilité, oui, la situation est pire dans les deux cas. Elle s’est détériorée pour ce qui est des revendications de grande envergure et de la possibilité d’avoir accès à des recommandations non obligatoires, et elle s’est également détériorée dans le sens que nous n’obtenons pas d’aussi bons résultats qu’avec le rapport du Groupe de travail mixte, et de loin, parce que toutes les revendications d’une valeur supérieure à 7 millions de dollars sont exclues.

Quelle est l’incidence pratique de l’exclusion des revendications supérieures à 7 millions de dollars? Il est vrai que le cabinet, le gouverneur en conseil, peut élever cette limite s’il le souhaite. C’est également vrai qu’il peut abaisser cette limite, le cas échéant. Si nous acceptons que la limite soit fixée à 7 millions de dollars, qu’est-ce que cela signifie en réalité? Je pense que c’est le sénateur Sibbeston qui avait posé les questions et je tiens à lui répondre.

Nous voulons présenter ceci aux fins de la discussion, et si vous le permettez, nous vous remettrons le document en entier après. Je ne pense pas qu’il se trouve dans la trousse que nous vous avons déjà remise. Et je n’entrerai pas trop dans les détails.

**La présidente:** Mes collègues aimeraient bien vous poser un certain nombre de questions.

**M. Schwartz:** Il s’agit du rapport sur les dépenses publié par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, il se rend jusqu’au milieu de 2003, donc il couvre l’exercice financier 2002-2003. Dans ce rapport, on mentionne que deux revendications ont été réglées au cours du dernier exercice financier, la première pour un montant d’environ 63 millions de dollars et l’autre pour 6 millions de dollars.

Si je regarde l’année précédente — et je le répète, je vous remettrai la totalité du tableau que je suis entrain de consulter — donc cinq réclamations ont été réglées, dont quatre se situaient bien au-dessus de 6 millions de dollars — soit 17 millions de dollars, 37 millions de dollars, 83 millions et 14 millions. Il n’y a

last three fiscal years at the time I wrote the opinion, 14 claims were resolved; eight of which — a majority — were for over \$7 million.

The federal government suggests that if you look at past settlements a majority are under \$7 million and this is true. If you look at 1990 to present, most claims were settled for less than \$7 million, but — and there are many — the claim settled in 1990 is worth a lot more now. Interest will accumulate on the claim if it is resolved fairly. A \$5-million claim might be a \$10-million claim by now.

Second, the system was not one in which First Nations had access to a tribunal. Therefore you had nowhere to go if you did not like the result, other than a non-binding report of the commission, so you had a lot of incentive to settle for less than the full value of the claim. You had no other recourse. Of course, there would be selective pressure to resolve claims for less than their full value, and another but, of course more claims will be settled for less money than claims will be settled for more. If you are looking at what claims traditionally have been settled, the easiest ones would have been settled first. It is easier for the federal government to settle a small claim than a big one, since there is less strain on their budget. That is reasonable. I am not criticizing that. However, it means that the past practice will not be a good projection of what will happen in the future.

If First Nations have access to a fair process, the settlement value of claims is likely to be larger than it is when they have no recourse. We believe a majority of claims will be well in excess of \$7 million. The Indian Claims Commission, in its submission to the House of Commons, said that of 120 claims that they had considered, fewer than 10 were for less than \$7 million.

Again, if one wants to look at fiscal reality, we would be pleased if this committee would invite any independent expert to have a look at the population and make their own projections. We are confident that if looked at reasonably and dispassionately, it is unrealistic to suppose that most claims, let alone a great majority thereof, will be within the cap.

qu'une seule revendication de moins de 7 millions de dollars et elle se chiffre à 40 000 dollars. Ces renseignements font l'objet d'une note en bas de page dans mon avis juridique. À l'époque où j'ai rédigé cet avis, pour les trois derniers exercices financiers, 14 revendications avaient été réglées. Huit de ces réclamations — soit la majorité — se chiffraient à des montants supérieurs à 7 millions de dollars.

Le gouvernement fédéral suggère que si on considère les règlements qui ont été faits dans le passé, la majorité seraient d'une valeur inférieure à 7 millions de dollars, et c'est exact. Si on examine ces règlements depuis 1990 jusqu'à aujourd'hui, on constate que la majorité des revendications ont été réglées pour un montant inférieur à 7 millions de dollars, mais — et ces règlements sont nombreux — la revendication qui a été réglée en 1990 vaut beaucoup plus aujourd'hui. En effet, l'intérêt va s'accumuler sur la réclamation si elle est réglée équitablement. Donc, une revendication d'une valeur de 5 millions de dollars pourrait très bien valoir 10 millions de dollars aujourd'hui.

Deuxièmement, le système existant ne donnait pas la possibilité aux Premières nations d'avoir accès à un tribunal. Par conséquent, il n'y avait pas d'autre recours si on n'était pas satisfait du résultat, à part une recommandation non obligatoire de la commission. On était donc fortement incité à régler la revendication pour un montant inférieur à sa pleine valeur. Il n'y avait pas d'autre recours. Bien entendu, on exerce des pressions sélectives en vue de régler les revendications pour un montant inférieur à leur pleine valeur, dans d'autres situations, mais bien sûr davantage de revendications sont réglées pour un montant inférieur qu'elles ne le sont pour un montant supérieur à cette valeur prédéterminée. Si on examine la façon dont les revendications ont été réglées dans le passé, on constate que les plus faciles sont celles qui ont été réglées en premier. Il est en effet beaucoup plus facile pour le gouvernement fédéral de régler une petite revendication qu'une grosse, étant donné que cela exerce moins de pression sur son budget. C'est raisonnable. Et je ne critique pas cette façon de procéder. Cependant, cela signifie que les pratiques qui ont eu cours dans le passé ne sont pas une bonne projection de ce qui se passera dans l'avenir.

Si les Premières nations ont accès à un processus équitable, il est vraisemblable que la valeur d'un règlement des revendications devrait être supérieure à ce qu'elle est aujourd'hui alors qu'il n'existe aucun autre recours. Nous pensons que la majorité des revendications seront d'une valeur supérieure à 7 millions de dollars. La Commission des revendications des Indiens, dans sa présentation à la Chambre des communes, a déclaré que sur les 120 revendications qu'elle avait examinées, moins de dix avaient une valeur inférieure à 7 millions de dollars.

Je le répète, si l'on veut considérer la réalité financière, nous serions très heureux que le comité invite des experts indépendants afin qu'ils jettent un coup d'œil à la population visée et qu'ils fassent leurs propres projections. Nous sommes convaincus que si l'on examine la situation raisonnablement et sans passion, il est tout à fait irréaliste de supposer que la plupart des revendications, sinon leur grande majorité, se situeront en dessous de ce plafond.

Here is another but. Say you have one claim worth \$100 million and one that is worth \$50,000. You say, great, half the claims can have access to the tribunal. Well, yes, half the claims had access to the tribunal, but less than 1 per cent of the value of those claims had access to the tribunal.

It is like the old joke about statistics. If a disease strikes only old people and babies, the average age of the victim is 40. If you are going to exclude all claims above \$7 million, then the fiscal mass will be overwhelmingly excluded, even if a majority of numbers are included.

The fiscal cap is draconian. Again, it can be raised or lowered at the uncontrolled discretion of the federal executive. How are we getting away from the conflict of interest if the federal executive freely has the right to determine how high the claim limit will be from time to time, and can lower it as well as raise it? This is among the many unilateral levers that the federal government has under this new system, which makes it impossible in our view to say that this new system is truly independent.

I have already covered point 3 of my opinion, which is at page 13: access of all claims to obtaining an independent inquiry and report. That facility is gone.

The federal government has occasionally replied that we can still get non-binding arbitration under this new system. Let us look at the language carefully. Under the new bill, you can only get non-binding arbitration if the federal government consents. You will not have the right to get non-binding arbitration under the new system, although you had the right under the existing system. It is strictly a matter of federal noblesse oblige as to whether they will allow you to have access to a non-binding report.

Furthermore, the non-binding report would be the product of one arbitrator, who is easier to ignore than the collective wisdom of the whole claims commission, which is what the existing system is: existing system, matter of right; new system, matter of federal noblesse oblige; existing system, your non-binding report has the moral authority of the whole Indian Claims Commission; new system, the federal government can say, "That is just one person's opinion. Forget it."

If we have a problem with the federal government already not complying with recommendations of the Indian Claims Commission, it will be a lot worse if it is just one person's opinion rather than the collective wisdom of the Indian Claims Commission.

Il y a un autre mais. Disons que vous avez une revendication d'une valeur de 100 millions de dollars et une autre qui vaut 50 000 dollars. Vous dites, c'est formidable, la moitié des revendications ont accès au tribunal. En effet, la moitié des revendications ont accès au tribunal, mais moins de 1 p. 100 de la valeur de ces réclamations ont pu avoir accès à ce tribunal.

C'est un peu comme cette vieille blague au sujet des statistiques. Si une maladie frappe seulement les personnes âgées et les bébés, l'âge moyen de la victime est de 40 ans. Si on veut exclure toutes les revendications d'un montant supérieur à 7 millions de dollars, alors la masse monétaire sera très lourdement exclue, même si la majorité des revendications sont incluses si on considère uniquement le facteur du nombre.

Le plafond financier est draconien. Je le répète, les dirigeants de l'administration peuvent l'élever ou l'abaisser à leur discrétion. Comment pouvons-nous parler de l'élimination du conflit d'intérêts si les dirigeants de l'administration fédérale ont toute latitude pour déterminer quel sera le plafond des revendications, et si ces dirigeants peuvent l'abaisser comme bon leur semble? Cela fait partie des nombreux leviers unilatéraux que le gouvernement fédéral s'est ménagés avec ce nouveau système, ce qui à notre avis exclut tout à fait la possibilité d'affirmer que ce nouveau système est véritablement indépendant.

J'ai déjà couvert le point trois de mon avis juridique, qui se trouve à la page 13: accès de toutes les revendications à l'obtention d'une enquête indépendante et d'un rapport. Ce mécanisme est disparu.

Le gouvernement fédéral nous a déjà rétorqué que nous pouvions toujours obtenir un arbitrage non obligatoire en vertu de ce nouveau système. Examinons avec soin la formulation. Avec le nouveau projet de loi, on ne peut obtenir un arbitrage non obligatoire qu'avec le consentement de l'administration fédérale. Avec le nouveau système, nous n'aurons pas le droit d'obtenir un arbitrage non obligatoire, même si nous l'avions avec le système existant. Il s'agit strictement d'une question de noblesse oblige de la part du gouvernement fédéral de décider si oui ou non il donnera la possibilité d'obtenir un rapport non obligatoire.

Par ailleurs, le rapport non obligatoire serait produit par un seul membre, ce qui est beaucoup plus facile à passer sous silence que le produit de la sagesse collective de l'ensemble de la Commission des revendications, et qui est finalement ce en quoi consiste le système actuel: le système actuel, une question de droit; le nouveau système, une question de noblesse oblige de la part de l'administration fédérale; le système existant, votre rapport non obligatoire possède l'autorité morale sur l'ensemble de la Commission des revendications des Indiens; avec le nouveau système, le gouvernement fédéral peut dire: «C'est l'opinion d'une seule personne. Ça ne compte pas».

Si nous avons déjà un problème aujourd'hui avec le gouvernement fédéral qui ne se conforme pas aux recommandations de la Commission des revendications des Indiens, les choses ne s'amélioreront sûrement pas avec l'opinion d'une seule personne plutôt que celle de la sagesse collective de la Commission des revendications.

Amendments were, again, proposed at committee to address this issue. An amendment was made to continue the jurisdiction of the existing Indian Claims Commission so that this new body can continue to do, among other things, what the old body did. Again, the amendment was supported by the opposition parties and defeated by a straight party vote, apart from perhaps one Liberal dissenter. Mr. Pangowish has spoken of some of the frustrations and the dissatisfaction with that process.

One of our colleagues handed briefing material to people who had not attended most, or any, of the hearings, who turned it back and then proceeded to vote against the amendments. This is a frustrating process and I regret to have to put that on the record.

The joint task force report did not have to continue the facility of the existing claims commission to make non-binding recommendations because all claims had access to the tribunal. However, if you are going to put a cap on, you must at least continue the existing jurisdiction of the Indian Claims Commission. You will find amendments on the record from the House of Commons that would have done precisely that.

**The Chairman:** Mr. Schwartz, clause 24(e) of the bill says, "The Commission, in carrying out its functions, may," and you are talking about arbitration. Would you explain that to me? Clause 24(e) says:

...foster, at all times, the effective use of appropriate dispute resolution processes — including facilitated negotiation, mediation, non-binding arbitration and, with the consent of the parties, binding arbitration — for the resolution of specific claims.

Is this what you are speaking about?

**Mr. Schwartz:** Yes.

**Senator Banks:** Does it not say that it is binding arbitration that requires the consent of both parties?

**Mr. Schwartz:** Binding does. For non-binding, I suppose they could foster, and if the federal government does not cooperate, what?

**Senator Banks:** Or if either party does not cooperate?

**Mr. Schwartz:** You are correct, senator.

Your point is well taken because there is a distinction between consent for binding arbitration and this general mandate to foster, which could include non-binding, except that the existing

Les amendements que nous avons proposés au comité de la Chambre visaient justement à corriger ce problème. Un amendement avait été proposé qui suggérait de maintenir la compétence de l'actuelle Commission des revendications des Indiens de sorte que le nouvel organisme puisse continuer, entre autres choses, à faire ce que l'ancien faisait déjà. Je le répète, cet amendement avait obtenu l'appui des partis d'opposition, mais il a été défait par un vote partisan majoritaire. À l'exception peut-être d'un seul dissident chez les libéraux. M. Pangowish a évoqué certaines des frustrations et l'insatisfaction que ce processus a engendrées.

Un de nos collègues a distribué des documents d'information à des membres du comité qui n'avaient pas assisté à la plupart ou même à aucune des réunions du comité et qui ont tout simplement retourné leurs documents et se sont mis à voter contre les amendements. C'est un processus qui est décevant et je suis désolé d'avoir à le mentionner pour le compte-rendu.

Le rapport du Groupe de travail mixte n'avait pas à maintenir le mécanisme rattaché à la Commission des revendications existante afin de lui permettre de faire des recommandations non obligatoires parce que la totalité des revendications avaient accès au tribunal. Cependant, si nous sommes forcés d'accepter le plafonnement du montant des revendications, il faudrait au moins maintenir la compétence existante de la Commission des revendications des Indiens. Si vous consultez le compte-rendu du comité de la Chambre des communes, vous y verrez les amendements que nous avons suggérés et qui proposaient justement cela.

