First Session
Thirty-ninth Parliament, 2006-07

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Aboriginal Peoples

Chair:
The Honourable GERRY ST. GERMAIN, P.C.

Tuesday, May 15, 2007
Wednesday, May 16, 2007

Issue No. 16

Second and third meetings on:
Drinking water in First Nations' communities

WITNESSES:
(*See back cover*)

Première session de la
trente-neuvième législature, 2006-2007

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

Peuples autochtones

Président :
L'honorable GERRY ST. GERMAIN, C.P.

Le mardi 15 mai 2007
Le mercredi 16 mai 2007

Fascicule n^{o} 16

Deuxième et troisième réunions concernant :
L'eau potable dans les collectivités des Premières nations

TÉMOINS :
(*Voir à l'endos*)

44631-44648

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON ABORIGINAL PEOPLES

The Honourable Gerry St. Germain, P.C., *Chair*

The Honourable Nick G. Sibbeston, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Campbell	* LeBreton, P.C. (or Comeau)
Dyck	Lovelace Nicholas
Gill	Peterson
Gustafson	Segal
* Hervieux-Payette, P.C. (or Tardif)	Watt
Hubley	

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

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

The name of the Honourable Senator Milne substituted for that of the Honourable Senator Peterson, (*May 14, 2007*).

The name of the Honourable Peterson substituted for that of the Honourable Senator Milne (*May 15, 2007*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES PEUPLES AUTOCHTONES

Président : L'honorable Gerry St. Germain, C.P.

Vice-président : L'honorable Nick G. Sibbeston

et

Les honorables sénateurs :

Campbell	* LeBreton, C.P. (ou Comeau)
Dyck	Lovelace Nicholas
Gill	Peterson
Gustafson	Segal
* Hervieux Payette, C.P. (ou Tardif)	Watt
Hubley	

*Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

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

Le nom de l'honorable sénateur Milne est substitué à celui de l'honorable sénateur Peterson (*le 14 mai 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Peterson est substitué à celui de l'honorable sénateur Milne (*le 15 mai 2007*).

Published by the Senate of Canada

Available from: Public Works and Government Services Canada
Publishing and Depository Services, Ottawa, Ontario K1A 0S5

Also available on the Internet: http://www.parl.gc.ca

Publié par le Sénat du Canada

Disponible auprès des: Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt, Ottawa (Ontario) K1A 0S5

Aussi disponible sur internet: http://www.parl.gc.ca

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, May 15, 2007
(34)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 9:30 a.m., this day, in room 160-S Centre Block, the Chair, the Honourable Gerry St. Germain, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Dyck, Gill, Hubley, Milne, Sibbeston, St. Germain, P.C. and Watt (7).

In attendance: From the Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament, Tonina Simeone.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, March 29, the committee continued its study on the recent work completed in relation to drinking water in First Nations' communities. (*See Issue No. 15, Wednesday, May 2, 2007, for the full text of the Order of Reference.*)

WITNESSES:

Expert Panel on Safe Drinking Water for First Nations:

Harry Swain, Chair of the Expert Panel;

Steve Hrudey, Expert Panel Member;

Juli Abouchar, Legal Advisor.

The Chair made opening remarks.

Harry Swain made a statement and, together with Steve Hrudey and Juli Abouchar, answered questions.

At 10:55 a.m., the committee suspended.

At 10:57 a.m., pursuant to rule 92(2)(e), the committee resumed its sitting in camera to consider a draft agenda.

It was agreed that senators' staff and the communications officer remain in the room.

At 11:04 a.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 15 mai 2007
(34)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 9 h 30, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Gerry St. Germain, C.P. (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Dyck, Gill, Hubley, Milne, Sibbeston, St. Germain, C.P. et Watt (7).

Également présents : Du Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement : Tonina Simeone.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 29 mars, le comité poursuit son étude des travaux récents concernant l'eau potable dans les collectivités des Premières nations. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n^{o} 15 des délibérations du comité du mercredi 2 mai 2007.*)

TÉMOINS :

Groupe d'experts sur l'eau potable dans les collectivités des Premières nations :

Harry Swain, président du groupe d'experts;

Steve Hrudey, membre du groupe d'experts.

Julie Abouchard, conseillère juridique.

Le président fait des remarques préliminaires.

Harry Swain fait une déclaration puis, aidé de Steve Hrudey et Julie Abouchard, répond aux questions.

À 10 h 55, la séance est interrompue.

À 10 h 57, conformément à l'alinéa 92(2)e) du Règlement, le comité reprend la séance à huis clos afin d'examiner une ébauche de programme.

Il est convenu que le personnel des sénateurs et l'agent des communications demeurent dans la salle.

À 11 h 4, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, Wednesday, May 16, 2007
(35)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 6:30 p.m., this day, in room 160-S Centre Block, the Chair, the Honourable Gerry St. Germain, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Gill, Hubley, Sibbeston, St. Germain, P.C. and Watt (5).

In attendance: From the Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament, Tonina Simeone.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, March 29, the committee continued its study on the recent work completed in relation to drinking water in First Nations' communities. (*See Issue No. 15, Wednesday, May 2, 2007, for the full text of the Order of Reference*.)

WITNESSES:

Assembly of First Nations:

Richard Jock, Chief Executive Officer;

Earl Commanda, Director of Housing;

Candice Metallic, Legal Counsel.

The Chair made opening remarks.

Richard Jock made a statement and, together with Earl Cammanda and Candice Metallic, answered questions.

It was agreed that the following budget application for the Committee's special study on drinking water in First Nations' communities be adopted for submission to the Internal Economy, Budgets and Administration Committee.

Summary of Expenditures	
Professional and Other Services	$2,000
Transportation and Communications	$ 0
All Other Expenditures	$ 0
Total	**$2,000**

At 7:30 p.m., the committee suspended.

At 7:32 p.m., pursuant to rule 92(2)(f), the committee resumed its sitting in camera to consider a draft report.

It was agreed that senators' staff and the communications officer remain in the room.

At 7:50 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, le mercredi 16 mai 2007
(35)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 30, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Gerry St. Germain, C.P. (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Gill, Hubley, Sibbeston, St. Germain, C.P. et Watt (5).

Également présente : Du Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement : Tonina Simeone.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 29 mars, le comité poursuit son étude des travaux récents concernant l'eau potable dans les collectivités des Premières nations. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 15 des délibérations du comité du mercredi 2 mai 2007*.)

TÉMOINS :

Assemblée des Premières nations :

Richard Jock, président-directeur général;

Earl Commanda, directeur, Secrétariat au logement;

Candice Metallic, avocate-conseil.

Le président fait des remarques préliminaires.

Richard Jock fait une déclaration puis, aidé d'Earl Commanda et de Candice Metallic, répond aux questions.

Il est convenu d'adopter la demande budgétaire ci-dessous aux fins de l'étude spéciale sur l'eau potable dans les collectivités des Premières nations, qui sera soumise au Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration.

Résumé des dépenses	
Services professionnels et autres	2 000 $
Transport et communications	0 $
Autres dépenses	0 $
Total	**2 000 $**

À 19 h 30, la séance est interrompue.

À 19 h 32, conformément à l'alinéa 92(2)f) du Règlement, le comité reprend la séance à huis clos afin d'examiner une ébauche de rapport.

Il est convenu que le personnel des sénateurs et l'agent de communications demeurent dans la salle.

À 19 h 50, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Josée Thérien

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, May 15, 2007

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 9:30 a.m. to examine and report upon recent work completed in relation to drinking water in First Nations' communities.

Senator Gerry St. Germain (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: Good morning. It is my pleasure to welcome you to this Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples. I am Senator St. Germain from British Columbia and I have the privilege of chairing this committee.

Before we begin, let me introduce members of the committee. On my left is the deputy chair, Senator Nick Sibbeston, from the Northwest Territories, and next to him is Senator Lillian Dyck, from the Province of Saskatchewan. On my right, there is Senator Charlie Watt, from Northern Quebec, Senator Aurélien Gill, also from Quebec, and Senator Milne, who is from Ontario.

Today, we have before us, from the Expert Panel on Safe Drinking Water for First Nations. Welcome to the committee.

It is nice to see you again, Mr. Swain. Years back, when I was a cabinet minister in the other place, you were very active and you were doing a credible job. It is nice to see that you are back in the fray and doing what you have always done for Canadians, great service.

Harry Swain, Chair of the Expert Panel, Expert Panel on Safe Drinking Water for First Nations: Thank you, Mr. Chairman. I shall begin by introducing a couple of the people who are here, and some who are not. On my right is Steve Hrudey, an engineer in a public health faculty and now chairman of the Alberta Environmental Appeals Board. On my left is Juli Abouchar, our panel's legal adviser from Willms and Shier in Toronto.

Grand Chief Stan Louttit, our third member, could not be here and sends his apologies. I should also mention Catharine Lyons-King, panel secretary and drafter of most of the report that you have seen.

Honourable senators, my colleagues and I greatly appreciate your interest in the work we did last year on options for regulating water quality on Indian reserves. The written summary that has been circulated makes several points worth underlining.

First, new legislation will be required. Neither the laws of general application clause, section 88 of the Indian Act, nor hanging regulations on an existing federal statute, will work. New federal legislation could simply reference provincial regulations as the basis for reserves in their territory, but these

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 15 mai 2007

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 9 h 30, afin d'étudier, pour en faire rapport, les travaux récents concernant l'eau potable dans les collectivités des Premières nations.

Le sénateur St. Germain (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Bonjour. Je vous souhaite la bienvenue au Comité sénatorial permanent des peuples autochtones. Je suis le sénateur St. Germain. Je viens de la Colombie-Britannique et j'ai le privilège de présider le comité.

Avant de commencer, permettez-moi de présenter les membres du comité. À ma gauche, vous avez le vice-président, le sénateur Nick Sibbeston, des Territoires du Nord-Ouest, ensuite le sénateur Lillian Dyck, de la Saskatchewan. À ma droite, se trouvent les sénateurs Charlie Watt et Aurélien Gill, du Nord du Québec, et ensuite le sénateur Milne, qui vient de l'Ontario.

Nous accueillons aujourd'hui le Groupe d'experts sur la salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations. Je vous souhaite la bienvenue au comité.

Quel plaisir de vous revoir, monsieur Swain. Il y a quelques années, lorsque j'étais ministre à l'autre endroit, vous étiez très actif et faisiez un travail remarquable. C'est agréable de voir que vous vous relancez dans la mêlée et que vous continuez à faire ce que vous avez toujours fait pour les Canadiens, assurer un service exceptionnel.

Harry Swain, président, Groupe d'experts sur la salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations : Merci, monsieur le président. Je vais d'abord présenter les personnes qui sont ici, et d'autres qui n'y sont pas. À ma droite, vous avez Steve Hrudey, ingénieur d'un établissement de santé publique et le nouveau président de la Commission d'appels de l'environnement de l'Alberta. À ma gauche, Juli Abouchar, notre conseillère juridique, du cabinet Willms et Shier, à Toronto.

Le grand chef Stan Louttit, notre troisième membre, a dû s'absenter aujourd'hui et présente ses excuses. J'aimerais aussi mentionner que Catharine Lyons-King est la secrétaire du groupe et qu'elle a rédigé la plus grande partie du rapport que vous avez reçu.

Honorables sénateurs, mes collègues et moi sommes très heureux de l'intérêt que suscite chez vous l'étude que nous avons faite l'année dernière des formules permettant de réglementer la qualité de l'eau potable dans les réserves indiennes. Le résumé écrit qui vous a été distribué fait ressortir plusieurs points qui méritent d'être soulignés.

Il va falloir adopter une nouvelle loi. Ni l'article 88 de la Loi sur les Indiens, qui fait référence aux lois d'application générale, ni une loi fédérale existante ne nous habilitent à prendre les règlements nécessaires. Si nous adoptions une nouvelle loi fédérale, nous n'aurions qu'à y incorporer par référence les

regulations differ from place to place, which may concern some people. Moreover, there is no present mechanism for First Nations to have any direct say in the matter of what regulations will apply to them, since these are developed by a committee of federal, provincial and territorial officials and adopted, or not, by provincial governments without First Nations input.

More important, legislation that confines itself narrowly to drinking water quality would miss several closely related functions. It would miss source-water protection, an important matter to the many First Nations who regard this as a key to their responsibilities to the land and the water that nurture their societies. It would be silent on the question of responsibility for water management on reserves, notably for water takings and groundwater management, where there is potential for conflict with provincial governments. It would not set out the necessary mechanisms for co-operation with the jurisdictions that surround them. It would miss the question of which Indian lands — reserves, co-management areas agreed in the context of land claims settlements, areas of claimed but unadjudicated Aboriginal title, perhaps areas reclaimed through treaty land entitlements on the Prairies — will be governed by the new laws and which by provincial law. Of course, it would be silent on the question of who is to enforce the new rules once they are struck.

On this last matter, I was talking to an expert group recently on whether water ought to be declared a human right. All 10 provinces and three territories were represented. I asked how many of them would be interested in taking on the task of enforcing provincial standards on reserve even if all the costs were borne by the federal government. There were no volunteers.

Since any of these matters would leave the legislative scheme seriously incomplete, I expect that a wise minister would wish to address them. The specific way they are addressed would be of great interest to First Nations, the provinces and territories and the Department of Finance.

To further complicate matters, you have heard that the system that provides drinking water is an amalgam of band councils, Health Canada, Indian Affairs and Environment Canada. In particular, Indian Affairs provides the money. A regulatory system would have to bind the federal parts of the system, including, in particular, the funders, to be effective. Its enforcers cannot be the providers, for fundamental conflict of interest reasons. For this reason, we invented, as an option, a First Nations water commission and an associated appeals

lois provinciales de manière à en faire le régime législatif de base applicable aux réserves se trouvant dans leur territoire respectif. Hélas, la législation diffère d'un endroit à un autre, ce qui pourrait susciter des difficultés. De plus, aucun mécanisme existant ne donne aux Premières nations le droit de participer directement à l'élaboration des règlements qui s'appliqueront à eux, car ils sont élaborés par un comité de fonctionnaires fédéraux, provinciaux et territoriaux, et les gouvernements provinciaux les prennent, ou les rejettent, sans demander leur avis aux Premières nations.

Mais ce qui est plus important encore, c'est qu'une législation ne régissant que la qualité de l'eau potable ne permettrait pas d'encadrer plusieurs fonctions qui ont une incidence directe sur elle. Une telle législation n'assurerait pas la protection de l'eau, un point important pour beaucoup de Premières nations qui estiment que sans cette protection, elles ne peuvent s'acquitter de leurs responsabilités à l'égard de la terre et de l'eau qui nourrissent leurs sociétés. Cette législation ne préciserait pas à qui il incomberait de gérer l'eau dans les réserves, surtout les prélèvements d'eau et les eaux souterraines, un point qui risque de susciter des affrontements avec les gouvernements provinciaux. Elle n'établirait pas les mécanismes nécessaires à la coopération entre les Premières nations et les gouvernements et administrations qui sont leurs interlocuteurs. Elle ne préciserait pas quelles bandes — réserves indiennes, régions en cogestion établies dans les règlements de revendications territoriales, régions sur lesquelles les Autochtones prétendent avoir un titre sans qu'aucun titre ne leur ait été reconnu, terres recouvrées en vertu de droits fonciers issus des traités dans les Prairies — seront régies par la nouvelle loi ou assujetties aux lois provinciales. Elle ne préciserait bien sûr pas qui devrait appliquer les nouvelles règles qui seront établies.

À ce dernier propos, je discutais récemment avec un groupe de spécialistes de la question de savoir s'il y aurait lieu de considérer l'accès à l'eau comme un droit de la personne. Les dix provinces et les trois territoires y étaient représentés. Je leur ai demandé combien d'entre eux seraient prêts à se charger de l'application des normes provinciales dans les réserves, même si le gouvernement fédéral assumait la totalité des coûts. Aucun ne s'est porté volontaire.

Comme n'importe lequel des problèmes précisés aurait pour effet que le régime législatif serait gravement insuffisant, je crois que tout ministre serait sage de les régler. La façon exacte dont ils seront réglés sera d'un grand intérêt pour les Premières nations, les provinces et les territoires et pour le ministère des Finances.

Pour compliquer encore les choses, vous savez tous que le système d'approvisionnement en eau potable fait intervenir les conseils de bande, Santé Canada, Affaires indiennes et Environnement Canada, et que les fonds émanent d'Affaires indiennes. Pour être efficace, le régime réglementaire devrait s'appliquer aux maillons fédéraux de cette chaîne, notamment et surtout aux bailleurs de fonds. De plus, les règlements ne devraient pas être appliqués par les pourvoyeurs afin, bien évidemment, d'éviter toute possibilité de conflit d'intérêts. Nous

tribunal, which would be responsible for inspections and for holding particular parties, including the federal agencies, to account.

We made the point at some length that regulation without the means to attain the norms was a fruitless game of blame the victim. Attention to the capital and operating cash requirements must accompany, perhaps precede, any successful attempt at regulation. Forcing the liabilities and the standard of care on First Nations that Ontario, for one, did to its municipalities in the wake of Walkerton, without providing the resources and training to meet new and higher standards, will justly be resisted.

Regulation in important respects is an after-the-fact thing. The real objective is not to find and punish the guilty, but rather to prevent contamination from occurring in the first place. After all, the acute threats to drinking water quality, which are all microbial, are measured only after the water has been drunk. It is the classic barrier, good source water, excellent treatment, safe distribution, proper treatment after use, and all of this within a framework of quality management that keeps our water safe. It is not rules about maximum contamination levels.

The present means used by the government to make this happen are not dissimilar to the means used by all provinces before Walkerton woke everyone up — that is, a combination of guidelines or objectives for drinking water quality; expert oversight of treatment system design; some emphasis on training; and funding conditions that contractually obligated the providers to meet the objectives. This system has in practice been loose and lacking in real accountability, but it is worth pointing out its similarity to provincial practices until only seven years ago.

Fortunately, the federal government has seriously increased its investment in engineering and training, wrapping up strongly after 1996. We are now at a stage where the intent of the 1977 policy — standards similar to non-native communities of comparable size and remoteness — seems to be in sight, although good measurement is lacking.

In British Columbia, Manitoba and Ontario, as instances, it would appear that the proportion of small and rural communities served by fully accredited operators is about as high as it is in non-Aboriginal communities. All communities are currently chasing a qualified labour force that is too small and that, given the time it takes to train and certify people, cannot be expanded overnight. Both groups have some distance to go to reach provincial standards, but the situation is far from hopeless.

avons donc pensé à la possibilité de créer une commission sur l'eau dans les collectivités des Premières nations et un tribunal d'appel associé, qui seraient chargés de faire les inspections et d'obtenir des comptes de certaines parties, y compris des agences fédérales.