**La présidente:** Monsieur Schwartz, l'alinéa 24e) du projet de loi stipule: «la Commission peut:» et vous parlez d'arbitrage. Pourriez-vous m'expliquer cela? Donc l'alinéa 24e) stipule:

[...] favoriser en tout temps l'emploi efficace de mécanismes appropriés de règlement des différends pour faciliter le règlement des revendications particulières, notamment la négociation facilitée, la médiation, l'arbitrage non obligatoire et, si les parties y consentent, l'arbitrage obligatoire.

Est-ce de cela que vous voulez parler?

**M. Schwartz:** Oui.

**Le sénateur Banks:** Est-ce que cela signifie que pour obtenir l'arbitrage obligatoire il faut obtenir le consentement des deux parties?

**M. Schwartz:** En effet pour l'arbitrage obligatoire, c'est nécessaire. En ce qui concerne l'arbitrage non obligatoire, je suppose que la commission pourrait le favoriser, et si le gouvernement fédéral refuse de coopérer, alors que se passera-t-il?

**Le sénateur Banks:** Ou alors si les deux parties refusent de coopérer?

**M. Schwartz:** Vous avez raison, sénateur.

Nous prenons bonne note de votre remarque parce qu'il existe une distinction entre consentir à un arbitrage obligatoire et ce mandat général de favoriser qui pourrait inclure l'arbitrage non

Indian Claims Commission has the powers of a commission of inquiry. It can proceed with its business and can issue subpoenas regardless of whether the other party cooperates. We cannot find any such authority in this bill.

**Senator Banks:** Unless you remove the cap?

**Mr. Schwartz:** If you remove the cap, all claims would have access to the tribunal and you would not have to worry about getting a non-binding recommendation.

I do not know if I have explained this adequately. If you have access to binding arbitration, it is obviously less important whether you have access to non-binding arbitration. The joint task force report did not have to continue the existing right of the ICC.

If you are going to take away the access to the tribunal that was in the joint task force report, then where do these other claims go? The position of the Assembly of First Nations is you should not have a cap. However, if you are going to have a cap, there must be at least a second-best place for these larger claims to go. The commission says it is fostering non-binding arbitration. The federal government says, "Foster all you want." This does not contain the ability to issue subpoenas or the moral authority to issue a collective report.

We discussed exactly what "foster" means before the Indian Claims Commission and my recollection is that both parties agreed that we were not sure what it means.

Did I answer your question, Madam Chairman?

**The Chairman:** Yes, thank you very much. I agree with you: What does "foster" mean?

**Mr. Schwartz:** To elaborate on that point a bit, we sometimes get some guidance in terms of how to interpret statutory language from a preamble or a purpose clause. It is striking, in the context of an ambiguous word like "foster," to compare the old bill with the new bill. The new bill is, let us say, anodyne. Clause 3 of the new bill reads:

The purpose of this Act is...to help first nations and the Crown resolve specific claims and the Tribunal to decide certain issues arising from those claims.

In what the joint task force said the purpose clause is strikingly different. Clause 3 in the joint task force report reads:

This bill will provide that the purpose of the Act is to establish an independent and expert Commission —

obligatoire, sauf que la Commission des revendications des Indiens existante possède les pouvoirs d'une commission d'enquête. Elle peut procéder avec ses activités et elle est en mesure de citer des témoins à comparaître, peu importe si l'autre coopère ou non. Nous ne retrouvons pas ce type de pouvoir dans ce projet de loi.

**Le sénateur Banks:** À moins d'éliminer le plafond?

**M. Schwartz:** Si on élimine le plafond, toutes les réclamations auraient accès au tribunal et il n'y aurait pas lieu de s'inquiéter au sujet de la possibilité d'obtenir une recommandation d'arbitrage non obligatoire.

J'ignore si je vous ai bien expliqué cette notion. Si on a accès à l'arbitrage obligatoire, c'est de toute évidence moins important d'avoir accès à l'arbitrage non obligatoire. Le rapport du groupe de travail mixte n'a pas eu à maintenir le droit existant de la Commission des revendications des Indiens.

Si on est pour éliminer l'accès au tribunal qui figurait dans le rapport du Groupe de travail mixte, alors où devons-nous nous adresser pour ces autres revendications? La position de l'Assemblée des premières nations est qu'il ne devrait pas y avoir de plafond financier. Toutefois, s'il doit y en avoir un, il faudrait au moins qu'il y ait un deuxième recours où l'on puisse s'adresser en ce qui concerne ces revendications de plus grande valeur. La commission dit qu'elle doit favoriser l'arbitrage non obligatoire. Le gouvernement fédéral quant à lui affirme: «Vous pouvez favoriser tout ce que vous voulez». Cela ne signifie pas pour autant que l'on possède la capacité de citer des témoins à comparaître ou l'autorité morale de produire un rapport collectif.

Nous avons discuté de la signification exacte du mot «favoriser» et si mon souvenir est bon, les deux parties s'étaient entendues pour dire que le sens de ce mot n'était pas très clair.

Est-ce que cela répond à votre question, madame la présidente?

**La présidente:** Oui, merci beaucoup. Je suis d'accord avec vous: que signifie exactement «favoriser»?

**M. Schwartz:** J'aimerais élaborer un peu sur ce point, pour interpréter le langage juridique, il est parfois éclairant de consulter le préambule ou l'article relatif à l'objet d'une loi. Il est frappant, dans le contexte d'un mot aussi ambigu que «favoriser», de comparer l'ancienne loi avec le nouveau projet de loi. Le nouveau projet de loi est, disons, anodin. En effet, l'article 3 du nouveau projet de loi stipule:

La présente loi a pour objet [...] d'aider les Premières nations et Sa Majesté à régler les revendications particulières et de trancher certaines questions découlant de celles-ci.

L'article relatif à l'objet qui figure dans le rapport du Groupe de travail mixte est remarquablement différent. L'article 3 dans le rapport du groupe de travail mixte se lit comme suit:

Le projet de loi aura pour objet de constituer deux organismes indépendants et spécialisés — la commission et le tribunal [...]

The words “independent” and “expert” are removed from Bill C-6.

— to help First Nations and the Crown settle, or resolve by binding arbitration, certain claims and to establish an independent and expert Tribunal to expeditiously and finally determine issues...

Words like “expert,” “independent” and “expeditiously” have been removed. This is disturbing but perhaps, in a strange way, honest, because that commitment to expeditious and independent are not contained in the substance of the new bill. We very much wish they were, but we have to regretfully report, from our perspective, that they are not, which is a segue to my next point, which is the issue of independence and impartiality.

All specific claims arise from a breach of a fiduciary obligation on the part of the Crown. Sometimes there is more to it than that; sometimes they have a constitutional status. If you have a treaty right that is breached by federal behaviour, sometimes that is a breach of a right that is protected by section 35 of the Constitution. However, even if we are just talking about fiduciary obligations, these have a constitutional status. Section 91(24) creates this fiduciary relationship and out of it there arise specific claims. Whether or not it is a section 35 claim, it is a claim that has a constitutional nature.

The primary directive of a fiduciary is to avoid conflicts of interest. The problem identified by everyone from the beginning of looking at these systems is the status of the federal government as judge in its own cause. That is why there have been almost 40 years of recommendations to set up various systems.

The federal government has allegedly breached an obligation. By the way, more than half of specific claims are ultimately found to be valid. I do not recall the exact statistic. Not all claims are valid but the majority are.

When the federal government is faced with this, it is in a position, if it decides for itself, of conflict of interest. The federal government says, “So you have a claim against us for \$10 million? We will decide whether it is valid or not. If you do not like it, go to court. There is not really a conflict of interest here. We are just giving you our initial impression. If you do not like it, you can take us to court and someone else will decide.”

As my colleague Mr. Pangowish has said, that option is often either practically unavailable or legally unavailable. The federal government reserves the right under existing policy to invoke

Les mots «indépendants» et «spécialisés» sont disparus du projet de loi C-6.

[...] chargés respectivement d'aider les Premières nations et Sa Majesté à régler, à l'amiable ou par arbitrage définitif, certaines revendications et de trancher rapidement et de façon définitive les questions découlant de celles-ci [...]

Des mots comme «spécialisés», ou «indépendants» et «rapidement» ont été éliminés. C'est troublant mais peut-être, étrangement honnête, parce que l'engagement de régler rapidement et de façon indépendante ne figure pas en substance dans le nouveau projet de loi. Nous souhaiterions beaucoup qu'il s'y trouve, mais nous devons avec regret signaler, d'après notre point de vue, qu'il en est absent, ce qui m'amène à mon prochain point, qui est la question de l'indépendance et de l'impartialité.

Toutes les revendications particulières découlent du non-respect d'une obligation de fiduciaire de la part de Sa Majesté. Parfois, ces revendications recourent davantage; parfois, en effet, elles visent une reconnaissance constitutionnelle. Si vous détenez un droit issu d'un traité et que ce droit n'est pas satisfait en raison du comportement du gouvernement fédéral, il s'agit parfois du non-respect d'un droit qui est protégé par l'article 35 de la Constitution. Cependant, même s'il est seulement question des obligations de fiduciaire, ces dernières ont un fondement constitutionnel. Le paragraphe 91(24) crée ce rapport de fiduciaire et de ce rapport découlent les revendications particulières. Qu'il s'agisse ou non d'une revendication au titre de l'article 35, il s'agit néanmoins d'une revendication qui a un fondement constitutionnel.

La principale ligne de conduite d'un fiduciaire consiste à éviter les conflits d'intérêts. Le problème identifié par tous et chacun depuis que l'on a commencé à examiner ces systèmes est justement le statut du gouvernement fédéral à titre de juge dans une cause où il est partie. Cela explique que nous ayons accumulé depuis plus de 40 ans des recommandations visant à mettre sur pied divers systèmes.

Le gouvernement fédéral est donc censé avoir manqué à une obligation. Soit dit en passant, plus de la moitié des revendications particulières se révèlent bien fondées. Je ne me souviens pas des chiffres exacts. Toutes les revendications ne sont pas fondées, mais elles le sont en majorité.

Lorsque le gouvernement fédéral se retrouve en face d'une telle situation, il est dans la position, s'il prend la décision de trancher lui-même le litige, de conflit d'intérêts. Ainsi, le gouvernement fédéral déclare: «Donc, vous nous présentez une réclamation d'un montant de 10 millions de dollars? Nous allons établir si cette revendication est fondée ou non. Si vous n'êtes pas satisfaits de la décision, vous n'avez qu'à vous adresser aux tribunaux. Il ne s'agit pas vraiment d'un conflit d'intérêts, nous vous donnons seulement notre première impression. Mais si vous n'êtes pas satisfaits, vous n'avez qu'à vous adresser aux tribunaux, et ce sont eux qui décideront».

Comme l'a mentionné mon collègue, M. Pangowish, il arrive souvent que cette option ne soit pas disponible sur le plan pratique, ou alors sur le plan légal. Le gouvernement fédéral se réserve en effet le droit, en vertu de la politique existante,

technical defences. That means it can invoke statutory limitation periods. “You did not bring your claim within 6 years,” or “20 years,” whatever, “then it is too late. No claim.”

To use a word that my colleague used, there is a perversity in this because, until the early 1950s, First Nations could not use lawyers without permission of the federal government. The same bill now says you have to wait 15 years before you can file a specific claim. It also says if you do not like the way the government handled things, for \$7 million, you can go to court. Many people will be statute-barred by the time they get to 15 years.

**The Chairman:** Or they may be dead.

**Mr. Schwartz:** Yes. As John Maynard Keynes said, “In the long run we are all statute-barred.”

We are looking to set up a system. Everybody understands that there should be a way to escape from the loop of conflict of interest where the federal government can be the judge and jury in its own cause.

The joint task force report involved joint appointments of persons who would serve on the commission and the tribunal. That was to give it a real measure of independence. You could not be put on the commission or the tribunal without both sides agreeing and you could not be removed without both sides agreeing. You could not be reappointed unless both sides agreed.

Sometimes the federal government says that this is a matter of Crown prerogative, which is sacred and holy. Can you point to another example in the history of this great federation where the federal government has ever allowed anyone else besides the federal cabinet to appoint people? Let me answer those points.

This is a statutory body. Parliament, not the executive, is supreme. If Parliament chooses to have some other appointment process, there is no constitutional doctrine that holds that Parliament cannot create an independent appointment process.

Second — and this is a real point of frustration because we have made it repeatedly and we keep hearing the same argument — not only can it be done but Parliament has done it repeatedly.

All the modern land claims agreements of which I am aware have dispute bodies whose composition is decided by a joint-participation process. If there is deadlock, an impartial person can step in and complete the appointment. None of the agreements — not Nisga’a, not Yukon, not Nunavut — includes

d’invoquer des moyens de défense techniques. Cela signifie qu’il peut invoquer les prescriptions statutaires. Par exemple: «Vous n’avez pas présenté votre revendication dans un délai de six ans», ou encore «de 20 ans, peu importe, de toute façon, il est trop tard. Revendication refusée».

Pour utiliser un mot que mon collègue a employé, il y a une perversité dans ce système parce que, jusqu’au début des années 50, les Premières nations ne pouvaient pas faire appel à un avocat sans obtenir au préalable la permission du gouvernement fédéral. Le même projet de loi stipule qu’il faut attendre 15 ans avant de présenter une revendication particulière. Ce même projet de loi affirme également que si vous n’êtes pas satisfaits de la décision du gouvernement, en ce qui concerne le plafond de 7 millions de dollars, vous pouvez toujours vous adresser aux tribunaux. Bien des gens seront frappés de prescription s’ils doivent attendre encore 15 ans.

**La présidente:** Ou alors peut-être qu’ils seront morts.

**M. Schwartz:** Oui. Comme le disait John Maynard Keynes, «À la longue, tout le monde finit par être frappé de prescription».

Donc nous essayons de mettre sur pied un système. Tout le monde comprend qu’il doit y avoir un moyen de sortir de ce cercle vicieux du conflit d’intérêts puisque le gouvernement fédéral se retrouve à être le juge dans sa propre cause.

Le rapport du groupe de travail mixte évoquait la possibilité de nomination conjointe des membres de la commission et du tribunal. Cette possibilité aurait constitué une véritable mesure d’indépendance. Il serait impossible de nommer une personne à la commission ou au tribunal sans que les deux parties se soient mises d’accord sur cette nomination et il serait également impossible d’éliminer une candidature sans que les deux parties soient également d’accord. Et on ne pourrait pas non plus reconduire une nomination à moins que les deux parties y consentent.