Nous avons expliqué assez clairement que prendre des règlements imposant des normes sans donner les moyens de respecter ces normes reviendrait à faire porter le blâme aux victimes, un exercice stérile. Pour réussir à réglementer l'eau, il faudra veiller, peut-être même avant de commencer, à prévoir des budgets suffisants pour couvrir les dépenses d'équipement et de fonctionnement. Les Premières nations auraient parfaitement raison de résister si on les obligeait à assumer toutes les responsabilités et à appliquer seules la diligence requise, comme l'Ontario l'a fait avec ses municipalités au lendemain de la crise de Walkerton, sans leur fournir les ressources et la formation voulues pour respecter des normes nouvelles et plus rigoureuses.

À certains égards importants, la réglementation doit intervenir en second lieu. En fait, il s'agit moins de trouver et de punir le coupable que d'empêcher la contamination. Après tout, les agents, tous microbiens, qui menacent la qualité de l'eau potable ne sont décelés et mesurés qu'une fois que l'eau a été bue. Ce sont les mesures classiques — une eau de source de qualité, un traitement excellent, une distribution sécuritaire, un traitement adéquat des eaux usées, le tout dans un cadre de gestion de la qualité — qui assurent la salubrité de notre eau, et non des règles sur les niveaux maximaux de contamination acceptables.

Les moyens que le gouvernement emploie actuellement pour arriver à ce résultat ressemblent assez à ceux qu'employaient toutes les provinces avant que l'incident de Walkerton sonne le réveil général, soit adopter des lignes directrices ou des objectifs en matière de qualité de l'eau potable, faire superviser la conception des systèmes de traitement par des spécialistes, insister sur la formation et lier dans les contrats le paiement des fournisseurs à l'atteinte des objectifs établis. Ces mesures sont dans la pratique appliquées avec relâchement et sans qu'il existe de structures redditionnelles dignes de ce nom, mais il vaut la peine de signaler en quoi elles ressemblent aux pratiques qui prévalaient dans les provinces jusqu'à il y a sept ans.

Heureusement, le gouvernement fédéral a fortement augmenté les sommes consacrées au génie et à la formation, surtout après 1996. À l'heure actuelle, nous nous rapprochons des objectifs de la politique de 1977 — l'application dans les réserves de normes similaires à celles qui prévalent dans des collectivités non autochtones comparables par la taille et l'isolement — même si nous ne pouvons mesurer à quel point.

En Colombie-Britannique, au Manitoba et en Ontario, par exemple, il semble que la proportion de petites collectivités rurales desservies par des fournisseurs dûment agréés soit presqu'aussi élevée que celles des collectivités non autochtones. Partout, on s'arrache une main-d'œuvre qualifiée trop peu nombreuse et qu'on ne peut augmenter rapidement étant donné le temps qu'il faut pour former et agréer les techniciens. Ces petites localités, autochtones comme non autochtones, ne sont pas encore à la

We were impressed by the testimony of First Nations leaders and technical experts on the distance they had come and by their eagerness to finish the work.

Honourable senators, these are questions that will crease the brows of the wisest and best intentioned among us. While we commented on them in our report, we were not so presumptuous as to make definitive recommendations. It seems to us that a tripartite discussion ought to precede legislation and that this committee might offer some wisdom to all parties, especially the federal one. The bottom line is that there are a number of important technical and economic issues that will require solution before legislation is crystallized. Obviously, this should be done in respectful dialogue with First Nations. There is time to do this, since, in respect of water, at least, no one can credibly compare Indian reserves with the Third World. Statements to that effect tend to come from people who have visited neither or who have an axe to grind.

The urgent matters of operator training and capital investment are well advanced and, of course, need to be completed, but the next steps require the creation of regulatory institutions that fit within the evolving constitutional framework of the country and especially the increasing weight that we, as a society, are giving to the autonomy and responsibilities of the First Nations. These matters require that we reflect on them together.

The Chairman: Thank you, Mr. Swain. Does that complete your presentation?

Mr. Swain: Yes.

The Chairman: The floor is open for questions. Mr. Swain, in your summation, you said that a comparison to a Third World scenario is unfair. Yet, in Canada, 90 communities are still under a boil-water regime. Can you elaborate on this, so the viewing audience might better understand why these statements were being made and why you are refuting them?

Mr. Swain: The question has to do with the 1977 policy that stated comparability with other Canadian communities of similar size and remoteness. In our province, about 8 per cent of communities have persistent boil-water advisories, 300 in British Columbia alone. In British Columbia generally, and on First Nations reserves, these are usually for technical reasons that pose a risk but not an immediate threat to human health, such as a matter of turbidity rather than a microbiological exceedance. The advisories might be due to the unavailability of a trained operator, even though the person in place has been on the job for some time and has experience.

hauteur des normes provinciales, mais la situation est loin d'être désespérée. Nous avons été agréablement surpris par ce que les chefs de Premières nations et les spécialistes nous ont dit sur les progrès qu'elles ont réalisés et sur leur détermination à respecter parfaitement les normes.

Honorables sénateurs, voilà des questions à donner des rides aux plus sages et aux mieux intentionnés d'entre nous. Nous en avons parlé dans notre rapport, sans toutefois avoir la présomption de faire des recommandations définitives. Il nous semble qu'il faudrait tenir des discussions tripartites avant de légiférer et que le comité pourrait donner des idées judicieuses à toutes les parties concernées et surtout au gouvernement fédéral. L'essentiel, c'est qu'il faudra résoudre un certain nombre de questions techniques et économiques importantes avant d'établir la législation. De toute évidence, il faudrait le faire dans le cadre d'un dialogue respectueux avec les Premières nations. Nous avons le temps, car dans la mesure où il s'agit de l'eau, à tout le moins, il n'est pas sérieux de comparer nos réserves indiennes au Tiers monde, comme l'ont fait certaines personnes qui n'ont jamais mis les pieds dans une réserve et ne sont jamais allées dans un pays du Tiers monde, ou qui ont des comptes à régler.

Nous sommes déjà bien avancés dans les questions urgentes que sont la formation des opérateurs et l'investissement de capitaux, travail que nous devrons évidemment terminer, mais les prochaines étapes requièrent la création d'organismes de réglementation qui respectent le cadre constitutionnel en pleine évolution du pays et surtout l'importance grandissante que nous accordons, en tant que société, à l'autonomie et aux responsabilités des Premières nations. Nous devons nous pencher ensemble sur ces questions.

Le président : Merci, monsieur Swain. Avez-vous terminé votre exposé?

M. Swain : Oui.

Le président : Vous pouvez maintenant poser des questions. Monsieur Swain, dans votre déclaration, vous avez dit qu'il est injustifié de comparer la situation des collectivités autochtones à celle du tiers monde. Il n'en demeure pas moins qu'au Canada, 90 collectivités doivent encore faire bouillir l'eau. Pouvez-vous nous en dire un peu plus à ce sujet pour que les auditeurs puissent mieux comprendre pourquoi ces affirmations ont été faites et pourquoi vous les réfuter?

M. Swain : La question a trait à la politique de 1977 qui établissait des comparaisons avec d'autres collectivités canadiennes de taille et d'éloignement géographique comparables. Dans notre province, environ 8 p. 100 des collectivités reçoivent constamment des avis d'ébullition d'eau; 300 ont été émis dans la seule province de la Colombie-Britannique. Généralement, en Colombie-Britannique et dans les réserves des Premières nations, ces avis sont émis pour des raisons techniques qui constituent un risque et non pas une menace immédiate pour la santé humaine, à cause d'un problème de turbidité plutôt que d'une contamination microbiologique excessive, par exemple. Les avis peuvent être attribuables à la non-disponibilité d'un opérateur formé, même si la personne en place occupe le poste depuis un certain temps et a de l'expérience.

The question of DIAND's definition of what communities are at risk is something I think might be examined a bit. In our report, we made the observation that Pikangikum, a community in Northern Ontario with a serious water supply problem, is not on the department's list of high-risk communities. That is a problem because of the way the department makes the definitions.

Senator Hubley: I will go back to the beginning of your presentation when you touched on whether water ought to be declared a human right. I should like to have your input on whether the committee should begin with that area. Is it the case that, unless we can resolve the issue of safe drinking water for everyone, we will not be able to provide safe drinking water on an ongoing basis — unless we are talking about chemically treated water systems? Certainly, that came up in some of your discussions. What do the other provinces think about that suggestion?

Mr. Swain: I should make it clear that the question of water as a human right is not something that came up before this panel but was a subsequent event. The Department of Foreign Affairs had a conference a couple of months ago on whether Canada should sign an international convention to that effect.

The cynic's response would be that a human right and $1.50 will get you a bottle of Perrier.

Declaring water to be a human right does not do anything to see to its provision. The critical things are investment in the capital facilities, investment in the training of operators and investment in good operation of systems. If those things are present, then whether it is a human right is beside the point, although it might be nice. It might have great relevance to Third World countries and help those people to make a moral argument to their government that they ought to undertake those necessary expenditures. However, there is no substitute for the expenditures.

My personal conclusion is that if we want to see the completion of what has been a fairly considerable national effort to get good water on Indian reserves, then we should worry about the basics, about the resources, and then about a regulatory system. The rest is not too important.

Senator Sibbeston: I noticed from your study that you attended many of the larger centres in the country. Did you have the opportunity to see some of the worst water conditions that exist on reserves?

Mr. Swain: We did not have that opportunity. The hearings across the country were arranged by the department, and the smallest place in which we held hearings was Whitehorse. We visited a few reserves on this tour, but not the worst-case places. All three of us on the panel have had direct experience with that at other times. Certainly, Grand Chief Louttit has seen that.

Je crois que la définition que donne le MAINC des collectivités à risque mérite d'être examinée un peu. Dans notre rapport, nous avons fait observer que Pikangikum, une collectivité du Nord de l'Ontario aux prises avec un problème sérieux d'approvisionnement en eau potable, ne figure pas sur la liste des collectivités à risque élevé du ministère. C'est un problème en raison de la manière dont le ministère élabore les définitions.

Le sénateur Hubley : Je vais revenir sur un sujet que vous avez abordé au début de votre exposé à savoir si l'eau devrait être déclarée un droit de la personne. J'aimerais savoir si vous croyez que le comité devrait commencer à étudier la question. Est-ce vrai que, à moins de pouvoir régler le problème de l'eau potable pour tous, nous ne pourrons pas fournir de l'eau potable sur une base permanente — sauf s'il est question de systèmes de traitement de l'eau par voie chimique? Cette question a sûrement été soulevée dans quelques-unes de vos discussions. Que pensent les autres provinces de cette suggestion?

M. Swain : Je tiens à préciser que la question de considérer l'eau comme un droit de la personne n'a jamais été soulevée devant ce groupe d'experts, mais l'a été plus tard. Il y a quelques mois, le ministère des Affaires étrangères a tenu une conférence pour déterminer si le Canada devrait signer une convention internationale à cet effet.

Le cynique répondrait qu'un droit de la personne et 1,50 $ vous obtiendront une bouteille de Perrier.

Déclarer l'eau comme un droit de la personne n'aide en rien à l'approvisionnement. Ce qui est crucial, c'est d'investir dans des installations, la formation d'opérateurs et le bon fonctionnement des systèmes. Si tous ces facteurs sont réunis, le fait que l'eau soit un droit de la personne importe peu, quoi que ce pourrait être une bonne chose. Cela pourrait être très important pour les pays du tiers monde et permettrait aux habitants de présenter des arguments moraux à leur gouvernement pour le convaincre de prévoir ces dépenses nécessaires. Cependant, rien ne peut remplacer les dépenses.

Ce que j'en conclus, personnellement, c'est que si nous voulons mener à terme ce qui a été un effort national assez important en vue d'approvisionner les réserves autochtones en eau potable, nous devrions nous préoccuper d'abord de l'essentiel et des ressources et ensuite, d'un système de réglementation. Le reste a peu d'importance.

Le sénateur Sibbeston : Dans votre étude, j'ai remarqué que vous avez visité bon nombre des grands centres du pays. Avez-vous eu l'occasion de visiter les réserves où la qualité de l'eau est la plus mauvaise?

M. Swain : Nous n'en avons pas eu l'occasion. Les audiences tenues partout au pays ont été organisées par le ministère et la ville la plus petite où il y en a eu était Whitehorse. Nous avons visité quelques réserves durant ce voyage, mais pas celles où la situation est la plus désastreuse. Nous trois, qui sommes membres du groupe d'experts, avons personnellement constaté la situation à d'autres occasions. Le grand chef Louttit en a certes été témoin.

Steve Hrudey, Expert Panel Member, Expert Panel on Safe Drinking Water for First Nations: The people who appeared before us did an excellent job of bringing their experience to us, so we saw in full colour the terrible conditions at Pikangikum, for example. As Mr. Swain has pointed out, each of us has had an opportunity to see some of these conditions in the past, so we were not unaware of the worst.

Senator Sibbeston: Your general comments are that some situations are bad but that much progress has been made, and you would not describe the situation as being similar to a Third World country. Could you describe the reality of the situation? Is there a crisis? Should Canadians be concerned about it? What is the situation on the ground vis-à-vis most of the reserves?

Mr. Hrudey: To understand our comment about Third World, the WHO estimates that approximately 1.8 million people die each year of unsafe water in the Third World, the majority of those being children. We had no evidence of children dying due to unsafe water on our First Nations reserves, but that does not mean that the conditions are acceptable. We saw much evidence of unacceptable conditions. It comes back to what we mean by "safe." When the Expert Panel on Safe Drinking Water for First Nations looked to Canadian legislation, both provincial or federal, we found that nowhere is "safe" defined with regard to drinking water, and nor is "safe" defined in U.S. legislation. That is because "safe" is not a sharp line.

The analogy that we used in our report is that driving through a red light is unsafe, driving through a green light should be safe, but it is not without risk, and driving through a yellow light increases one's risk. There is a gradation. We can clearly define what is unsafe. Walkerton was unsafe; seven people died. Defining "safe" is a question of how far removed from what is clearly unsafe you choose to be. There is a general consensus in the water business about how far from safe you should be, and that is where the multiple-barrier approach comes in.

When the Department of Indian Affairs defines something as "high risk," they are saying that some of those barriers are not working; they are not saying that they expect someone to get sick or die within days. Is the situation of 90-some water supplies being listed as high risk acceptable? It is clearly not, because what is acceptable is to have all the barriers working. However, that is still far removed from Third World conditions.

Steve Hurdey, membre du groupe d'experts, Groupe d'experts sur l'eau potable dans les collectivités des Premières nations : Les gens qui ont témoigné devant nous ont bien réussi à nous faire part de leur expérience et à nous fournir le compte rendu détaillé des conditions terribles dans lesquelles vivent les habitants de Pikangikum, par exemple. Comme l'a souligné M. Swain, nous avons tous eu l'occasion de voir certaines de ces conditions par le passé, alors nous étions au courant des pires cas.

Le sénateur Sibbeston : De façon générale, vous dites que certaines situations sont mauvaises, mais que des progrès énormes ont été réalisés et que vous ne compareriez pas la situation à celle d'un pays du tiers monde. Pourriez-vous décrire ce qui se passe en réalité? Y a-t-il une crise? Les Canadiens devraient-ils s'inquiéter? Quelle est la situation sur le terrain en ce qui concerne la plupart des réserves?

M. Hrudey : Pour comprendre notre observation sur le tiers monde, l'OMS estime que 1,8 million de personnes environ, dont la majorité sont des enfants, meurent chaque année à cause de l'insalubrité de l'eau. Rien ne laisse croire que des enfants sont morts en raison de l'insalubrité de l'eau dans nos réserves des Premières nations, mais cela ne veut pas dire que les conditions sont acceptables pour autant. Nous avons vu beaucoup d'indications que les conditions sont inacceptables. Cela nous ramène à ce que nous entendons par « sécuritaire ». Quand le Groupe d'experts sur l'eau potable dans les collectivités des Premières nations a étudié les lois canadiennes, tant provinciales que fédérales, nous avons remarqué que le terme « sécuritaire » dans le contexte de l'eau potable n'est défini nulle part et qu'il ne l'est pas non plus dans la loi américaine. C'est parce que la notion de « sécurité » n'est pas assez une ligne précise.

Dans notre rapport, nous avons fait une analogie avec la conduite automobile : passer au feu rouge, c'est dangereux, passer au feu vert devrait être sans danger, mais comporte quand même des risques, et passer au feu jaune accroît les risques du conducteur. Il y a une gradation. Nous pouvons clairement définir ce qui n'est pas sécuritaire. Walkerton ne l'était pas; sept personnes sont décédées. Définir « sécuritaire », c'est de déterminer jusqu'à quel point vous décidez de vous éloigner de ce qui est clairement dangereux. Dans l'industrie de l'eau, on s'entend généralement jusqu'à quel point on peut s'éloigner de la sécurité et c'est là que l'approche à barrières multiples entre en jeu.

Quand le ministère des Affaires indiennes qualifie un endroit comme étant « à risque élevé », il dit que certaines de ces barrières sont inefficaces et non pas qu'il s'attend à ce qu'une personne tombe malade ou décède dans les prochains jours. Est-il acceptable que l'approvisionnement en eau de quelque 90 endroits soit considéré comme présentant un risque élevé? Absolument pas, parce que ce qui est acceptable, c'est que toutes les barrières soient efficaces. Toutefois, nous sommes tout de même très loin des conditions du tiers monde.

Senator Sibbeston: Have you seen evidence since you wrote your report that the federal government is sincerely interested and is determined to resolve the problem of safe water in all the First Nations communities in our country?

Mr. Swain: In fairness, one would have to say yes. Successive governments over the last 10 years have devoted a great deal of new money to the problem. The present minister, in the face of the observations by the Auditor General about the lack of regulation, and recognizing that regulation was not a simple question in this case, convened the Expert Panel on Safe Drinking Water for First Nations. In the budget, the government promised to introduce legislation, so they are moving. A reasonable test will be what they do with the renewal of the capital funding strategy, which has to come later this year, and with the content of the legislation that will eventually be introduced.

If we have a purpose here today, it is to alert honourable senators to some of the things that you might want to watch for in that proposed legislation when it arrives.

Senator Sibbeston: Finally, with respect to what our government can do with respect to providing good drinking water in all the First Nations areas in our country, why are you recommending that in every part of the country the provincial standard be adopted on reserves? Why could not the federal government, working with First Nations, adopt very high water standards that would apply to First Nations? Could the federal government not simply deal with the issue in that way? That seems to be such a simple answer. It is federal jurisdiction. First Nations need to be involved. Why not set up legislation with a high water standard that would apply to all First Nations?