Parfois, le gouvernement fédéral fait valoir la sacro-sainte prérogative de la Couronne. Pouvez-vous me signaler un autre exemple dans l’histoire de cette grande fédération où le gouvernement fédéral aurait permis à quiconque à part le cabinet fédéral de procéder à une nomination? Permettez-moi de répondre à ces questions.

Il s’agit d’un organisme créé par la loi. Le Parlement, et non le pouvoir exécutif, est l’autorité suprême. Si le Parlement choisit de mettre en place un autre processus de nomination, aucune doctrine constitutionnelle n’interdit au Parlement de créer un processus de nomination indépendant.

Deuxièmement — et c’est un véritable sujet de frustration parce que nous avons fait cette remarque de façon répétée et que l’on nous répond toujours en faisant valoir le même argument — non seulement le Parlement est-il en mesure de le faire, mais il l’a fait de façon répétée.

Tous les accords de revendication territoriale contemporains dont j’ai eu connaissance comportent des mécanismes de règlement des différends dont la composition est décidée au moyen d’un processus à participation mixte. Lorsqu’il y a une impasse, une personne impartiale peut entrer en ligne de compte



a process to resolve disputes in the land claims agreement in which the federal government can appoint and re-appoint the decision-makers.

The federal government does that in the NAFTA context and in the World Trade Organization context. Statutes of Parliament have implemented all these processes that consistently involve dispute-settling bodies where the federal government and the other party each has a voice. Usually there is a deadlock-breaking mechanism in case of a problem.

The joint task force report process is entirely consistent with the federal level of government's own practice for many, many years. To be confronted now with the objection that it cannot be done or that this is some kind of innovation is, to put it mildly, frustrating. No satisfactory explanation has been offered.

If you think we are fussy, let me say that, in my respectful opinion, no "reasonable" explanation has been offered. The explanation was, "We have done it. We do these things in other contexts." Why exclude the Assembly of First Nations? This is the legitimate, democratically selected representative of First Nations across the country. This is the body that the federal government chose to negotiate the joint task force report. Every single place where the joint task force report refers to "the minister and the Assembly of First Nations" was changed in Bill C-6 to read "the minister."

**The Chairman:** I would ask you to allow some of the senators to ask questions at this point, and then we can continue.

**Mr. Schwartz:** Certainly. It would be a pleasure.

**Senator Sibbeston:** I was going to raise the issue that you have dealt with; that is the prerogative of government. I know governments are generally jealous of their power to appoint through Governor in Council. They do not like to be in any way hindered by the assistance of another body. You gave the example of dispute-resolution bodies in the Nisga'a agreement and in other land claims agreements. Would that not be somewhat different? In that case, that is not the main purpose of the legislation. It is just in there to prevent any deadlock.

I asked my staff and I have actually asked the Senate legal counsel to review federal legislation to see if there are any provisions in present federal legislation where the Governor in Council is fettered by requiring other persons to be involved in appointments.

et compléter la nomination. Aucun des accords — ni celui des Nisga'a, celui du Yukon ou encore celui du Nunavut — ne comprend un processus de règlement des différends dans le cadre de l'accord de revendication territoriale par lequel le gouvernement fédéral serait chargé de nommer ou de reconduire la nomination des décideurs.

Le gouvernement fédéral procède de cette manière dans le contexte de l'ALENA ainsi que dans celui de l'Organisation mondiale du commerce. Les lois du Parlement ont mis en œuvre tous ces processus qui font régulièrement appel à des mécanismes de règlement des différends en vertu desquels le gouvernement fédéral et l'autre partie possèdent chacun une voix au chapitre. Habituellement, ces mécanismes sont assortis d'un moyen permettant de sortir de l'impasse en cas de problème.

Le processus mis de l'avant dans le rapport du Groupe de travail mixte est entièrement conforme à la pratique utilisée par le gouvernement à l'échelle fédérale depuis bon nombre d'années. Alors, être confronté aujourd'hui avec l'objection comme quoi cela ne peut être fait ou cela représente une certaine forme d'innovation est à tout le moins frustrant. Aucune explication satisfaisante ne nous a été fournie.

Si vous pensez que nous coupons les cheveux en quatre, permettez-moi de vous dire, avec tout le respect que je vous dois, qu'aucune explication «raisonnable» ne nous a été fournie. On nous a dit: «Nous l'avons fait. Nous faisons ce genre de choses dans d'autres contextes». Pourquoi exclure l'Assemblée des premières nations? Il s'agit du représentant légitime démocratiquement élu par les Premières nations des quatre coins du pays. Il s'agit de l'organisme que le gouvernement fédéral a choisi pour négocier le rapport du Groupe de travail mixte. Partout où ce rapport mentionnait «le ministre et l'Assemblée des premières nations», on a modifié le libellé dans le projet de loi C-6 pour qu'on y lise seulement «le ministre».

**La présidente:** Je vous demanderais à ce moment-ci de permettre aux sénateurs de poser des questions, puis vous pourrez poursuivre.

**M. Schwartz:** Certainement. Avec plaisir.

**Le sénateur Sibbeston:** J'allais poser une question en rapport avec ce que vous venez d'aborder, c'est-à-dire la prérogative du gouvernement. Je sais que les gouvernements sont habituellement assez jaloux de leur pouvoir de procéder à une nomination par l'entremise du gouverneur en conseil. Les gouvernements aiment avoir les coudées franches et ils détestent avoir à tenir compte d'un autre organisme. Vous avez donné l'exemple des mécanismes de règlement des différends dans l'accord Nisga'a ainsi que dans d'autres accords de revendication territoriale. Est-ce que la situation n'est pas un peu différente dans ce cas, il ne s'agit pas du principal objet de la loi. Ce mécanisme existe seulement en vue de sortir d'une impasse.

J'ai demandé à mon personnel et au conseiller juridique d'examiner les lois fédérales afin de voir s'il n'existe pas de dispositions dans la loi actuelle en vertu desquelles le gouverneur en conseil serait entravé dans son processus de nomination par d'autres personnes?

I would like to hear you on that. Perhaps the example you use is not a good one.

**Mr. Schwartz:** With great respect, I believe there is a strong analogy between Bill C-6 and the dispute-settlement provisions in these specific agreements.

The parallel is so strong that Bill C-6 says, "When you have a process in a modern land claims agreement, you cannot use our process." That is because they are complementary. It is the same thing with a different agreement.

In an ordinary treaty, where do you go if there is a breach? You must go to the tribunal. A modern land claims agreement is a treaty. Specific provisions have been made for an impartial dispute-settling mechanism. When you have specific modern agreements where people can think about dispute-settling, they make specific provision for impartial appointment bodies.

There is a whole mass of First Nations that have routine treaties with no specific provision. They will go to the tribunal. I am willing to argue the point. It is my position that there is no conceptual distinction between the two.

**The Chairman:** I remember being on the committee when this bill was being negotiated. I think Senator Sibbeston was there, too. Have you considered the Mackenzie Valley Resource Management Act? I know that relates to resources, but it states in that act that members of a board, other than the chairperson, and any special members appointed under section 15, shall be appointed by the federal minister and to the extent provided in parts 2 to 5 shall be nominated by a First Nation or the territorial minister or following consultation with First Nations.

I know it is not a dispute resolution but it is a form of nomination that might be considered.

**Mr. Schwartz:** Is the concept there that you can only appoint someone who has been nominated by a First Nation?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Schwartz:** There are different ways of doing it. The joint task force report does not go quite as far as the modern land claims agreements do. Those are fully joint, whereas the joint task force would say, "You and the First Nations agree on a list and we will pick from it."

J'aimerais que vous me fassiez part de vos commentaires à ce sujet. Peut-être que l'exemple que vous utilisez n'est pas bien choisi.

**M. Schwartz:** Avec tout le respect que je vous dois, je pense qu'il existe une analogie très forte entre le projet de loi C-6 et les dispositions relatives au règlement des différends dans ces accords particuliers.

Le parallèle est tellement fort que le projet de loi C-6 stipule que: «lorsqu'il existe un mécanisme dans un accord de revendication territoriale, vous ne pouvez utiliser notre mécanisme». C'est parce que les deux sont complémentaires. Il s'agit de la même chose, mais d'un accord différent.

Dans un traité ordinaire, où doit-on s'adresser lorsqu'une obligation n'est pas respectée? Il faut s'adresser au tribunal. Un accord de revendication territoriale est un traité. Des dispositions particulières ont été prises en vue de créer un mécanisme impartial de règlement des différends. Dans les accords contemporains où l'on pense à mettre en place un mécanisme de règlement des différends, on inclut également des dispositions particulières en vue de prévoir des nominations impartiales.

Il y a toute une pagaille de Premières nations aux prises avec des traités ordinaires ne comportant aucune disposition particulière. Celles-là devront s'adresser aux tribunaux. Je suis prêt à défendre ce point. C'est ma position qu'il n'y a aucune distinction conceptuelle entre les deux.

**La présidente:** Je me rappelle que je faisais partie du comité lorsque ce projet de loi a été négocié. Je pense que le sénateur Sibbeston était présent, lui aussi. Avez-vous examiné la Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie? Je sais que cette loi a un rapport avec les ressources, mais elle stipule que les membres d'un office, mis à part le président et d'autres membres particuliers nommés en vertu de l'article 15, seront nommés par le ministre fédéral et conformément aux stipulations des parties 2 à 5, seront également nommés par une Première nation ou le ministre du territoire ou encore après consultation avec les Premières nations.

Je sais qu'il ne s'agit pas d'un mécanisme de règlement des différends mais plutôt d'une forme de nomination qui pourrait être prise en considération.

**M. Schwartz:** Est-ce qu'il s'agit du concept où l'on ne peut nommer une personne que si elle a été proposée par une Première nation?

**La présidente:** Oui.

**M. Schwartz:** Il y a différentes façons de procéder. Le rapport du groupe de travail mixte n'allait pas aussi loin que les accords de revendication territoriale contemporains. Ces accords sont entièrement conjoints, alors que le groupe de travail mixte dirait plutôt: «Vous vous entendez avec les membres des Premières nations sur une liste de personnes, et nous choisirons les membres dans cette liste».

**The Chairman:** This one was the resource management act for the McKenzie Valley. I would suggest you have a look at that under section 11(1). The way it is worded is interesting.

**Mr. Schwartz:** I look forward to looking at it and sending you any comments we might have on that.

In terms of other analogies, such as the NAFTA implementation act or any implementation on any of our international trade agreements that involve binding dispute resolution, these are statutes of Parliament. An American investor can name one person to a dispute panel that decides a chapter 11 dispute under NAFTA. Is there a problem with giving a First Nation the ability to appoint somebody to a dispute-settling body that is greater than giving to a foreign investor? Under NAFTA chapter 11, Exxon can appoint someone to a dispute-settlement panel.

Even in Canadian constitutional practices, as jealous as it was, the federal government in the Meech Lake Accord was prepared to have Supreme Court of Canada justices chosen from lists proposed by the provinces. With respect to the province of Quebec, this would have given tremendous clout to their provincial government because you could not appoint anyone who was not favoured by the government of that one particular province. The federal level of government approved that resolution.

Yes, there is precedent, both in acts of Parliament and in constitutional resolutions. Maybe the federal government is, as a practical matter, always jealous of its prerogatives. However, as I said earlier, what is a political reality? It is a product of choice. Does the federal government want to break out of the existing pattern of conflict of interest by setting up a genuinely independent body, or does it want to appeal to systems that have proved ineffective and have been perceived as being involved in conflict of interest? My opinion has chapter and verse of case law, suggesting the appointment process in Bill C-6 is not consistent with the Charter of Rights, nor consistent with modern administrative law doctrines.

**Senator Setlakwe:** I have been involved in human rights tribunals, a system in place to deal with human rights. The whole history of that is progressively making the tribunals independent. Through the years, the status of the tribunal members has been challenged to the point where it eventually, because of court decisions, makes these tribunals as independent as possible. I can see, from what is before us here, that it really is not independent. If it were truly independent, it would have a provision for a system of arbitration, putting the parties as equal as possible.

**La présidente:** Il s'agit de la loi sur la gestion des ressources pour la vallée du Mackenzie. Je vous suggère d'y jeter un coup d'œil, et plus particulièrement au paragraphe 11(1). La formulation y est intéressante.

**M. Schwartz:** Je n'y manquerai pas et je vous ferai parvenir mes commentaires éventuels.

Pour ce qui est des autres analogies, comme la loi sur la mise en œuvre de l'ALENA ou toute autre mise en œuvre relative à nos accords de commerce internationaux qui prévoient des mécanismes de règlement des différends obligatoires, il s'agit de lois du Parlement. Un investisseur américain peut nommer une personne pour qu'elle fasse partie d'un groupe d'experts chargé de régler un différend et qui devra prendre une décision relativement à une divergence découlant du chapitre 11 de l'ALENA. Est-ce que le fait de donner à une Première nation la capacité de nommer une personne pour qu'elle fasse partie d'un organisme chargé du règlement des différends pose un plus grand problème que celui d'accorder ce privilège à un investisseur étranger? En vertu du chapitre 11 de l'ALENA, Exxon peut nommer une personne pour qu'elle fasse partie d'un groupe d'experts chargé du règlement des différends.

Même dans les pratiques constitutionnelles canadiennes, aussi jaloux qu'il puisse être de ses prérogatives, le gouvernement fédéral dans le cadre de l'accord du lac Meech était prêt à choisir les juges de la Cour suprême du Canada à partir de listes fournies par les provinces. En ce qui concerne la province de Québec, cela aurait pu donner énormément de pouvoir et d'influence au gouvernement provincial parce qu'il était impossible de procéder à la nomination d'une personne qui n'avait pas la faveur du gouvernement de cette province en particulier. Le gouvernement fédéral avait approuvé cette résolution.

Oui, il y a des précédents, à la fois dans les lois du Parlement ainsi que dans les résolutions constitutionnelles. Peut-être que le gouvernement fédéral est, dans la pratique, toujours aussi jaloux de ses prérogatives. Toutefois, comme je l'ai dit tout à l'heure, qu'est-ce qu'une réalité politique? C'est le produit d'un choix. Est-ce que le gouvernement fédéral est prêt à oublier le schéma des conflits d'intérêts qui existe en établissant un organisme véritablement indépendant ou veut-il qu'on fasse appel à des systèmes qui se sont révélés inefficaces et qui ont été perçus comme ayant un rôle à jouer dans ce conflit d'intérêts? Vous trouverez dans mon analyse juridique les citations exactes dans la jurisprudence qui suggèrent que le processus de la nomination prévu dans le projet de loi C-6 n'est pas conforme à la *Charte des droits* ni aux doctrines du droit administratif contemporain.