Mr. Swain: That was, in effect, the conclusion at which we arrived. We considered a number of alternatives. Even to invoke provincial standards will require a federal act. That might be an easy way into it for the federal government.

However, in that way, standards would differ across the country. Some parts of those differences are important; some are not. In the back of our report, Ms. Abouchar and her colleague prepared a long appendix on provincial water regulation setting out what provinces do and how they do it, topic by topic. As you review that, you will see that some provinces are well ahead of others in some respects.

You could, for example, have federal legislation that takes the best from every province and set up a federal standard that is really skookum. It would probably be an expensive standard to meet, and it would certainly attract some approbation from First Nations, albeit not universal. It would put in stark contrast the question of who would enforce the rules, because under those

Le sénateur Sibbeston : Depuis que vous avez rédigé votre rapport, avez-vous des indications que le gouvernement fédéral tient sincèrement et est déterminé à régler le problème de l'eau potable dans toutes les collectivités des Premières nations du pays?

M. Swain : En toute honnêteté, on doit répondre que oui. Au cours des dix dernières années, les gouvernements qui se sont succédé ont débloqué beaucoup d'argent frais pour régler le problème. Le ministre actuel, à la lumière des observations faites par la vérificatrice générale au sujet de l'absence de réglementation, et reconnaissant que la question de la réglementation n'était pas simple dans ce cas-ci, a convoqué le Groupe d'experts sur l'eau potable dans les collectivités des Premières nations. Dans le budget, le gouvernement a promis de présenter des projets de loi; alors, il bouge. Un critère raisonnable pour en juger sera de vérifier ce qu'il fera à l'égard du renouvellement de la stratégie des dépenses en capital, qui sera annoncée plus tard cette année, et la teneur du projet de loi qu'il déposera ultérieurement.

Mais notre objectif ici aujourd'hui, c'est de porter à l'attention des sénateurs certains points qu'ils voudront peut-être surveiller dans le projet de loi lorsqu'il sera présenté.

Le sénateur Sibbeston : Enfin, en ce qui a trait à ce que notre gouvernement peut faire pour approvisionner en eau potable les collectivités des Premières nations de notre pays, pourquoi recommandez-vous que chaque région du pays adopte la norme provinciale sur les réserves? Pourquoi le gouvernement fédéral, en collaboration avec les Premières nations, ne pourrait-il pas adopter des normes très élevées en matière d'eau potable qui s'appliqueraient aux Premières nations? Le gouvernement fédéral ne pourrait-il pas tout simplement régler le problème de cette manière? Cela paraît être une réponse si simple. C'est de compétence fédérale. Les Premières nations doivent participer. Pourquoi ne pourrions-nous pas établir une loi prévoyant une norme élevée sur la qualité de l'eau qui s'appliquerait à toutes les Premières nations?

M. Swain : C'est effectivement la conclusion à laquelle nous sommes arrivés. Nous avons envisagé un certain nombre d'options. Il faudra une loi fédérale pour juste invoquer les normes provinciales. Cela pourrait être une option facile pour le gouvernement fédéral.

Toutefois, de cette manière, les normes différeraient d'une région à l'autre au pays. Certains éléments de ces différences sont importants; d'autres, non. À la fin de notre rapport, Mme Abouchar et sa collègue ont préparé une longue annexe portant sur la réglementation provinciale sur l'eau qui établit, sujet par sujet, ce que les provinces font et comment elles le font. En l'examinant, vous verrez que certaines provinces ont une bonne longueur d'avance sur d'autres à certains égards.

Par exemple, vous pourriez avoir une loi fédérale qui comporte les meilleures pratiques de chaque province pour créer une norme fédérale qui serait vraiment le « nec plus ultra ». Il serait probablement coûteux de respecter cette norme, qui obtiendrait assurément une certaine approbation, quoique pas unanime, des Premières nations. Cela ferait vivement ressortir la question de

circumstances you would not be in a position to ask the provinces for their cooperation because they would be asked to enforce rules that were not their own, et cetera, and you would certainly lose the efficiency benefits.

Juli Abouchar, Legal Advisor, Expert Panel on Safe Drinking Water for First Nations: We looked at using provincial laws within each jurisdiction and concluded that it was untenable. It is too difficult, from a legal perspective, to have each province apply its laws of general application. That was an option that we felt was untenable from the start.

As Mr. Swain has pointed out, we moved quickly to the exact proposal that you have put on the table, senator, of having a federal act regulate drinking water on reserves. One of the benefits of that approach is the ability to perhaps establish a nationwide First Nations water commission. There would be many benefits from that, but one of the primary benefits and one of the driving forces for looking at it is that it would hold all parties accountable. Mr. Swain mentioned the need to hold the funders and the providers of water within the First Nations accountable for each role they are playing. The water commission, as an independent, arm's-length body, would be able to do that and would also help to develop capacity and increase and improve training that is already happening within First Nations, because it would be a commission that was largely made up of First Nations representatives.

This idea could apply even if the government were to pass an act that incorporated by reference the provincial laws. Even if that route were taken, the water commission could play a role to help with enforcement. It could be the independent enforcement body to deal with the issue of the acceptance of provincial enforcement on reserves.

Mr. Hrudey: Your question also touches on a common misunderstanding. The water quality guidelines in Canada are common across the country. They are set by a federal-provincial-territorial committee to put numbers on what drinking water quality should be. However, in terms of drinking water safety, those numbers are useful as a reference, but they are not what ensure drinking water safety. Drinking water safety is ensured by practices in terms of training and operator certification and practices in terms of requirements for treatment, construction and operating approvals — all the other factors that differ from province to province. While we do have some level of consistency across Canada in the simple numbers for what the quality should be coming out of your tap, how that quality is ensured, which is what really assures safety, differs quite a bit across the country.

savoir qui aurait la responsabilité de faire respecter les règles, car dans ces circonstances, vous ne seriez pas en mesure de demander la collaboration des provinces parce qu'on leur demanderait d'appliquer des règles qui n'étaient pas les leurs, et cetera, et vous perdriez certainement les avantages au chapitre de l'efficacité.

Juli Abouchar, conseillère juridique, Groupe d'experts sur l'eau potable dans les collectivités des Premières nations : Nous avons examiné la possibilité de recourir à des lois provinciales dans chaque administration et avons conclu que c'était impossible. D'un point de vue juridique, il est trop difficile de demander à chaque province de faire respecter ses lois d'application générale. C'était une option que nous jugions indéfendable dès le départ.

Comme l'a souligné M. Swain, nous avons rapidement opté pour la proposition précise que vous avez présentée, sénateur, à savoir une loi fédérale qui réglemente l'eau potable dans les réserves. L'un des avantages de cette approche, c'est la possibilité de peut-être pouvoir créer une commission nationale de l'eau des Premières nations. Cette commission présenterait de nombreux avantages, mais l'un des plus grands et l'un des motifs principaux pour envisager cette possibilité, c'est qu'elle tiendrait toutes les parties responsables de leurs actes. M. Swain a parlé de la nécessité d'exiger des bailleurs de fonds et des fournisseurs d'eau au sein des Premières nations qu'ils rendent compte pour chaque rôle qu'ils jouent. La commission de l'eau, en tant qu'entité indépendante, serait en mesure de le faire et aiderait également à renforcer les capacités et à accroître et à améliorer la formation actuellement offerte chez les Premières nations parce qu'elle serait en grande partie composée de représentants des Premières nations.

L'idée pourrait s'appliquer même si le gouvernement adoptait une loi qui incorporait par renvoi les lois provinciales. Même si cette approche était adoptée, la commission de l'eau pourrait jouer un rôle pour aider à l'application de la loi. Elle pourrait être l'organisme d'exécution indépendante qui s'occuperait de la question de l'acceptation de la mise en application des lois provinciales dans les réserves.

M. Hrudey : Votre question porte aussi sur un malentendu courant. Les Recommandations pour la qualité des eaux au Canada sont les mêmes partout au pays. Elles sont établies par un comité fédéral-provincial-territorial qui chiffre ce que devrait être la qualité de l'eau potable. Cependant, au chapitre de la salubrité de l'eau potable, il est utile de se reporter à ces chiffres, mais ce n'est pas ce qui assure la salubrité de l'eau potable. La salubrité de l'eau potable est assurée par des pratiques en matière de formation et d'accréditation des opérateurs et des pratiques liées à des exigences relatives au traitement, à la construction d'installations et d'approbations d'exploitation — et tous les autres facteurs qui diffèrent d'une province à l'autre. Alors qu'il y a un certain degré d'uniformité sur les chiffres simples qui représentent ce que devrait être la qualité de l'eau du robinet partout au Canada, la façon dont cette qualité est assurée, ce qui garantit vraiment la salubrité, diffère beaucoup d'une région à l'autre du pays.

Senator Milne: Coming from Ontario, I have some knowledge of what has happened to our rural communities in the wake of Walkerton. I know of the great problems the provincial regime has given to those rural communities, and presumably to the First Nations in Ontario as well.

I know what it has done to any kind of an agricultural enterprise in Ontario, which has put almost impossible loads on them if they are dealing with the public in any way. If they are drilling their own wells and bringing up their own water, they still have to comply with expensive propositions.

Mr. Swain, you said in your presentation that standards similar to non-native communities of comparable size and remoteness seem to be in sight, though measurement is lacking. What do you mean by "measurement is lacking"? What kind of measurement is lacking?

Mr. Swain: To my knowledge, no one has done a comparison — let us say pair by pair — of comparable communities to see what the situation is in Aboriginal and non-Aboriginal communities. One would think, if this were the standard to which the federal government is holding itself, they would periodically do this; however, it has not been done.

Senator Milne: Mr. Hrudey, in your presentation you mentioned a multiple-barrier approach. Would you please tell us what that is?

Mr. Hrudey: Water is such an important and pervasive aspect of our lives. In the Third World, water is unsafe and it is primarily children who die. In the multiple-barrier approach, we are saying that it is not good enough to put your eggs in one basket. You do not rely on one single step to assure drinking water safety. There must be multiple steps, each of which may be capable of taking unsafe water and making it acceptable.

The idea of multiple barriers is to put multiple levels of protection in place, such that if there is an upset in one of those barriers we still do not have illness.

For example, Walkerton had effectively only one barrier, and it was inadequate. It failed and people died.

Senator Milne: You are talking about filtration, treatment and then radiation?

Mr. Hrudey: There are multiple steps in multiple barriers. Source water protection is the first, making sure you do not abide pollution of our natural waterways.

Senator Milne: You do not dig your well down the hill from a barnyard.

Mr. Hrudey: The barnyard must manage its drainage; that is source water protection. The first step is keeping drainage from getting into the water. If you are using a well, you must treat the water, if it is a shallow well. You must ensure that it is monitored, to know that you are meeting the treatment requirements. The system must be operated by someone who understands the threats to the system and can recognize trouble.

Le sénateur Milne : Puisque je viens de l'Ontario, je sais un peu ce qui est arrivé à nos collectivités rurales au lendemain de l'incident de Walkerton. Je suis consciente des grandes difficultés que le régime provincial a occasionnées à ces collectivités rurales et sans doute aussi aux Premières nations de l'Ontario.

Je connais les répercussions que le régime a eues sur les entreprises agricoles de toutes sortes en Ontario, en leur imposant des fardeaux presque insupportables lorsqu'elles font affaire avec le public d'une manière quelconque. Même si elles forent leurs propres puits et pompent leur propre eau, elles doivent quand même se conformer aux exigences coûteuses.

Monsieur Swain, vous avez dit dans votre exposé que des normes semblables à celles qui sont en vigueur dans les collectivités non autochtones de taille et d'éloignement géographiques comparables semblent émerger, bien qu'il manque de mesures. Qu'entendez-vous par là? Quels genres de mesures font défaut?

M. Swain : À ma connaissance, personne n'a fait de comparaison — établit de parallèle — entre des collectivités comparables pour voir quelle est la situation dans les collectivités autochtones et non autochtones. On pourrait croire que si c'est la norme à laquelle se plie le gouvernement fédéral, il ferait des comparaisons régulièrement; cependant, cela n'a pas été fait.

Le sénateur Milne : Monsieur Hrudey, vous avez parlé dans votre exposé d'une approche à barrières multiples. Pourriez-vous nous dire ce que c'est?

M. Hrudey : L'eau est un élément tellement important et omniprésent dans notre vie. Dans le tiers monde, l'eau est insalubre et ce sont surtout des enfants qui en meurent. L'approche à barrières multiples dit qu'il est insuffisant de mettre tous ses œufs dans le même panier. Vous ne pouvez pas compter sur une seule étape pour assurer la salubrité de l'eau potable. Il faut de multiples étapes, qui peuvent chacune contribuer à rendre acceptable l'eau insalubre.

L'idée derrière les barrières multiples est de mettre en place divers niveaux de protection de sorte que si un problème se présente à l'une de ces barrières, cela ne cause pas de maladie.

Par exemple, Walkerton avait, en fait, une seule barrière et elle était inadéquate. Elle a fait défaut et des gens en sont morts.

Le sénateur Milner : Vous faites référence à la filtration, au traitement et à l'irradiation de l'eau?

M. Hrudey : Les barrières multiples comportent diverses étapes. La protection des sources d'eau est la première étape pour veiller à ne pas polluer nos cours d'eau naturels.

Le sénateur Milne : Vous ne creusez pas votre puits au pied d'une colline où se trouve un enclos de ferme.

M. Hrudey : L'enclos de ferme doit gérer l'écoulement de ses eaux; protéger la source d'eau. En tout premier lieu, il faut empêcher l'eau de drainage de s'écouler dans l'eau. Quand vous utilisez un puits, vous devez traiter l'eau si le puits est peu profond. Vous devez vous assurer qu'il est surveillé, pour savoir si vous respectez les exigences en matière de traitement. Le système doit être exploité par une personne qui connaît les risques pour le

You must distribute the water safely. There have been fatal outbreaks in the United States where high-quality water from a well was contaminated through the pipe network before it got to people's households.

The multiple-barrier system involves safety at each step, and they must be functioning to provide a high level of assurance that people will not become sick.

Senator Milne: On your chart, you obviously prefer the new statute-single regime, but in your judgment that is lower in acceptability to First Nations. I am not sure what you mean by customary law, but is there some way that customary law can be put in first — that the two columns can be combined, customary law, statute and then single regime?

Mr. Swain: The minister asked us for options rather than recommendations, so we were trying not to show preferences here but simply be descriptive of what we thought was going on.

Customary Indian law is a large subject that is poorly understood by white lawyers — I think by the rest of us. It has elements of respect for nature, of being part of nature, a necessity for stewardship, for care. These elements seem to be pretty much universal across the many Indian cultures of Canada — and that is wonderful. Part of the problem is getting from those rather general statements to, say, a chlorine-residual requirement, and how you draw a nice, clear deductive line that laws seem to require is a bit tricky.

Nevertheless, we did suggest that one possibility in this area would be for the federal government, recognizing that federal legislation would be required, to put the matter to the First Nations and say, "Could you please debate and describe for us what you think the customary law basis for modern legislation should be?"

This course of action has not yet been tried in this country, although some distinguished legal scholars like Brian Slattery have called for that kind of approach. It would be time-consuming and may take a few years to do. On the other hand, we are making the point that the first priority here is resources, not regulation. It is entirely possible that law developed in such a fashion would have a quality of endurance and acceptability that the more normal approaches do not.

Senator Watt: From what I understand, the Expert Panel on Safe Drinking Water for First Nations was established in June 2006 by the Department of Indian Affairs. Are you in any way, shape or form directly involved in designing that legislative base that was highlighted by the Department of Indian Affairs last week? We had the Auditor General's people and Indian Affairs people here highlighting what was lacking and what the Minister of Indian Affairs is prepared to do in that field.

système et reconnaît les problèmes. Vous devez distribuer l'eau en toute sécurité. On a enregistré aux États-Unis des poussées de maladie mortelle au cours desquelles de l'eau de puits de grande qualité a été contaminée dans le réseau de canalisation avant de parvenir dans les foyers.

L'approche à barrières multiples prévoit des mesures de sécurité à chaque étape et ces mesures doivent être efficaces pour assurer un niveau d'assurance élevé que les gens ne tomberont pas malades.

Le sénateur Milne : D'après votre tableau, il est évident que vous privilégiez la nouvelle loi à régime unique, mais d'après vous, elle est moins acceptable pour les Premières nations. Je ne suis pas sûre de comprendre ce que vous entendez par droit coutumier, mais y a-t-il moyen de mettre d'abord en place le droit coutumier — que les deux colonnes soient combinées, le droit coutumier, la nouvelle loi et ensuite, le régime unique?

M. Swain : Le ministre a demandé des options plutôt que des recommandations, alors nous essayons de ne pas manifester de préférences, mais de tout simplement décrire ce qui se passait, d'après nous.

Le droit coutumier autochtone est un sujet vaste qui est mal compris par les avocats blancs — par le reste des Canadiens, à mon avis. Il renferme des éléments liés au respect de la nature, au fait que nous faisons partie de la nature et au besoin d'intendance et de soins. Ces concepts semblent être assez universels chez les nombreuses cultures autochtones du Canada — et c'est merveilleux. Une partie du problème, c'est d'élaborer, à partir de ces affirmations plutôt générales, une exigence en matière de chlore libre par exemple; essayer de tracer une ligne de démarcation claire que les lois semblent exiger est un peu difficile à faire.

Toutefois, nous avons proposé que le gouvernement fédéral, reconnaissant qu'une loi fédérale serait nécessaire, parle du problème aux Premières nations et dise : « Pourriez-vous, s'il vous plaît, débattre de la question et nous décrire ce que vous pensez que la base du droit coutumier devrait être dans la législation moderne? ».

Le Canada n'a pas encore essayé cette voie, bien que quelques éminents juristes comme Brian Slattery se soient prononcés en faveur de ce type d'approche. Cela exigerait beaucoup de temps et pourrait prendre quelques années à exécuter. Par ailleurs, nous faisons valoir qu'au premier rang des priorités figurent les ressources, et non pas la réglementation. Il est tout à fait possible que le droit issu de cette approche aurait, du point de vue de la durabilité et de l'acceptabilité, une qualité qui fait défaut aux approches plus normales.