**Le sénateur Setlakwe:** J'ai eu affaire aux tribunaux des droits de la personne, un système mis en place pour protéger les droits de la personne. La raison d'être de ces tribunaux était de faire en sorte d'obtenir progressivement des tribunaux indépendants. Au fil des années, le statut des membres du tribunal a été contesté au point que, en raison des décisions rendues, ces tribunaux sont devenus aussi indépendants que possible. Je peux voir, à partir de ce que nous sommes en train d'étudier, que ce centre n'est pas vraiment indépendant. Parce que s'il l'était véritablement, il prévoirait une

However, the federal government is huge and the First Nations or Aboriginal people are little in this process. You look at whose body it really is, who determines the appointments and whether the set-up guarantees independent decisions, free from influence decisions. These are the kind of criteria that you examine, so it is obvious that while your proposal came close to that and was really an attempt at providing an independent system and tribunal, what we have here is really not. It is stacked in favour of the federal government. It is a real concern. Obviously, I must believe there is a general intent by the government to provide for a system of adjudication that is an improvement over the present.

However, I wonder if, as you have said, they have really made things worse for the Aboriginal people, which would result in deficiencies and less progress than has been made to date. I am concerned, as I study it and learn about it. I really hope that, in our examination of this bill, we can make some amendments that would improve upon the bill. It would perhaps not be to the extent to which you had proposed, but we might at least improve it to the point where we can salvage it. Do you think, with some appropriate amendments, that the bill can be salvaged and improved upon?

**Mr. Schwartz:** The position of the Assembly of First Nations is the following in that respect: We would like to see a body like this one identify the difficulties in the bill, make suggestions and then urge the parties to return to the table. That is what we really want. I am trying not to cut into the question too much, but this is a very important point, so I will explain as briefly as I can. We certainly welcome the fact that opposition parties, at the House of Commons stage, made what we thought were thoughtful and useful proposals. The problem was that what we wanted to come out of that with is to go to the table, sit down with the federal government, and say, "Other people have looked at it and identified issues. Let us do what we did before at the joint task force."

Is that pie in the sky? Whether the federal government is willing to come back to the table again is a political choice. With the benefit of recommendations from a body like this, is it possible, in a reasonably brief period of time, to sit down and work out remaining difficulties? We believe the answer is yes. We believe that on the basis of experience. At the joint task force report, we must have wrestled which 60 or 80 issues that all seemed pretty tough. At the end of the day, we resolved every single one. How did we get from "we agree to everything" to "we are at a state of

disposition concernant la création d'un système d'arbitrage qui ferait en sorte que les parties soient aussi égales que possible. Cependant, le gouvernement fédéral est énorme et les Premières nations ou les peuples autochtones n'ont pas beaucoup de poids dans ce processus. Il faut examiner l'organisme en question afin de déterminer à qui il appartient réellement, qui procède aux nominations et si oui ou non la façon dont il est établi garantit qu'il prendra des décisions indépendantes libres de toute influence. C'est le genre de critère que l'on doit examiner, aussi il est évident que même si votre proposition s'est rapprochée sensiblement de cet idéal et qu'elle représentait une tentative de créer un système et un tribunal indépendant, ce que l'on nous présente actuellement n'a rien à voir avec un organisme indépendant. Cet organisme est conçu de manière à être favorable au gouvernement fédéral. C'est un véritable sujet de préoccupation. De toute évidence, je dois croire qu'il est dans l'intention générale du gouvernement de prévoir un système de décision qui représente une amélioration par rapport à la situation présente.

Cependant, je me demande si, comme vous l'avez mentionné vous-même, ils n'ont pas tout simplement empiré la situation pour les peuples autochtones, ce qui risque d'entraîner des lacunes et de donner de moins bons résultats que ceux que nous avons obtenus jusqu'à maintenant. Plus je l'étudie, et plus j'en apprendis au sujet de ce projet de loi, et plus je suis préoccupé. J'espère réellement que, lors de notre examen de ce projet de loi, nous pourrions présenter quelques amendements qui pourraient l'améliorer. Peut-être que ces amendements n'auront pas la portée de ceux que vous aviez proposés, mais nous pourrions au moins l'améliorer au point de le sauver. Pensez-vous, avec les amendements appropriés, que ce projet de loi puisse être sauvé et que l'on puisse l'améliorer?

**M. Schwartz:** La position de l'Assemblée des premières nations est la suivante à cet égard: nous aimerions qu'un organisme comme le vôtre puisse identifier les lacunes que comporte ce projet de loi, qu'il puisse faire des suggestions et qu'il prie instamment les parties de revenir à la table. C'est exactement ce que nous souhaitons. J'essaie de ne pas trop élaborer sur la question, mais c'est un point très important, aussi je vais tenter de m'expliquer aussi brièvement que possible. Il est certain que nous étions très favorables à l'idée que les partis d'opposition, à l'étape de l'étude par la Chambre des communes, avaient fait ce que nous avions jugé comme des propositions réfléchies et utiles. Le problème est que nous aurions voulu que tout ce processus débouche sur une invitation à retourner à la table pour pouvoir dire au gouvernement fédéral: «D'autres personnes ont examiné le projet de loi et elles ont trouvé des lacunes. Alors reprenons ce que nous avons fait dans le cadre du groupe de travail mixte».

Est-ce que c'est rêver en couleurs? Que le gouvernement fédéral soit prêt à revenir à la table, je le répète, représente un choix politique. Si nous pouvions compter sur les recommandations d'un organisme comme le vôtre, serait-il possible, à l'intérieur d'une période de temps raisonnable, de s'asseoir et de régler les difficultés qui restent? Nous croyons que la réponse est oui. Nous avons développé cette opinion à la lumière des expériences passées. Pour la rédaction du rapport du Groupe de travail mixte, nous avons dû nous attaquer à 60 ou 80 problèmes qui semblaient

radical dissent,” where the federal government is pushing this and First Nations are saying, “not only do we not want this, this is retrograde”? One of the important factors, in my view, was the breakdown in communication. When we are at the table, if someone said, “this is a prerogative matter,” we could argue with them and work something out. At a certain point, the highest levels of federal government rejected the joint task force report and, instead of coming back for more discussions, the federal bureaucracy got hold of it and rewrote the bill in their own light.

In order not to sound self-righteous, I would like to give this analogy. If we had been asked at the Assembly of First Nations to write the bill, we would have written all sorts of stuff into it, which we thought was perfectly reasonable, but which would not have understood or appreciated legitimate concerns on the part of the federal government. When people are just talking to themselves, they tend to go off the rails. That is what happened here. There is problem after problem, which I think is the result of the breakdown in communication.

The process we would like to see from this body, with respect, is much consultation with the different groups in the communities who want to come and give their views; consultation with independent experts to identify the issues and send us back to the table.

Are some amendments better than nothing? We do not have a definite position on this, because we think that is premature. Right now, our goal is to get back to the table. What we are looking at, and you will pardon me for being honest, instead of the federal government negotiating with us, we are looking at a process where we have all these problems. Maybe the Senate supports us on some of them. Then the Senate could negotiate with the House of Commons, meaning the federal government. Where are we in all this?

**The Chairman:** We are the federal government. The Senate is also the federal government.

**Mr. Schwartz:** It is part of the federal Parliament. It is not part of the federal government.

**The Chairman:** In this committee in the Senate, we can make all the recommendations we want and no one will listen. However, what we do is make amendments to the bill in consultation with the witnesses and consideration of everything here, if the committee so chooses. This is where you have an opportunity.

assez ardu. Et en bout de ligne, nous avons réussi à régler chacun de ces problèmes. Comment sommes-nous passés de «Nous sommes d'accord avec tout» à «Nous adoptons une position radicalement opposée»? Ce changement d'attitude a été déclenché par le gouvernement fédéral et les Premières nations déclarent, «Non seulement nous n'en voulons pas, mais nous trouvons que ce projet de loi est rétrograde». L'un des importants facteurs, à mon avis, a été le bris de communication. Lorsque nous nous trouvons à la table de négociation, si quelqu'un dit: «Il s'agit d'une question de prérogative», nous pouvons argumenter et essayer d'en arriver à quelque chose. À un certain point, les plus hautes instances du gouvernement fédéral ont rejeté le rapport du Groupe de travail mixte et, plutôt que de revenir à la table pour discuter, la bureaucratie fédérale s'en est saisi et a décidé de réécrire le projet de loi à sa manière.

Afin de ne pas paraître trop arrogant, j'aimerais vous présenter une analogie. Si on avait demandé à l'Assemblée des premières nations de rédiger le projet de loi, nous aurions pu y intégrer toutes sortes de choses, que nous aurions trouvées parfaitement raisonnables mais qui n'auraient pas été bien comprises ou considérées comme des préoccupations légitimes de la part du gouvernement fédéral. Lorsque des gens se contentent de se parler à eux-mêmes, ils ont tendance à dérailler un peu. C'est ce qui s'est produit ici. Il y a problème après problème, et je pense que c'est le résultat du bris de communication.

Le processus que nous aimerions voir adopter par le comité, avec tout le respect que je vous dois, est davantage de consultation avec les divers groupes des collectivités qui sont prêts à venir faire part de leur point de vue; la consultation avec des experts indépendants qui viendraient identifier les problèmes et qui nous demanderaient de retourner à la table pour discuter.

Est-ce que quelques amendements seraient mieux que rien? Nous n'avons pas de position définitive à ce sujet parce que nous pensons que c'est prématuré. À l'heure actuelle, notre objectif est de revenir à la table des discussions. Nous sommes en train de vivre une situation où, et vous me pardonnerez de vous parler aussi franchement, plutôt que de voir le gouvernement fédéral négocier avec nous, nous nous retrouvons au milieu d'un processus où nous devons affronter tous ces problèmes. Peut-être que le Sénat nous appuiera pour certains d'entre eux. Ensuite le Sénat pourrait aller négocier avec la Chambre des communes, autrement dit avec le gouvernement fédéral. Mais où est notre place dans tout ce processus?

**La présidente:** Nous représentons le gouvernement fédéral. Le Sénat est également le gouvernement fédéral.

**M. Schwartz:** Il fait partie du Parlement fédéral. Il n'est pas le gouvernement fédéral.

**La présidente:** Dans le cadre des réunions de ce comité sénatorial, nous pouvons faire toutes les recommandations que nous voulons et personne ne les écouterait. Cependant, nous pouvons proposer des amendements au projet de loi en consultation avec les témoins et en considération de tout ce qui se dit ici, si le comité décide de procéder ainsi. C'est la possibilité qui s'offre à vous.

You will not necessarily only be here once. If the committee says we have to have Bryan Schwartz and Rolland Pangowish back, we will have you back to discuss things.

In my opinion, you have a good opportunity here to bring your case forward, because we are not as partisan as the other House. We are more independent.

**Senator Sibbeston:** We also have First Nations peoples' interests. You are not the only ones. I totally respect you, but you have to believe that there are other people who are interested in seeing justice done and a good system in place.

**The Chairman:** We have a good opportunity here.

**Mr. Schwartz:** May I take "yes" for an answer? In fact, it is good to hear that there is some interest and an open mind. The prospect of coming back is something we were thinking of raising ourselves. There is a tremendous amount of detail here. We are saying it is premature now, but if you get to the amendment stage we would like a chance to talk about it. It certainly relieves us from having to try your patience too much this evening.

**The Chairman:** We will try your patience.

**Senator Chaput:** I would like to ensure that I understand, so I will give you a quick picture of what I have understood so far. You are quite satisfied with the joint task force report and you were expecting the bill to reflect what was in that report.

**Mr. Schwartz:** That is right.

**Senator Chaput:** You were also expecting more consultation and you did not get it.

**Mr. Schwartz:** That is right.

**Senator Chaput:** You perceive Bill C-6 as not being fair. You perceive it as being biased. It will not be more efficient. It is perceived as having a lack of integrity and a lack of independence. So far, do I understand correctly?

**Mr. Schwartz:** That is correct.

**Senator Chaput:** You talk about the definition of a claim and the exclusions, access to the tribunal, the caps to the claims, and many other things. Here is my question: If you were, or we were, or whoever, to be returning to the table to look at amendments, are there some negotiables and some non-negotiables in what you have told us tonight?

**Mr. Schwartz:** I have to be careful what I say because I am not a senior political authority for the Assembly of First Nations, but I can tell you that there are negotiables. Just because the joint

Peut-être que votre comparution d'aujourd'hui ne sera pas la seule. Si le comité décide qu'il veut citer à comparaître Bryan Schwartz et Roland Pangowish une autre fois, alors nous vous inviterons à revenir pour discuter de ces choses.

À mon avis, vous avez là une très bonne occasion de faire valoir votre cause, parce que nous ne sommes pas aussi partisans que l'autre chambre. Nous avons un peu plus d'indépendance.

**Le sénateur Sibbeston:** Nous avons également des membres chargés de représenter les intérêts des peuples des Premières nations. Vous n'êtes pas les seuls ici. Je vous respecte entièrement, mais vous devez croire qu'il y a d'autres personnes qui sont intéressées à voir à ce que justice soit faite et à ce qu'il y ait un bon système en place.

**La présidente:** Donc vous avez une bonne occasion ici de faire valoir votre point de vue.

**M. Schwartz:** Est-ce que je peux prendre «oui» pour une réponse? En fait, nous sommes heureux de voir que vous portez intérêt à notre cause et que vous avez l'esprit ouvert. La perspective de revenir est une possibilité que nous voulions aborder nous-mêmes. Il y a énormément de détails en cause. Nous affirmons que c'est prématuré pour le moment, mais si jamais nous en arrivons à l'étape des amendements, nous aimerions avoir notre mot à dire. Cela nous soulage de ne pas avoir à mettre votre patience à trop rude épreuve ce soir.

**La présidente:** Nous allons pouvoir mettre à l'épreuve votre propre patience.

**Le sénateur Chaput:** Je voudrais m'assurer de bien comprendre, aussi je vais vous brosser le tableau de ce que j'ai compris jusqu'à maintenant. Vous êtes tout à fait satisfait du contenu du rapport du Groupe de travail mixte, et vous espérez que le projet de loi reflète le contenu de ce rapport.

**M. Schwartz:** Tout à fait.

**Le sénateur Chaput:** Vous vous attendiez également à ce qu'il y ait davantage de consultation mais cela ne s'est pas fait.

**M. Schwartz:** Tout à fait.

**Le sénateur Chaput:** Vous avez l'impression que le projet de loi C-6 est injuste. Vous le voyez comme entaché de parti pris. Vous considérez qu'il ne sera pas plus efficace. Il me semble que vous considérez qu'il comporte des lacunes sur le plan de l'intégrité et de l'indépendance. Jusqu'à maintenant, est-ce que je vous ai bien compris?