Le sénateur Watt : D'après ce que je comprends, le Groupe d'experts sur l'eau potable dans les collectivités des Premières nations a été mis sur pied en juin 2006 par le ministère des Affaires indiennes. Avez-vous joué un rôle direct quelconque dans la création du fondement législatif présenté par le ministère des Affaires indiennes la semaine dernière? Des fonctionnaires du Bureau du vérificateur général et du ministère sont venus nous parler de ce qui manquait et de ce que le ministre des Affaires indiennes est disposé à faire dans ce domaine.

Do you have any direct dialogue with the people designing this proposed legislation? If not, why not?

Mr. Swain: No, senator, we do not. We were established as an arm's length panel and not as part of the departmental process. It is fair to say that our views about what ought to be in such legislation are public. If asked, I am sure we would have views, but the department and the minister are proceeding on their own.

Senator Watt: My understanding is there is urgency in terms of accessing clean drinking water. Only a limited number of people have been provided with safe drinking water to this point.

This committee — and I for one — would not like to see the creation of conflict between regulatory needs and what should be constructed on the site. There is sensitivity on both sides, which I can understand.

I can also alert you to the fact that regulatory aspects definitely have to be taken into account when you are designing a piece of legislation. You talked about customary law, and I have a slight understanding of what customary law means. It is allowing the spirits of the people, an understanding of what they are dealing with, to be incorporated into modern-day law. I believe they fully understand that. It is a challenge, I can assure you.

Nevertheless, it is a matter that has to be pursued either now or later. However, if you deal with it later, then you probably will be going through a funnel, not being sure whether you will achieve the point you are trying to achieve. In order to prevent that from happening — and I think I read you clearly — you would like to have in that input now in order to save time. I fully agree with you on that aspect.

What do you want this committee to do? Should we make recommendations to the Minister of Indian Affairs alerting him that you have highlighted critical issues and important matters that should not be put aside but rather should be dealt with now?

Mr. Swain: I would not be so presumptuous as to try to instruct this committee as to what it should do.

Senator Watt: We would like to hear from you about where we should go from here.

Mr. Swain: You will have proposed legislation lodged in the other place before very long, and committees there and here will have a chance to examine it in detail. That will be helpful. There are a number of witnesses that you will want to hear from. You will doubtless want to hear what the AFN has to say about this, as well as other Aboriginal organizations. You will doubtless want to hear from some of the very First Nations we talked to last summer, the people who are struggling on the ground to cope with often inadequate resources and difficulties and so forth.

Entretenez-vous un dialogue direct quelconque avec les responsables de l'élaboration du projet de loi? Si ce n'est pas le cas, pourquoi?

M. Swain : Non, sénateur. Nous avons été créés en tant que groupe d'experts indépendant et nous ne faisons pas partie du processus ministériel. Nous pouvons dire à juste titre que nous avons fait connaître publiquement notre point de vue sur les éléments que devrait renfermer une telle loi. Si on nous le demandait, je suis sûr que nous aurions des opinions à faire valoir, mais le ministère et le ministre agissent de façon autonome.

Le sénateur Watt : D'après ce que je comprends, il est urgent que nous intervenions en vue d'offrir l'accès à l'eau potable. Jusqu'à présent, nous avons fourni de l'eau potable à un nombre limité de gens seulement.

Ce comité — et moi-même — n'aimerions pas qu'il y ait des divergences entre les besoins en matière de réglementation et les installations qui devraient être aménagées sur le terrain. Les deux côtés ont leur conception, ce que je peux comprendre.

Je peux aussi vous signaler que certains aspects de la réglementation doivent être pris en considération lors de l'élaboration d'un texte législatif. Vous avez parlé du droit coutumier et je comprends un peu ce que cela signifie. C'est d'intégrer au droit moderne la mentalité des gens, une compréhension des problèmes auxquels ils sont confrontés. Je crois qu'ils comprennent parfaitement. C'est un défi, je vous l'assure.

Cependant, c'est une question que nous devrons examiner maintenant ou plus tard. Si vous l'abordez plus tard, vous vous enfoncerez probablement dans un gouffre, ne sachant trop si vous parviendrez à atteindre l'objectif visé. Pour éviter que cela n'arrive — et je crois que je vous ai bien compris —, vous aimeriez obtenir ces avis maintenant pour épargner du temps. Je suis tout à fait d'accord avec vous sur ce point.

Que voulez-vous que notre comité fasse? Devrions-nous présenter des recommandations au ministre des Affaires indiennes pour lui faire savoir que vous avez soulevé des questions cruciales et des problèmes importants qui ne devraient pas être laissés de côté, mais plutôt être abordés maintenant?

M. Swain : Je ne serais pas présomptueux au point de tenter de dicter au comité ce qu'il devrait faire.

Le sénateur Watt : Nous aimerions connaître votre opinion sur ce que nous devrions faire à partir de maintenant.

M. Swain : Un projet de loi sera déposé bientôt dans l'autre endroit et des comités de là-bas et d'ici auront l'occasion de l'examiner en détail. Cela sera utile. Vous voudrez entendre l'avis d'un certain nombre de témoins. Vous voudrez sans doute connaître le point de vue de l'APN à cet égard, de même que celui d'autres organismes autochtones. Vous voudrez sûrement entendre l'opinion de certaines des Premières nations mêmes auxquelles nous avons parlé l'été dernier, les gens qui sont souvent confrontés à des ressources insuffisantes, à des difficultés, et cetera.

We have tried to signal in this report some of the things that should be in a good regulatory scheme. One chapter is all about that. An annex lists all the things that should be there, one way or another. It may be helpful to the committee, when the proposed legislation is visible, to do a crosswalk and compare what the legislation says with what this panel, for what it is worth, thought ought to be in the law. That would be helpful. If it would be useful to the committee, I am sure that any of us would like to return.

Senator Watt: I for one have not only heard but have even participated in the willingness of the First Nations to allow the provincial regime to come into their territories or activities. This is another issue that we must overcome in due time. This might be a perfect opportunity to try to combine the customary law you speak of and the provincial authorities, bringing in the provincial government regime to an extent, because someone will have to pay for it in the end.

Mr. Swain: There are many opportunities here for cooperation and collaboration among governments, including First Nations governments. The area is wide open with these kinds of opportunities, sir.

Senator Watt: Thank you very much.

Mr. Hrudey: The thing that most assures safe drinking water, and we have heard this from a number of people who presented to our panel last summer, is the commitment and capacity of the people who are running the systems. Any regulatory system that will work for the future has to be something that, for the beginning, fosters the creation and maintenance of that capacity and, for the long run, keeps that. That means that the people on the ground tackling these challenges need to have an input into how the system will run and be able to influence that in the future. The purpose of having a regulatory system is to ensure that the best operators in the system become universal. You do not want to introduce a system that burdens the best with more bureaucracy and does not do anything to bring the others up to speed.

Mr. Swain: You raised the question earlier, senator, about whether there is any progress. One thing we did observe was not just the increasing number of highly competent, trained, certified operators on reserves but the fact that these people were accorded a degree of community respect as, let us say, important public health workers, which frankly does not always characterize non-Aboriginal Canada and is very constructive.

[*Translation*]

Senator Gill: I would like to raise two or three points. Mr. Hrudey mentioned earlier — it is in the report anyway — that the situation in Aboriginal communities was not comparable to the Third World. You provided statistics on the Third World: causes of death and mortality rates, specifically because of water.

Nous avons essayé de présenter dans ce rapport certains des éléments que devrait renfermer un bon cadre de réglementation. Un chapitre entier en traite. Une annexe énumère tous les éléments qu'il devrait comprendre, d'une façon ou d'une autre. Cela pourrait être utile au comité, quand le projet de loi sera présenté, de faire une comparaison entre ce que le texte législatif dit et ce que le groupe d'experts croyait, pour ce que cela vaut, qui devait être dans la loi. Cela serait utile. Si cela peut aider le comité, je suis sûr que nous serions tous prêts à revenir témoigner.

Le sénateur Watt : Pour ma part, je n'ai pas seulement entendu parler du fait que les Premières nations étaient disposées à autoriser l'application du régime provincial dans leurs territoires ou leurs activités, mais j'ai également joué un rôle à cet égard. C'est un autre problème que nous devrons surmonter en temps opportun. Cela pourrait être une occasion parfaite d'essayer de combiner le droit coutumier dont vous parlez et les autorités provinciales, en mettant en place le régime du gouvernement provincial dans une certaine mesure, car quelqu'un aura à en payer la facture en bout de ligne.

M. Swain : Les occasions de coopération et de collaboration abondent entre les gouvernements, y compris les gouvernements des Premières nations. La porte est grande ouverte pour des occasions de ce genre, monsieur le sénateur.

Le sénateur Watt : Merci beaucoup.

M. Hrudey : Ce qui garantit le plus la salubrité de l'eau potable, et un certain nombre de personnes qui ont témoigné devant notre groupe d'experts l'été dernier nous l'ont dit, c'est l'engagement et la capacité des gens qui gèrent les régimes. Tout régime de réglementation qui sera efficace à l'avenir doit, au départ, favoriser l'établissement et le maintien de cette capacité et, à long terme, la conserver. Cela veut dire que les gens sur le terrain qui relèvent ces défis doivent pouvoir donner leur avis sur le fonctionnement du régime et être en mesure d'influer sur le régime dans l'avenir. Un régime de réglementation vise à s'assurer que les meilleurs opérateurs du régime deviennent universels. Vous ne voulez pas mettre en place un régime qui taxe les meilleurs en augmentant la paperasserie et qui ne fait rien pour amener les autres au niveau d'excellence nécessaire.