**M. Schwartz:** C'est exact.

**Le sénateur Chaput:** Vous parlez de la définition de la revendication et des exclusions, de l'accès au tribunal, des plafonds imposés aux réclamations et de bien d'autres choses. Voici ma question: si vous, ou nous, ou peu importe qui, devons retourner à la table pour examiner les amendements, est-ce que certaines choses sont négociables et d'autres non négociables dans tout ce que vous nous avez dit ce soir?

**M. Schwartz:** Je dois me montrer très prudent dans ce que je dis, parce que je ne suis pas un décideur politique pour l'Assemblée des premières nations, mais je peux néanmoins vous

task force had one particular formula does not mean that is the only way to achieve a result. For example, we had one system of creating independent appointments. Are there other ways of doing it? In fact, what is in the Yukon agreement is better than what is in the joint task force report. There are different ways to achieve the same end. The end is what is important. If there are different ways to get to the same end, then of course we are open to them. Even on the toughest issues, such as fiscal framework, when we were at the joint task force report we tried to solve the federal government's problem. We recognize that the federal government has a problem. Some people might say that these things have been building up for decades and they should all be resolved quickly. We were prepared to recognize that the federal government has a problem trying to pay out everything right away. We tried to solve their problem. That would be the spirit with which we would go back to the table.

**Senator Chaput:** Are some of the issues — claims, the cap, whatever — negotiable?

**Mr. Schwartz:** Some concepts are not negotiable. It has to be independent. Are there different ways to achieve independence? Sure.

In terms of timeliness, we had a model of a joint task force report. I will give an example. You have one meeting at which the commission could explore whether alternate dispute resolution would work and then you could go straight to the tribunal. The federal government enacts a different model, in which timeliness is thrown out the window. There is actually a clause, I think it is 30(4), which indicates that the minister can basically hold up a claim forever. I am not making that up. That is what it basically says.

How could you re-establish timeliness? There are different ways to do that. You could have time lines built into the system, for example. The House of Commons committee had periods of time under which you had to consider it. The tribunal has the authority to impose time limits. No such power has been expressly given to the commission. Timeliness is not a negotiable in the sense that a system that is not timely is worthless.

Are there many different ways to achieve timeliness? There certainly are. I know people sometimes confuse means and ends. Joint task force was one means to the ends. The ends are what we

dire que certains points sont négociables. Ce n'est pas parce que le Groupe de travail mixte a établi une formule en particulier que cela signifie que c'est le seul moyen d'en arriver à un résultat. Par exemple, nous avons établi un système pour l'élaboration des nominations indépendantes. Existe-t-il d'autres moyens d'y arriver? En fait, ce qui se trouve dans l'accord du Yukon est de loin supérieur à ce que nous avons mis dans le rapport du groupe de travail mixte. Il y a différents moyens d'arriver au même résultat. Le résultat final est ce qui compte vraiment. S'il y a différents moyens d'arriver au même résultat, alors bien entendu nous sommes ouverts à la discussion. Même sur les questions les plus épineuses, comme le cadre financier, lorsque nous faisons partie du groupe de travail mixte et que nous avons rédigé le rapport, nous nous étions efforcés de trouver une solution au problème du gouvernement fédéral. Nous avons reconnu que le gouvernement fédéral avait un problème. Certains pourraient dire que cette situation est le résultat d'une accumulation de plusieurs années et que tous ces problèmes devraient être résolus rapidement. Nous sommes prêts à reconnaître que le gouvernement fédéral a un problème s'il veut payer tout ce qu'il doit sur-le-champ. Nous avons essayé de régler son problème. C'est l'esprit avec lequel nous reviendrions à la table.

**Le sénateur Chaput:** Est-ce que d'autres questions — les revendications, le plafond, peu importe — sont négociables?

**M. Schwartz:** Certains concepts ne sont pas négociables. L'organisme doit être indépendant. Existe-t-il d'autres moyens d'obtenir cette indépendance? Bien entendu.

Pour ce qui est du délai de présentation, nous avons établi un modèle dans le rapport du Groupe de travail mixte. Je vais donner un exemple. Imaginons une réunion au cours de laquelle la commission pourrait examiner la possibilité d'utiliser divers moyens de règlement des différends et si ces moyens échouaient, vous pourriez vous adresser directement au tribunal. Mais le gouvernement fédéral met en place un modèle différent dans lequel les délais pour rendre une décision sont tout simplement inexistantes. Il existe en fait un paragraphe, je crois que c'est le 30(4), qui indique que le ministre peut essentiellement reporter une revendication indéfiniment. Je n'invente rien. C'est essentiellement ce que dit ce paragraphe.

Alors, comment pourrions-nous procéder pour rétablir des délais limites pour le traitement des revendications? Il y a différents moyens de le faire. On pourrait par exemple établir des calendriers dans le système. Le comité de la Chambre des communes avait établi des délais qui devaient être pris en considération. Le tribunal possède le pouvoir d'imposer des délais pour le règlement. Aucun de ces pouvoirs n'a été accordé expressément à la commission. L'opportunité n'est pas négociable dans le sens qu'un système qui ne comporte pas de délais de règlement est sans valeur.

Existe-t-il différents moyens d'obtenir l'opportunité? Oui, très certainement. Je sais que certaines personnes confondent parfois le but et les moyens. Le Groupe de travail mixte était un moyen

want to get. If there are ways to get to them, we would have to be pretty narrow-minded to be hung up on one particular formula if we could accomplish the objective.

**Senator Banks:** I have to confess to some biases and perhaps you can disabuse me of them. In my limited experience, when there are longstanding disagreements or failure to arrive at an accommodation between two or more parties, it is not possible always to put the failure to reach an agreement entirely at the feet of one party and not at the other.

Another of my biases is that the government must in the end after all be able to govern.

Another of my biases is that there are, if I can characterize it this way, fiduciary obligations going that way and there are fiduciary obligations going this way. The government has fiduciary obligations under land claims treaties, but it also has fiduciary obligations to Canada, to the Crown, to all the people.

I also see — and perhaps you can correct me on this, because I am certainly not an expert — a difference between the kind of dispute resolutions to which you have referred that are contained in implementation agreements, as opposed to agreements that are other than that. To use the Nisga'a treaty, which Senator Sibbeston or Dr. Schwartz used as an example, it is true that the Nisga'a treaty has within it dispute resolutions that involve the appointment of independent participants in the process, but the Nisga'a treaty itself was arrived at simply as an agreement between two parties. It was not arrived at as a result of anything having to do with independent arbitration or dispute resolution involving third parties.

Given all those biases, my view is that at the moment it may be the case and it is, I suspect, the minister's view, though I should not put words in his mouth, that this backlog that everyone is worried about and wishes were not there can best be solved by taking the bit in one's teeth and saying, "Here is how we will do it and damn the torpedoes." The minister believes, I think, that Bill C-6 is something that will, to some degree, clear the logjam. That is a bias I have. However, the main problem that I can see — and let me just put a parenthetical question here — is that it seems to me that your committee can do one of three things with respect to this bill. It can recommend that it pass; it can recommend that it be defeated; or it can recommend that it be amended. I do not think that there is a fourth recommendation, to go back to the table, unless I do not get it. However, that might happen.

The main impediment I can see is the lack of a hammer that occurs when a First Nation makes a claim and has to establish — which has been the policy of the Government of Canada since 1982 — that it has a lawful claim by some means. That is not a

d'en arriver à un résultat. Les résultats sont ce que nous voulons obtenir. S'il y a des moyens d'en arriver à ces résultats, nous ferions preuve d'étroitesse d'esprit si nous nous accrochions à une formule en particulier en vue d'atteindre ce but.

**Le sénateur Banks:** Je dois vous avouer que j'entretiens certains préjugés, et peut-être que vous pourriez m'aider à m'en débarrasser. Dans l'expérience limitée que j'ai acquise, lorsqu'il y a un différend de longue date ou encore lorsque deux parties n'arrivent pas à trouver un terrain d'entente, il n'est pas toujours possible d'imputer toute la faute à une seule des deux parties.

Un autre de mes préjugés tient au fait que le gouvernement doit en fin de compte être en mesure de gouverner.

Et encore un autre des mes partis pris tient au fait que, si je peux décrire les choses de cette façon, les obligations de fiduciaire s'appliquent dans un sens, mais elles doivent également s'appliquer dans l'autre. Le gouvernement possède des obligations de fiduciaire en vertu de traités sur les revendications territoriales, mais il possède également des obligations de fiduciaire envers le Canada, Sa Majesté et toute la population.

Je vois également — et peut-être que vous pourriez me corriger sur ce point, parce que je ne suis pas vraiment un expert — une différence entre le type de règlement des différends auquel vous faites allusion qui est contenu dans les accords d'application, par opposition aux accords qui sont d'une autre nature. Pour utiliser l'exemple du traité Nisga'a que le sénateur Sibbeston ou M. Schwartz ont déjà mentionné, il est vrai que le traité Nisga'a comporte un mécanisme de règlement des différends qui fait appel à la nomination de membres indépendants au cours du processus. Mais le traité Nisga'a lui-même est le résultat d'un accord intervenu entre deux parties. Il n'a absolument rien à voir avec un arbitrage indépendant ou encore avec le résultat d'un mécanisme de règlement des différends faisant appel à une tierce partie.

Étant donné tous ces partis pris, j'en arrive à la conclusion que peut-être, et je soupçonne que c'est probablement le point de vue du ministre, même si je ne peux pas parler à sa place, que cet arriéré qui préoccupe tout le monde et que nous aimerions bien voir disparaître pourrait être réglé si on décidait de prendre le taureau par les cornes et de dire: «Voici comment nous allons procéder, et tant pis pour les torpilleurs». Le ministre pense, je crois, que le projet de loi C-6 est un moyen qui lui permettra dans une certaine mesure de se débarrasser de cet arriéré de revendications. C'est un parti pris que j'ai. Cependant, le principal problème que je peux voir — et permettez-moi ici de poser une question entre parenthèses — est qu'il me semble que le comité peut opter pour l'une des trois solutions suivantes en ce qui concerne ce projet de loi. Il peut recommander son adoption; il peut recommander son rejet ou encore il peut recommander qu'il soit amendé. Je ne pense pas qu'il existe une quatrième voie, qui soit celle de revenir à la table pour négocier, à moins que je n'aie rien compris. Toutefois, cela pourrait bien arriver.

Le principal obstacle que je peux voir est l'absence d'un mécanisme qui prenne la relève lorsqu'une Première nation présente une revendication et qu'elle doit établir — ce qui est la politique du gouvernement du Canada depuis 1982 — qu'il s'agit



surprise to anyone. That is not new. Your point, if I understand it correctly, is that when that is brought to the commission, absent the commission agreeing it is a lawful claim, then if the claim happens to amount to more than \$7 million, you are out of luck, save going to the courts. There is no longer a tribunal to which you can go, assuming your claim is \$7,000,001 or more, which can say, in either a binding way or unbinding way, “Just a minute, there is a lawful claim here and you have to deal with this.”

Bearing in mind the fiduciary obligation going in both directions, is it reasonable to ask that there be no limit on the claims? If not, is there a magic number? Should there be any limit on those claims at all or should it simply be removed? What implications do you see on the other side of the fence that there would be for that?

**Mr. Schwartz:** I will respond briefly to your biases. It is certainly fair to say that you cannot always selectively blame one party or the other when there is failure to agree. In this case, however, after there was an initial agreement, there was no further discussion on the part of the federal government. To be more precise, there was no further consultation on the part of the federal government. There were talks in which we were told, “Consultation is over, people, and we will give you a heads-up on what we are going to do, but we are not going to engage in a partnership with you any more.”

From our perspective — and again I would invite you to have a look at it from your own more dispassionate perspective — there was not a symmetrical situation there. We had sat down and negotiated with the federal government and worked something out. When the federal government had a problem, instead of coming back to us and saying, “Okay, let us work on it some more,” discussions ended. With all due respect, I think there is far more fault on one side than the other. If we had had a chance to have that further discussion, and we had proved intransigent or unreasonable, then fault could be apportioned accordingly. Not to be given a chance to try to work out the remaining problems seems to me a genuine fault on the part of the federal government. We actually suggest that it was unlawful on the part of the federal government.

**Senator Banks:** I have a mechanical question on that. If Joint Task Force 2, JTF2, had been agreed to by everyone in sight, would the negotiators have had to go back and have that ratified

d’une revendication fondée en droit par quelque moyen. Ce n’est une surprise pour personne. Cela n’a rien de nouveau. Votre argument, si je vous ai bien compris, est que lorsqu’une revendication est présentée à la commission, à moins que la commission n’établisse qu’il s’agit d’une revendication fondée en droit et par la suite s’il se trouve que cette revendication a une valeur supérieure à 7 millions de dollars, alors vous n’avez pas de chance, votre seule recours consiste à vous adresser aux tribunaux. Parce qu’en fait il n’y a plus de tribunal auquel vous pouvez vous adresser, en supposant que votre revendication ait une valeur de 7 001 dollars ou davantage, et que ce tribunal puisse établir, soit de manière obligatoire ou non obligatoire: «Attendez un peu, nous avons ici une réclamation fondée en droit, et vous allez devoir vous en occuper».

Si on garde à l’esprit que l’obligation de fiduciaire joue dans les deux sens, est-il raisonnable d’exiger qu’il n’y ait aucune limite imposée aux réclamations? Et sinon, quel serait le chiffre magique? Devrait-il y avoir une limite quelconque imposée à ces réclamations ou devrait-on tout simplement éliminer ce plafond? Je m’adresse à vous, de l’autre côté de la table, et je vous demande quelles seraient les répercussions si nous prenions cette décision.

**M. Schwartz:** Je vais répondre brièvement à chacun de vos préjugés. Vous avez tout à fait raison de dire que l’on ne peut blâmer une partie ou l’autre entièrement lorsque les deux n’arrivent pas à trouver un terrain d’entente. Dans le cas présent, toutefois, après qu’il y ait eu un accord initial, il n’y a pas eu d’autre discussion de la part du gouvernement fédéral. Pour être plus précis, il n’y a eu aucune consultation ultérieure de la part du gouvernement fédéral. Il y a bien eu des discussions au cours desquelles on nous a dit: «La consultation est terminée, mesdames et messieurs, nous allons vous tenir au courant de ce que nous avons l’intention de faire, mais nous n’avons pas l’intention de poursuivre notre partenariat avec vous».

De notre point de vue — et encore une fois je vous invite à examiner la situation de votre point de vue un peu plus détaché — il ne s’agissait pas d’une situation symétrique. Nous avons négocié avec le gouvernement fédéral et nous avons réussi à réaliser quelque chose. Lorsque le gouvernement fédéral a éprouvé des problèmes avec ce que nous avons établi, plutôt que de revenir et de nous dire: «Très bien, rasseyons-nous pour discuter un peu plus du sujet», les discussions ont été rompues. Avec tout le respect que je vous dois, je pense qu’il y a davantage de responsabilité d’un côté que de l’autre. Si nous avions eu la possibilité de discuter un peu plus avant de la situation, et si nous nous étions montrés intransigeants ou déraisonnables, alors je pense que l’on aurait pu répartir la responsabilité en conséquence. Mais étant donné que l’on ne nous a pas donné la possibilité de travailler à la résolution des problèmes qui subsistaient, il me semble que cela contribue à imposer la responsabilité au gouvernement fédéral. Nous suggérons même que c’était illégal de la part du gouvernement fédéral.

**Le sénateur Banks:** J’aurais une question d’ordre mécanique à ce sujet. Si le rapport du Groupe de travail mixte II avait obtenu l’assentiment de toutes les parties en cause, est-ce que les

by anyone before they signed the agreement, or could the negotiators have simply signed the agreement?

**Mr. Pangowish:** Are you saying in terms of the joint task force report?

**Senator Banks:** No. At the end of the joint task force, we all agree on everything. On the next morning, can the negotiators who undertook the JTF negotiations sign the deal, whatever the deal is? They would have to ask someone, would they not?

**Mr. Pangowish:** Yes.

**Senator Banks:** The same thing is true on the other side of the fence. The other guys who were negotiating with you had to ask someone. The government.

**Mr. Pangowish:** I did not get a chance to go through the entire background. Of course, initially we were dealing with Minister Irwin and then Minister Stewart. Minister Stewart was adamant that it was a joint process and we were working together and this process was going to be completed together. Her commitment was that we were going to take this right through the legislative process. That changed abruptly, which was part of it.

When the task force report was tabled, it was not considered to be a final report. We thought there was going to be further work on implementation and on other aspects, such as filling in some of the details, but that never came about.

In May of 2000, the new minister, Mr. Nault, announced the basic outlines of what the federal government was proposing. Of course, we looked at it. We saw the shortcomings from the joint task force report, which is why I have brought this correspondence. We sought answers for two years. For example, we asked: Does this cap accumulated interest and legal costs? We could not get a clear answer. We began to suspect the federal people did not know what they were really doing. Then, we got an abrupt answer finally in February of 2002 that simply said, yes.

**Senator Banks:** Said "yes" what?

**Mr. Pangowish:** Yes, interest is included, effectively making the cap even lower.

I wanted to provide some context for the feeling of disappointment that we thought we had something new. During the joint task force process, the task force was touted by the minister and deputy minister, who were very supportive of this process, as the way of the future. They said, "This is partnership and this is how we work together," for the first time in history. It

négociateurs auraient eu à revenir et à demander à ce que le rapport en question soit ratifié par quiconque avant qu'ils puissent signer l'accord ou est-ce que les négociateurs auraient pu tout simplement signer eux-mêmes l'accord en question?

**M. Pangowish:** Est-ce que vous voulez parler du rapport du Groupe de travail mixte?

**Le sénateur Banks:** Non. À la fin des travaux du groupe de travail mixte, tout le monde s'entend sur tout. Et le matin suivant, est-ce que les négociateurs qui ont entrepris les négociations du Groupe de travail mixte peuvent signer l'accord, peu importe son contenu? Ils auraient dû demander l'autorisation de quelqu'un, n'est-ce pas?

**M. Pangowish:** Oui.

**Le sénateur Banks:** La situation est la même de l'autre côté de la clôture. Les autres personnes qui négociaient avec vous devaient elles aussi rendre des comptes à quelqu'un. Au gouvernement en l'occurrence.

**M. Pangowish:** Je n'ai pas eu la possibilité de vérifier tout le contexte. Bien entendu, au départ, nous transigions avec le ministre Irwin puis avec la ministre Stewart. La ministre Stewart était très intéressée à ce qu'il s'agisse d'un processus mixte et elle voulait que nous travaillions ensemble et que ce processus débouche sur un résultat conjoint. Elle s'était engagée à ce que le résultat de notre groupe de travail aboutisse au processus législatif. Mais les choses ont changé brusquement en cours de route, et c'est une partie du problème.

Lorsque le rapport du Groupe de travail a été déposé, il n'a pas été considéré comme un rapport final. Nous pensions qu'il y aurait d'autres travaux concernant la mise en application et d'autres aspects, comme l'insertion de certains détails, mais il n'y a pas eu de suite.

En mai 2000, le nouveau ministre, M. Nault, a annoncé les grandes lignes de ce que le gouvernement fédéral avait l'intention de proposer. Bien entendu, nous les avons examinées. Nous avons vu les lacunes par rapport au rapport du groupe de travail mixte, et c'est la raison pour laquelle je vous ai apporté cette correspondance. Nous avons essayé d'obtenir des réponses durant deux ans. Par exemple, nous avons demandé: est-ce que ce plafond comprend les intérêts accumulés et les frais juridiques? Nous n'avons pu obtenir de réponse claire. Nous avons commencé à soupçonner que les représentants du gouvernement fédéral ne savaient pas vraiment ce qu'ils faisaient. Par la suite, nous avons obtenu une réponse abrupte en février 2002 qui était tout simplement «oui».

**Le sénateur Banks:** Ils ont dit «oui» à quoi?

**M. Pangowish:** Oui, l'intérêt est inclus, ce qui a pour effet d'abaisser encore davantage le plafond.

Je voulais simplement vous situer en contexte pour que vous compreniez le sentiment de déception que nous avons éprouvé lorsque nous avons réalisé que nous vivions en quelque sorte une situation de déjà vu. Durant le processus suivi par le groupe de travail mixte, le ministre et le sous-ministre nous avaient vendu avec insistance le processus en question qu'ils appuyaient très

was encouraging at the time. We felt an example like this specific claim dealing with lawful obligations, if we could make this step and deal with these, then with regard to more difficult issues there may be hope to resolve them in a reasonable amount of time. I think that was the spirit of the joint task force at the time.

**Senator Chaput:** When you noticed these shortcomings and you asked questions regarding the cap, did you also ask questions regarding other issues?

**Mr. Pangowish:** Yes. We carried on with a list of about eight issues. I would have to go back to the correspondence I have provided.

**Senator Léger:** Why is Bill C-6 so far away from the joint task force? Does Bill C-6 totally disregard the joint task force report? You said there were shortcomings in the joint task force. That sounds now as if it was not perfect. Is Bill C-6 totally cut off from all the work that had been done in the joint task force? The first thing I had written down was: Is there anything good about Bill C-6? That is all I can say.

**Mr. Pangowish:** Initially, our concern stems from the fact that under the task force report no one could guarantee that even the task force report as framed would be successful or that it would work. We thought there was a good chance of it working. It was contingent upon joint agreement that was jointly developed. The chiefs had accepted it in principle. They wanted to see the federal response.

**Senator Léger:** Did I understand that the task force consisted only of chiefs?

**Mr. Pangowish:** The task force was officials and technicians from both sides. The report was tabled in November.

In December of that year, the Confederacy of Nations chiefs, one of the duly authorized bodies of the assembly, accepted the report in principle. Throughout the process of the joint task force the assemblies were continually updated on the progress.

The task force members from the First Nations side reported to the Committee of Chiefs of the Assembly of First Nations. The direction to the technicians came from the chiefs' committee.

**Senator Léger:** Is there anything good in Bill C-6 or is everything off?

fortement et qu'ils considéraient comme la voie de l'avenir. Ils nous disaient: «il s'agit d'un partenariat, et c'est désormais de cette façon que nous allons travailler ensemble», pour la première fois dans l'histoire. Nous avons le sentiment qu'avec un exemple comme celui des revendications particulières ayant trait aux obligations légales, si nous pouvions franchir cette étape et trouver un terrain d'entente dans ce domaine, alors nous pensions que pour les questions plus difficiles il y avait de l'espoir de les résoudre dans un délai raisonnable. Je pense que c'était bien l'esprit qui prévalait au sein du groupe de travail mixte à l'époque.

**Le sénateur Chaput:** Lorsque vous avez réalisé ces lacunes et que vous avez posé des questions au sujet du plafond imposé aux revendications, est-ce que vous avez posé également des questions concernant d'autres problèmes?

**M. Pangowish:** Oui. Nous avons une liste d'environ huit questions que nous avons posées à maintes reprises. Il faudrait que je consulte la correspondance que je vous ai fournie.

**Le sénateur Léger:** Pourquoi le projet de loi C-6 est-il si éloigné du rapport du groupe de travail mixte? Est-ce que le projet de loi C-6 est complètement à l'opposé du contenu de ce rapport? Vous avez dit qu'il y avait des lacunes au sein du groupe de travail mixte. Il me semble que cela sonne comme si tout n'était pas parfait. Est-ce que le projet de loi C-6 est complètement étranger à tout le travail qui a été effectué par le groupe de travail mixte? La première chose que j'avais noté sur mon bloc est: est-ce qu'il y a quelque chose de bon dans le projet de loi C-6? C'est tout ce que je peux dire.

**M. Pangowish:** Dès le départ, notre inquiétude tenait au fait que dans le cadre du rapport du groupe de travail, personne ne pouvait garantir que même le rapport lui-même tel qu'il avait été rédigé obtiendrait du succès ou qu'il serait accepté. Nous pensions qu'il avait de bonnes chances d'être accepté. Tout dépendait de l'entente mixte que nous essayions de mettre sur pied. Les chefs l'avaient accepté en principe. Ils voulaient voir quelle serait la réaction du gouvernement fédéral.

**Le sénateur Léger:** Est-ce que je dois comprendre que le groupe de travail était formé seulement de chefs?

**M. Pangowish:** Le groupe de travail était formé de représentants et de techniciens des deux côtés. Le rapport a été déposé en novembre.

En décembre de la même année, la Confédération des nations indiennes, l'un des organismes dûment autorisé par l'Assemblée, a accepté le rapport en principe. Durant tout le processus du groupe de travail mixte, les assemblées étaient continuellement informées de la progression des travaux.

Les membres du groupe de travail qui étaient issus des Premières nations produisaient des rapports à l'intention du Comité des chefs de l'Assemblée des premières nations. Les directives aux techniciens provenaient du Comité des chefs.

**Le sénateur Léger:** Y a-t-il quelque chose de bon dans le projet de loi C-6 ou bien est-ce qu'il est complètement à rejeter?

**Mr. Pangowish:** It is hard to say. The key features we identified from the task force report. If you look at those, do you see where this falls short of those?

**Senator Léger:** Some must be there that are good, I would imagine?

**Mr. Pangowish:** At the commission and the tribunal that was the original idea of the task force. The effectiveness of it has been reduced. Our fear is that rather than saying what is good, in the end the bill, as it stands, will make us worse off than we are now. There will be less access to public inquiries. Those kinds of aspects make it worse. We are taking the risk of asking you to please not pass this bill as it stands because it needs more work.

**Senator Banks:** I went off on a tangent and Mr. Schwartz did not have a chance to give a 30-second answer to my one-hour-long question.

**Mr. Schwartz:** In terms of a process, if an individual fiduciary obligation is breached, the fiduciary must consult. When setting up a system to deal with this national problem of breached fiduciary obligations, the national system should be set up in consultation with a national organization, which is what happened with the joint task force. We believe that is a legal duty and not a matter of discretion on the part of the federal government. When a national system is being set up to deal with a system that deals with breaches of individual fiduciary obligations, there must be consultation. Consultation, in our view, and this has been explored in some of the case law such as *Mikisew Cree First Nation v. Canada*, does not mean a chit-chat and then we do what we want. According to the courts, it means that there must be a serious attempt to address the substantive issues raised. Consultations in some context may mean that we talk and then do what we ultimately decide upon in our best lights but not in the context of First Nations when there has been a breached fiduciary duty. The duty of consultation does not mean that everything we say has to be accepted; the courts are clear that the federal government does not have to accept everything we say. However, it should have included a willingness to substantively address our issues.

In the course of answering your question, I will deal with Senator Léger's point. Why was it so bad? We did not talk. There are whole new issues and ideas in Bill C-6 on which we were never consulted. If someone had asked if it was okay to make the bureaucracy of the commission an extension of federal public service so that there is complete mobility between the existing federal government and this commission, we would have said no and explained why. We do not want people who have had a career of denying claims to have a right to preferential hiring under this

**M. Pangowish:** C'est difficile à dire. Dans le rapport du groupe de travail, nous avons identifié les principales caractéristiques. Si vous examinez ces caractéristiques, est-ce que vous pouvez voir dans quelle mesure ce projet de loi en est éloigné?

**Le sénateur Léger:** Il me semble que certaines choses doivent être bonnes, j'imagine?

**M. Pangowish:** L'établissement d'une commission et d'un tribunal était une idée originale du groupe de travail. Mais l'efficacité en a été réduite. Nous craignons de dire ce qui est bon dans ce projet de loi, parce qu'en fin de compte, étant donné la manière dont il a été rédigé, il se trouve à empirer la situation par rapport à ce qui existe maintenant. Il y aura moins de facilité d'accès aux enquêtes publiques. C'est ce genre d'aspect qui rend les choses pires qu'avant. Nous prenons le risque de vous demander de bien vouloir refuser ce projet de loi dans sa forme actuelle parce qu'il nécessite d'être retravaillé.

**Le sénateur Banks:** J'ai pris une tangente, et M. Schwartz n'a pas eu la chance de donner sa réponse de 30 secondes à ma question d'une heure.

**M. Schwartz:** Pour ce qui est du processus, dans l'éventualité où une obligation fiduciaire n'est pas exécutée, le fiduciaire doit consulter. Lorsque l'on tente d'établir un système visant à s'attaquer à ce problème national des obligations fiduciaires non exécutées, le système national en question devrait être établi en consultation avec une organisation nationale, et c'est ce qui s'est passé avec le groupe de travail mixte. Nous pensons qu'il s'agit d'une obligation légale du gouvernement et non d'une question laissée à sa discrétion. Lorsqu'un système national est mis sur pied dans le but d'encadrer un système qui s'occupe du manquement à des obligations de fiduciaire, il doit y avoir consultation. Et à notre avis, et cela a été exploré dans certaines affaires qui font partie de la jurisprudence comme celle de la *Première nation crie Mikisew c. Canada*, la consultation ne signifie pas bavarder gentiment et ensuite, faire ce que bon nous semble. Selon les tribunaux, la consultation signifie que l'on doit faire une tentative sérieuse de s'attaquer aux questions de contenu qui ont été soulevées. Dans certains contextes, par consultation on peut vouloir dire discuter, puis faire ce que l'on a décidé de faire au meilleur de notre connaissance, mais pas dans le contexte des Premières nations alors qu'il y a déjà eu des manquements à l'égard d'une obligation de fiduciaire. L'obligation de consultation ne signifie pas que tout ce que nous disons doit être accepté; les tribunaux sont clairs sur le fait que le gouvernement fédéral n'a pas à accepter tout ce que nous disons. Toutefois, on devrait avoir inclus la volonté de s'attaquer en profondeur à nos problèmes.

Dans le cadre de ma réponse à votre question, je vais aborder le point soulevé par le sénateur Léger. Pourquoi le projet de loi est-il si mauvais? Parce que nous n'avons pas discuté. Il y a tout un éventail de nouvelles questions et de nouvelles idées dans le projet de loi C-6 sur lesquelles nous n'avons jamais été consultés. Si quelqu'un nous avait demandé si nous étions d'accord pour que la bureaucratie de la commission soit une extension de la fonction publique fédérale, de sorte qu'il y ait une mobilité complète entre le gouvernement fédéral existant et cette commission, nous

supposedly independent commission. It is not just the tribunal and the commissioners at the top level that are not independent, but also the employees.

There are structured settlements of \$7 million. If they asked us if that was reasonable, we would have simply said that it takes 15 years before you can file a claim, then it may take 10 years to settle the claim and then they will structure a settlement of only \$7 million, on which we would lose some interest. If we had had that discussion, they may have said that we were right because it was not reasonable but they never asked.

In preparation today, I read through the bill and, I promise you I will not do this, I could go through clause by clause and compare it with the joint task force. I found one improvement and I would guess that I found 80 to 100 steps backward. The one improvement is a reference to leasing in the criteria that was not there before. I was trying to find something that was an improvement. The rest is what happens if the federal government is talking to itself. Everyone with an issue is worked through the federal system and a bureaucrat who has spent his career defending specific claims decides he does not want to be in a position where he has to respond within six months. He wants to take as much time as he wants. Someone else has a problem with the pace of settlement and somebody else with any other different issue. The federal government was negotiating within itself. It had no reality testing by coming to us where we were in a position to object as partners, and this is what you get.

It is a fairly simple paradigm — we talked, we got something pretty good, a joint task force. Is that the last word? No, I am not saying it is. We are saying the opposite. We want to get back to the table. When people did not talk, the process went seriously off the rails. The lesson to us is: Once it is looked at thoughtfully, we should get back to the table and we think this could work.

In terms of fiduciary obligation working both ways, the federal government clearly has the responsibility to all Canadians, not just to First Nations. I can make that concession because it is reasonable and because the Supreme Court of Canada said so in the *Eastmain* case.

aurions dit non et nous aurions expliqué pourquoi. Nous ne voulons pas que des gens qui ont fait leur carrière en refusant le bien-fondé de nos revendications aient la priorité à l'embauche au sein de cette supposée commission indépendante. Ce n'est pas seulement les membres du tribunal et les commissaires au plus haut niveau qui ne sont pas indépendants, mais également les employés.

Il y a la question des règlements structurés de 7 millions de dollars. Si on nous avait demandé si c'était raisonnable, nous aurions tout simplement dit qu'il faut attendre 15 ans avant de présenter une revendication, que ça prend dix ans avant de régler la revendication en question et qu'ensuite ils vont structurer le règlement pour seulement 7 millions de dollars sur lesquels nous allons perdre une partie des intérêts. Si nous avions eu cette discussion, ils auraient pu nous répondre que nous avons raison parce que ce n'est pas raisonnable, mais on ne nous a jamais posé la question.

En vue de me préparer aujourd'hui, j'ai lu le projet de loi d'un bout à l'autre, et je vous promets que je ne le ferai pas, mais je pourrais le passer en revue article par article et le comparer avec ce que nous avons produit dans le cadre du groupe du travail mixte. J'ai trouvé une seule amélioration et, à ce qu'il me semble, de 80 à 100 reculs. L'amélioration en question est une référence à la location dans les critères qui n'y apparaissait pas auparavant. Je me suis efforcé de trouver quelque chose qui correspondait à une amélioration. Le reste est ce qui se passe lorsque le gouvernement fédéral décide de se parler à lui-même. Tous ceux qui ont un problème sont canalisés à l'intérieur du système national et un bureaucrate qui a consacré toute sa carrière à défendre la position du gouvernement dans le cadre de revendications particulières décide qu'il ne veut pas se trouver dans la position où il devra rendre une décision en l'espace de six mois. Il souhaite prendre autant de temps qu'il le désire. Quelqu'un d'autre a un problème avec le rythme avec lequel le règlement se déroule, et une autre personne est aux prises avec une question d'un ordre tout à fait différent. Le gouvernement fédéral se contentait finalement de négocier avec lui-même. Il n'affrontait pas du tout la réalité en nous présentant ce à quoi il était arrivé afin que nous puissions lui faire part de nos objections en tant que partenaires, et voici le résultat.

Il s'agit d'un paradigme relativement simple — nous avons discuté, nous en sommes arrivés à un résultat assez satisfaisant, un groupe de travail mixte. Est-ce que c'est notre dernier mot? Non, ce n'est pas ce que je dis. Au contraire, nous voulons revenir à la table pour négocier. À l'époque où les gens ne discutaient pas, le processus avait tendance à dériver sérieusement. La leçon pour nous est la suivante: une fois que l'on a étudié la question en profondeur, il faudrait pouvoir revenir discuter, et nous pensons que cela pourrait donner de bons résultats.

Pour ce qui est de l'obligation de fiduciaire qui joue dans les deux sens, il est clair que le gouvernement fédéral a une responsabilité envers tous les Canadiens, et pas seulement envers les Premières nations. Je peux faire cette concession, parce que c'est raisonnable et parce que la Cour suprême du Canada l'a déjà déclaré dans l'arrêt *Eastmain*.

However, it is not simply a “both ways” matter. We have to be careful. Fiduciary is a special term, which should not be used casually. The obligation to the general population is a solemn one but the obligation of a fiduciary obligation is a special one. When you have breached an obligation with respect to dealing with people’s lands and assets, in a position that is a special and distinct and especially stringent legal obligation, that goes beyond ordinary politics and the ordinary duty of the federal government to represent people. It has an especially high priority so it does not cut both ways.

You asked a hard question about numbers and any limits. I do not have a mandate, to be honest with you, to concede that any individual claim could be excluded. I can say that at the joint task force report we tried to come up with an idea to have a limit on the aggregate amount of money to be spent over a five-year period. If we reached that, the tap would be turned off in the sense that you could not access the tribunal. Are there other ideas? First Nations have a history of cooperating with tiered systems of settlement. When treaty land entitlements arose, they were not all settled in one day. There was a process. If you knew you were to receive interest and there was an orderly process limiting this, we would certainly try hard to agree on some sort of orderly and measured way of dealing with them.

**Senator Banks:** Would you talk a little bit about the difference between what was in JTF2, which was turned off until we get some more money, and what is in Bill C-6, which is: Here is how much money there is but when the well is down to here, if the next claim is here, then we cannot deal with it. It is the same thing, is it not?

**Mr. Schwartz:** We call it FYCA, for “five-year cumulative amount.” There was a cap on aggregate spending but not the size of an individual claim.

**Senator Banks:** In Bill C-6 the only claim affected in term of its individual size would be the last one that happens to be larger than whatever is left in the funds, if I can use the word.

**Mr. Schwartz:** There is a cumulative component to Bill C-6. However, it is in addition to the individual claim limit. Therefore, you have two separate components happening in Bill C-6, where there was only the aggregate limit in the joint task force report. If people want to sit down and think creatively, there are other ways

Cependant, ça ne peut pas aller dans les deux sens. Il faut faire preuve de prudence. Le terme fiduciaire est un terme très spécialisé qui ne devrait pas être utilisé à la légère. L’obligation envers la population en général est une obligation solennelle, mais l’obligation qui résulte d’une obligation de fiduciaire est d’un ordre très particulier. Lorsque l’on a manqué à une obligation en ce qui concerne les rapports avec les terres et les éléments d’actif d’une population, alors qu’on se trouve dans une position qui est particulière et distincte et particulièrement rigoureuse sur le plan de l’obligation légale, cela va bien au delà de la politique ordinaire et de la fonction ordinaire qu’a le gouvernement fédéral de représenter la population. En effet, il s’agit là d’une priorité particulièrement élevée, et elle ne s’exerce pas dans les deux sens.

Vous avez posé une question difficile me demandant de fournir des chiffres et d’indiquer quelles seraient les limites. Je n’ai pas de mandat, pour être franc avec vous, pour concéder qu’une revendication individuelle devrait être exclue. Je peux tout simplement vous déclarer que dans le rapport du Groupe de travail mixte, nous avons essayé d’avancer l’idée d’imposer une limite au montant global qui pourrait être dépensé au cours d’une période de cinq ans. Une fois cette limite atteinte, le robinet serait fermé dans le sens que l’on ne pourrait pas avoir accès au tribunal. Existe-t-il d’autres solutions? Les Premières nations ont l’habitude de collaborer avec des systèmes de règlement à plusieurs niveaux. Lorsque les droits fonciers issus des traités ont vu le jour, ils n’ont pas été réglés tous dans la même journée. Il y avait un processus. Sachant que vous alliez recevoir des intérêts et qu’un processus ordonné limitait toutes ces démarches, vous vous efforciez de vous entendre sur un moyen relativement ordonné et mesuré de régler ces questions.

**Le sénateur Banks:** Est-ce que vous pourriez nous parler un peu de la différence qui existe entre le contenu du rapport du Groupe de travail mixte II qui a été mis de côté jusqu’à ce que l’on trouve davantage de ressources financières, et ce qui se trouve dans le projet de loi C-6 qui revient à ce qui suit: voici le montant dont nous disposons, mais lorsque cette limite sera atteinte, si la prochaine revendication est présentée, nous ne serons pas en mesure de nous en occuper. Il s’agit plus ou moins de la même chose, n’est-ce pas?

**M. Schwartz:** Nous avons fait référence à ce cadre financier en l’appelant «montant total des compensations sur cinq ans» ou FYCA. On avait accepté d’imposer un plafond aux dépenses cumulatives, mais pas en fonction de la valeur d’une revendication prise individuellement.

**Le sénateur Banks:** Dans le projet de loi C-6, la seule revendication qui serait touchée pour ce qui est de son importance prise individuellement serait la dernière s’il se trouve que sa valeur est supérieure à ce qui reste dans le fonds qui est alloué, si je peux utiliser ce terme.

**M. Schwartz:** Le projet de loi C-6 a une composante cumulative. Cependant, elle vient s’ajouter à la limite imposée à la revendication individuelle. Par conséquent, il y a deux composantes distinctes qui entrent en jeu dans le projet de loi C-6, alors qu’il n’y avait qu’une seule limite globale prévue

to go about it. There are problems with the individual cap in terms of the exclusion of entire categories of claims with nowhere else to go.

**Senator Banks:** Does it have to go away?

**Mr. Schwartz:** In our view, within some sort of fiscal framework, and we proposed one, all claims should ultimately have access to the tribunal. Is there a better alternative than going away entirely? Even what we have now is a better alternative, which is a large claim that at least has access to a commission report. This is one of the amendments that the Canadian Alliance and some other parties proposed. For larger claims, the Canadian Alliance would have raised the cap to \$25 million and larger claims could still access the independent report.

I want to be clear. I have no mandate as a technician to agree to any cap. The position of the organization is that we do not want a cap on any individual claim. Are there ways that you can limit aggregate spending without doing that? We tried to come up with one. That is as much as I can say at this time.

**Mr. Pangowish:** Our concern was the distortion of claims, especially in terms of the fiduciary obligations that are involved. This capping of individual claims creates a situation whereby the applicant must sign a liability waiver to access the tribunal. In that way, the Crown would not be liable for an amount greater than the \$7 million. I ask you to imagine the chiefs being asked, on behalf of their people, to sign this waiver, which is signing away something that may be important to a community because it has been in their hearts and minds for such a long time. Some of these claims are 100 years old and older. It becomes important to a community because it is more than just money we are talking about.

That is the other aspect, I guess. The First Nations are more concerned about land because they need it. Many do not have enough land to meet their housing needs.

In that case, you are talking about provincial involvement, which is strictly under the commission. We are trying to convey that First Nations made a number of reasonable compromises so that they could achieve the establishment of an independent body. If you read the 1990 First Nations submission on claims and compare it with the task force report, you will know the items that

dans le rapport du Groupe de travail mixte. Si les parties acceptent de discuter en vue de trouver une solution créative, je suis sûr qu'il y a d'autres moyens de régler la situation. Il y a des problèmes avec le plafond imposé à chaque revendication prise individuellement parce que cela revient à l'exclusion de catégories entières de revendications qui ne pourront être présentées nulle part ailleurs.

**Le sénateur Banks:** Est-ce qu'il doit être éliminé?

**M. Schwartz:** À notre avis, à l'intérieur d'un certain cadre financier, et nous en avons proposé un, toutes les revendications devraient en fin de compte avoir accès au tribunal. Existe-t-il une meilleure alternative que celle de l'éliminer complètement? Même si ce dont nous disposons actuellement représente une meilleure alternative, qui est qu'une revendication de plus grande valeur puisse au moins avoir accès à la commission qui pourrait produire un rapport. C'est l'un des amendements que l'Alliance canadienne et que d'autres partis ont proposée. En ce qui concerne les revendications de plus grande valeur, l'Alliance canadienne aurait élevé le plafond à 25 millions de dollars et les revendications de plus grande valeur auraient néanmoins pu avoir accès à la production d'un rapport indépendant.

Je veux me faire bien comprendre. Je n'ai pas le mandat en tant que technicien d'accepter ou de refuser l'imposition d'un plafond quelconque. La position de l'organisation que je représente est que nous ne voulons pas qu'un plafond soit imposé à toute revendication prise individuellement. Existe-t-il des moyens de limiter les dépenses globales sans procéder de cette manière? Nous avons essayé d'en trouver un. C'est tout ce que je peux dire pour le moment.

**M. Pangowish:** Notre préoccupation concerne la distorsion des revendications, et tout particulièrement en ce qui a trait aux obligations de fiduciaire qui sont en cause. Ce plafonnement des revendications individuelles crée une situation dans laquelle les requérants doivent signer une renonciation à la responsabilité pour avoir accès au tribunal. De cette manière, la Couronne ne serait pas responsable pour un montant supérieur à 7 millions de dollars. Je vous demande d'imaginer les chefs mis dans la situation où on leur demande, au nom de leur population, de signer cette renonciation, ce qui revient à abandonner quelque chose qui peut être important pour leur collectivité parce que cela représente des revendications qui sont dans leur cœur et dans leur esprit depuis très longtemps. Certaines de ces revendications ont plus de 100 ans. Cela devient important pour une collectivité, parce qu'il ne s'agit pas simplement d'argent.

C'est l'autre aspect de la question, je suppose. Les Premières nations sont davantage préoccupées au sujet des terres, parce qu'elles en ont besoin. Bon nombre de Premières nations n'ont pas suffisamment de terres pour répondre à leurs besoins en matière de logement.

Dans ce cas, il est question de la participation des gouvernements provinciaux, ce qui relève strictement de la commission. Nous essayons de vous convaincre que les Premières nations ont fait un certain nombre de compromis raisonnables de manière à obtenir l'établissement d'un organisme indépendant. Si vous lisez la proposition que les Premières

the First Nations conceded. They were trying to do something serious and real here. I think that is important to take into account.

**The Chairman:** Thank goodness we have our excellent researcher here who has done a lot of good work. She reads in layman's terms exactly what you are discussing here. It states here, and this is what the bill means, that at a claimant's request, the commission is obliged to refer the issue of compensation to the tribunal, if it is satisfied that the claims compensation component is complete and has been considered by the minister during the dispute resolution process. Dispute resolution processes have been exhausted. Only monetary compensation is being claimed. The claimant has waived compensation excess of the claim limit, and the amount remaining in the compensation funds for the fiscal year is at least equal to the claim limit using the bill's prescribed calculation.

That is exactly what Mr. Pangowish was saying. This is what it is.

I have one last question, hopefully, on a more positive note. Mr. Schwartz said the title was boring but the bill, An Act to establish the Canadian Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims and to provide for the filing negotiation resolution of specific claims and to make related amendments to other Acts, do you at least agree that a Canadian centre for independent resolution is a good one? They want to establish a centre where you can go, from what I gather.

**Mr. Pangowish:** From what I have heard from most First Nations, they find it hard to take the title seriously. The idea was an independent claims body. The title does not convey the intent of what First Nations have been seeking for many years. It is a little bit of a convoluted title, to First Nations.

**Senator Eyton:** I am new to these deliberations, but I sit here with a sense of wonderment of where we are at today. I look back on 30 years or 10 years or five years of discussion and a bill is put before us. I guess it has gone through first and second readings. It has a little momentum behind it. You appear before us today to say that it may have saved 15 or 20 fundamental principles in Bill C-6, and you disagree with the vast majority of them in one

nations ont faite en 1990 en ce qui concerne les revendications et si vous la compariez avec le contenu du rapport du Groupe de travail, vous seriez à même de constater l'ampleur des concessions que les Premières nations ont faites. Elles ont essayé de faire quelque chose de sérieux et de réel dans le cadre de cet exercice. Je pense qu'il est important d'en tenir compte.

**La présidente:** Dieu merci! nous avons une excellente attachée de recherche qui a fait du très bon travail. Elle me dit en termes profanes exactement ce que nous sommes en train de discuter. Il est écrit ici, et c'est ce que le projet de loi signifie, qu'à la demande du requérant, la commission est obligée de référer la question de l'indemnisation au tribunal, si elle est satisfaite que la composante d'indemnisation liée à la revendication est complète et a été prise en considération par le ministre durant le processus de règlement du différend. Autrement dit, les mécanismes de règlement des différends ont été épuisés. Seule l'indemnisation financière est réclamée. Le requérant a renoncé au montant d'indemnisation qui excède le plafond imposé, et le montant qui reste dans le fonds d'indemnisation pour l'exercice financier est au moins égal au plafond de la revendication d'après le calcul prescrit par le projet de loi.

C'est exactement ce que M. Pangowish était en train de nous expliquer. C'est exactement cela.

J'ai une dernière question qui, je l'espère sera sur une note plus positive. M. Schwartz a déclaré que le titre du projet de loi était très ennuyeux, mais en ce qui concerne le projet de loi lui-même, Loi constituant le Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des Premières nations en vue de permettre le dépôt, la négociation et le règlement des revendications particulières, et modifiant certaines lois en conséquence, est-ce que vous reconnaissez au moins que la création d'un centre canadien pour le règlement indépendant des revendications est une bonne chose? Le gouvernement veut établir un centre où vous pourriez vous adresser, d'après ce que je comprends.

**M. Pangowish:** D'après ce que j'ai entendu de la part de la majorité des Premières nations, elles arrivent difficilement à prendre ce titre au sérieux. L'idée était de créer un organisme indépendant pour les revendications. Le titre ne véhicule pas l'intention recherchée par les Premières nations depuis de nombreuses années. C'est un titre un peu alambiqué pour les Premières nations.

**Le sénateur Eyton:** Je suis nouveau dans ces délibérations, mais je m'assois ici avec un sentiment d'émerveillement de constater où nous en sommes arrivés aujourd'hui. Je regarde trente ans, dix ans ou même cinq ans en arrière et je constate l'ampleur des discussions qui ont eu lieu et je vois le projet de loi qui est déposé devant nous. Je suppose qu'il a dû subir déjà la première et la deuxième lecture. Il a donc derrière lui une certaine impulsion.



way or another. I find it appalling, and I sit here and say, how did all this happen? You tried to explain it but I am sure there is a fault on both sides. Things like this just do not happen.

I have done a lot of negotiation over the years, and I can tell you that I would never sit at a table for even two years on any issue, no matter how important. There comes a time when you say, enough. It is because, in any discussion, there are two fundamentals. One is that time is money. There should be a tremendous impulse on the part of the parties, if they want to do things fairly and rightly, to make an award of \$100 today, knowing that in 10 years from now that \$100 is worth maybe \$20 or \$23 and, in particular, if you talk about the cap that penalizes the interest carry on a claim. There should be some urgency.

The second, which comes out of my experience in negotiating, is it is almost impossible to come before anyone and say, well, you have 20 points embedded in the bill, and I disagree with 15, because you will not get it. It will not happen. It is not really a question, but an observation, that it seems to me that First Nations should be looking at the three or four major points, the ones that hurt the most, the ones that are the most egregious, and try to get them changed in some of the ways you are suggesting.

To look at this long catalogue of things that are wrong, anyone would throw up their hands and say either we will pass the bill and forget the recommendations, or they will say we will not pass it at all and go off into the wilderness again for another 10 or 15 years. Neither of those is acceptable to anyone, it seems to me. It is less a question than a comment. There was a question of what are the few important issues where you can suggest change where the committee may have some role in making or suggesting amendments

**Mr. Pangowish:** Many of our chiefs will be appearing before you, hopefully. Hopefully, our national chief will come before you to lay out our exact position.

What we came here to do was try to provide you with some background on the bill itself and the process that preceded it and the technical problems we see with it. We are not here to say that it is all negative or positive. In Mr. Schwartz's legal analysis we are looking at 9 to 11 fundamental points. He was able to get through four with you.

**The Chairman:** He will be back.

Vous comparez devant nous aujourd'hui et vous venez nous dire que le projet de loi C-6 comporte peut-être 15 ou 20 principes fondamentaux et que vous désapprouvez la vaste majorité d'entre eux, d'une manière ou d'une autre. Je trouve cela horripilant et je ne peux m'empêcher de penser: «Comment tout cela est-il arrivé?» Vous avez essayé de l'expliquer, mais je suis sûr que les torts sont répartis des deux côtés. Des choses comme ça ne peuvent tout simplement pas se produire.

J'ai participé à beaucoup de négociations au fil des années, et je peux vous dire que je ne me serais jamais assis à une table pour négocier durant deux ans sur la même question, quelle que soit son importance. Il vient un moment où il faut dire, assez c'est assez. Et c'est parce que, dans toute discussion, il y a deux principes fondamentaux. Le premier est que le temps, c'est de l'argent. Il faut qu'il y ait une motivation extraordinaire de la part des parties, si elles veulent en arriver à une solution équitable et rigoureuse, pour payer une indemnité de 100 dollars aujourd'hui tout en sachant que d'ici dix ans, cette indemnité de 100 dollars vaudra peut-être 20 dollars ou 23 dollars et, en particulier si on parle d'un plafond qui pénalise les intérêts qui ont couru sur le montant d'une revendication. Il doit y avoir un certain sentiment d'urgence.

Le deuxième, qui résulte de mon expérience de la négociation, est qu'il est pratiquement impossible de se présenter devant quiconque et de dire il y a 20 points stipulés dans le projet de loi et nous en refusons 15, parce que c'est impossible. Tout simplement impensable. Ce n'est pas vraiment une question, mais plutôt une observation et il me semble que les Premières nations devraient s'en tenir à trois ou quatre points principaux, ceux qui font le plus mal, ceux qui sont le plus flagrants, et essayer de les faire modifier dans le sens que vous suggérez.

Si on considère le long catalogue de vos doléances et la liste de tout ce que vous reprochez à ce projet de loi, n'importe qui jetterait la serviette et dirait: soit nous adoptons le projet de loi et nous oublions les recommandations, soit nous n'adoptons pas le projet de loi et nous allons tout simplement retourner dans le maquis pour un autre 10 ou 15 ans. À ce qu'il me semble, ni l'une ni l'autre de ces attitudes n'est acceptable. C'est moins une question, je le répète, qu'un commentaire. On vous a demandé quels étaient les points les plus importants pour lesquels vous suggériez des changements que le comité pourrait recommander ou pour lesquels il pourrait suggérer des amendements.

**M. Pangowish:** Nous espérons que nos chefs seront nombreux à venir comparaître devant vous. En effet, il est à espérer que notre chef national viendra vous décrire notre position exacte.

Nous nous sommes présentés devant vous afin de vous décrire le contexte dans lequel le projet de loi a vu le jour, ainsi que le processus qui l'a précédé et les problèmes techniques qui y sont rattachés à notre avis. Nous ne sommes pas venus témoigner devant vous pour vous dire que tout est négatif ou positif. Dans le cadre de l'analyse juridique réalisée par M. Schwartz, nous examinons neuf à onze points fondamentaux. Il a réussi à en énumérer quatre pour vous.

**La présidente:** Il va revenir.

**Mr. Pangowish:** We are hoping that you need this context to be able to better relate to the testimony and the evidence you will be hearing. We hope it helps in terms of having a context from which to approach it.

**Senator Eyton:** It is discouraging.

**Mr. Pangowish:** Our primary concern is that with the bill as it is, if that were to be the bill that we end up stuck with, we are looking at another generation of not settling these. It is not only our interests involved but also the interests of Canadians because these debts are a burden of all Canadians. The delay means each of these larger claims especially — the interest —

**Senator Eyton:** There is a greater sense of urgency in the Senate because in 10 years, most of us around the table will not be here, whereas you may be. I do not know. Certainly, in the other House many of them will be but our time is limited.

**The Chairman:** If this bill is thrown out, are you satisfied with the way the status quo is now?

**Mr. Pangowish:** What we have been saying is, no, we do not like the status quo but it is better than what this bill would be.

**The Chairman:** There is one thing the joint task force agreed with in this bill. The short title of this bill will be cited as the specific claims resolution act, which is exactly what was said by the joint task force. You said the bill would provide that the act might be cited as the First Nations specific claims resolution act. There was one thing on which you agreed. That is a start.

We have had a good beginning on the study of this bill and how we can look at it. I am sure we will be calling you back for further dialogue and discussion. I would like to thank you both for coming here tonight. It is important. I would like to compliment you both. You have started a good understanding of the First Nations issues on these types of things.

The committee adjourned.

**M. Pangowish:** Nous aimons croire que vous avez besoin de ce contexte afin de mieux comprendre les témoignages que vous allez entendre. Nous pensons qu'il est utile de pouvoir situer les choses en contexte.

**Le sénateur Eyton:** C'est décourageant.

**M. Pangowish:** Notre principale collaboration est la suivante; si nous sommes coincés avec le projet de loi dans son état actuel, nous risquons de nous retrouver pour une autre génération sans pouvoir régler toutes ces revendications. Ce n'est pas seulement nos intérêts qui sont en cause, mais également ceux de tous les Canadiens parce que ces dettes sont un fardeau pour l'ensemble des Canadiens. Le retard signifie que chacune de ces revendications d'une grande valeur, en particulier — l'intérêt...

**Le sénateur Eyton:** Il y a un plus grand sentiment d'urgence au Sénat parce que d'ici dix ans la plupart d'entre nous qui sommes assis autour de cette table n'y serons plus alors que vous risquez bien d'y être encore. Je n'en sais rien. Mais il est certain que dans l'autre Chambre, bon nombre de ceux qui s'y trouvent y seront encore, mais en ce qui nous concerne, le temps est compté.

**La présidente:** Si ce projet de loi est rejeté, est-ce que vous êtes satisfait avec le statu quo actuel?

**M. Pangowish:** Nous avons déjà déclaré que non, nous n'aimons pas du tout la situation actuelle, mais qu'elle est tout de même préférable à celle que ce projet de loi risque de créer.

**La présidente:** Il y a une chose avec laquelle le Groupe de travail mixte était d'accord en ce qui concerne ce projet de loi. Le titre abrégé de la loi sera cité comme la Loi sur le règlement des revendications particulières, ce qui est exactement ce que le Groupe de travail mixte avait demandé. Vous avez dit que le projet de loi prévoyait que la loi pourrait être citée comme la loi sur le règlement des revendications particulières des Premières nations. C'est une chose que vous avez acceptée. C'est déjà un début.

Nous avons pris un bon départ en ce qui concerne l'étude de ce projet de loi et maintenant nous pouvons nous pencher sur le sujet. Je suis sûre que nous allons vous inviter à nouveau afin de poursuivre ce dialogue et cette discussion. Je tiens à remercier chacun d'entre vous de vous être déplacés ici ce soir. C'est important. Et j'aimerais vous complimenter tous les deux. Vous avez fait en sorte que nous puissions bien comprendre les problèmes qu'ont les Premières nations avec les sujets dont nous avons discuté.

La séance est levée.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*

Communication Canada – Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*

Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

---

**WITNESSES**

*From the Assembly of First Nations:*

Mr. Rolland Pangowish, Director, Lands and Treaties Unit;  
Mr. Bryan Schwartz, Legal Counsel.

**TÉMOINS**

*De l'Assemblée des Premières Nations:*

M. Rolland Pangowish, directeur, section des traités et des terres;  
M. Bryan Schwartz, conseiller juridique.