M. Swain : Vous avez demandé plus tôt, sénateur, si des progrès ont été réalisés. Nous avons observé non seulement que le nombre d'opérateurs très compétents, formés et agréés dans les réserves a augmenté, mais également que ces gens recevaient un certain degré de respect de la collectivité comme s'ils étaient, par exemple, des travailleurs de la santé publique importants, ce qui ne caractérise franchement pas toujours les régions non autochtones du Canada, et c'est très constructif.

[*Français*]

Le sénateur Gill : J'aimerais soulever deux ou trois points. M. Hrudey a mentionné plus tôt — en tout cas c'est indiqué dans le rapport — que la situation dans les communautés autochtones n'était pas comparable à celle du tiers-monde. Vous avez énoncé des statistiques concernant le tiers-monde : les causes et le taux de mortalité, notamment en raison de l'eau.

But to my knowledge, we do not have a lot of information on Aboriginal communities. We know that the mortality rate is much higher than elsewhere, but we really do not know why. I have never seen a report detailing the causes of this rate of mortality in Aboriginal communities. I do not know where you get the data on which you base your statements that it is or is not comparable, but I think that we have to look at both sides. Maybe you know both sides: if so, I would like you to enlighten us.

Mr. Swain also mentioned that in most Aboriginal communities the risks are not high at all. But in some communities, risks are very high, even to the point of having no drinking water at all.

You understand that a commission can be very effective in making appropriate and relevant recommendations, but it can also hold things up if the timeline is very long and if the budget is limited, because those recommendations have to be put into place.

There are two categories of recommendations: First of all, there are emergency situations, because some communities have no access to drinking water. I do not think that there are very many of these emergency situations, but would it not be helpful for those communities to come to temporary arrangements with appropriate people, that is to say neighbouring cities, the community and the province, in order to get the problem solved?

You know that sometimes it takes time to fix a problem and if you wait for everything to be perfect, it will never happen.

Ultimately, we need long-term recommendations, and, as much as possible, the responsibility should lie with Aboriginal people. If ever an independent commission were formed, it could be made up of Aboriginal specialists — there are Aboriginal engineers — and they could establish the criteria.

[*English*]

Mr. Hrudey: To deal with the matter of comparison with the Third World, I wish to reiterate that we do not regard the systems that have been classified as high risk as acceptable — they are not. However, how do we know that we do not have children dying from unsafe drinking water in Canada? We cannot have absolute assurance on that, but we know that we do not have millions dying. We know that the health of First Nations is poorer than that of non-Aboriginal populations. However, in terms of the causes of illness in those communities — the things that cause death and disease via drinking water are somewhat characteristic and we do not have huge excesses of that in Aboriginal communities.

We have problems with tuberculosis, diabetes and general sanitation. There are a number of health-related issues on reserves. However, in regard to a comparison with the Third

Pourtant, à ma connaissance, nous n'avons pas tellement d'informations concernant les communautés autochtones. Nous savons que le taux de mortalité est beaucoup plus élevé qu'ailleurs, mais nous ne savons pas vraiment pourquoi. Je n'ai jamais vu de rapport détaillant les causes de ce taux de mortalité dans les communautés autochtones. Je ne sais pas sur quelles données reposent vos affirmations pour dire que c'est comparable ou non, mais je pense qu'il faut tenir compte des deux volets. Vous les connaissez peut-être; si c'est le cas, j'aimerais que vous nous en fassiez part.

M. Swain a également mentionné que dans la majorité des communautés autochtones le risque est très peu élevé. Mais dans certaines communautés des risques très élevés sont présents, et même une absence d'eau potable.

Vous comprenez qu'une commission peut être très efficace en émettant des recommandations correctes et pertinentes, mais qu'elle peut aussi retarder les choses si l'échéancier est plus long et que les budgets sont limités, parce qu'il faut implanter ces recommandations.

Il y a deux catégories de recommandations : il y a d'abord des urgences parce que certaines communautés n'ont pas accès à de l'eau potable. Je ne pense pas que ces urgences soient très nombreuses, mais n'y aurait-il pas lieu pour ces communautés de conclure des arrangements temporaires avec les gens concernés, c'est-à-dire les villes avoisinantes, la communauté et la province, afin de résoudre le problème?

Vous savez que parfois cela prend du temps pour régler un problème et que si on attend que ce soit parfait partout, cela n'arrivera jamais.

Enfin, il faudrait émettre des recommandations à long terme et, dans la mesure du possible, que ce soit sous la responsabilité des Autochtones. Si jamais une commission indépendante était formée, elle pourrait être composée de spécialistes autochtones — il y a des ingénieurs autochtones — et ces gens pourraient s'assurer des critères à respecter.

[*Traduction*]

M. Hrudey : Pour aborder la question de la comparaison avec le tiers monde, je tiens à répéter que nous n'estimons pas que les systèmes classés comme étant à risque élevé sont acceptables —, car ils ne le sont pas. Toutefois, comment pouvons-nous savoir que l'eau insalubre ne cause aucun décès chez les enfants au Canada? Nous ne pouvons pas en être absolument sûrs, mais nous savons que l'insalubrité de l'eau ne fait pas des millions de victimes. Nous savons que les Premières nations sont en moins bonne santé que les populations non autochtones. Toutefois, en ce qui concerne les causes de maladies dans ces collectivités — les agents présents dans l'eau potable qui entraînent des maladies ou la mort sont en quelque sorte caractéristiques et ne se retrouvent pas en quantités excessives dans l'eau potable des collectivités autochtones.

Nous sommes confrontés à des problèmes de tuberculose, de diabète et d'hygiène générale. On trouve un certain nombre de problèmes de santé dans les réserves. Toutefois, nous ne croyons

World, we do not think it is helpful to characterize the entire problem with that terminology when the evidence does not support the premise that we have children dying in the thousands or more from unsafe drinking water.

In order to meet the federal government policy of providing Aboriginal communities with the same level of service as other communities in Canada, we have said that you have to implement this multiple-barrier system, which reduces the risk to such a small degree that no one has to worry about the safety of their water.

That said, we did identify some communities during our hearings that were clearly at higher risk, and these were ones that did not appear as high risk on the risk assessment of the Department of Indian and Northern Affairs. They were at higher risk because they did not have any systems at all. People were going down to a lake with a pail and getting drinking water from the lake. That lake could be subject to contamination from wastes from the community. Is that Third World? It is certainly not acceptable, but compared with the Third World I have seen in Calcutta, where there is raw sewage in the streets and no attempt at treatment, I do not think we are there, fortunately.

Mr. Swain: You also suggest that, while most communities are okay, some have an unacceptably high level of risk, and that is a conclusion we agreed with. It is also a question of budgets, getting on to fix these things. The current water strategy budget and the capital budget of Indian Affairs are due for renewal for this year. Commitments have not been formally made, as I understand it, for the following five-year plan.

Our view was rather that the underlying base budgets, plus the additions that have been made in the period since 1996, have taken us a long way toward finishing the problem, getting all systems up to an acceptable level. At a guess, if the federal government continued its present level of effort for another five years, we should be operating at a level where the number of boil-water advisories is very small and nothing serious to worry about.

This is not, in other words, one of those problems in Aboriginal Canada that will persist for ever and ever and ever. This is one that can be solved and it can be solved with the application of a good chunk of money for a limited period of time. If the remaining capital works are brought up to good standards, those few left-out communities that were referred to are dealt with, and the effort at training and certifying operators continues, we can resolve this problem.

[*Translation*]

Senator Gill: As far as the budgets are concerned, I am not an engineer, but it seems to me that some projects, some water filtration plants or wastewater pumping stations, are way bigger than in the communities next door. I am talking about

pas qu'il soit utile de comparer l'ensemble du problème à la situation qui prévaut dans le tiers monde, car nous n'avons aucune indication qui appuie l'hypothèse que des milliers d'enfants ou plus meurent à cause de l'insalubrité de l'eau potable.

Pour respecter la politique du gouvernement fédéral visant à offrir le même niveau de service aux collectivités autochtones qu'aux autres collectivités du Canada, nous avons dit que vous devez mettre en œuvre cette approche à barrières multiples, qui réduit le risque à un niveau si faible que personne n'a à s'inquiéter de la salubrité de l'eau qu'elle consomme.

Cela dit, nous avons décelé, au cours de nos audiences, quelques collectivités qui présentaient clairement un risque plus élevé et qui ne figuraient pas sur la liste d'évaluation des collectivités à risque élevé du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Elles étaient exposées à un risque plus élevé, car elles ne disposaient d'aucun système. Les gens se rendaient à un lac avec un seau pour le remplir d'eau qui leur servait d'eau de boisson. Ce lac pourrait bien être contaminé par les déchets de la collectivité. Est-ce comme au tiers monde? C'est certainement inacceptable, mais comparativement au tiers monde, comme ce que j'ai vu à Calcutta où des eaux d'égout brutes s'écoulent dans les rues et où aucune tentative n'est faite pour traiter ces eaux, je ne pense pas que nous en soyons là, heureusement.

M. Swain : Vous avez également laissé entendre que même si la situation est acceptable dans la majorité des collectivités, certaines collectivités présentent un niveau de risque inacceptable; c'est une conclusion que nous acceptons. Le budget actuel de la stratégie sur l'eau et le budget d'immobilisations du ministère des Affaires indiennes doivent être renouvelés cette année. D'après ce que je comprends, des engagements n'ont pas été officiellement pris pour le prochain plan quinquennal.

Nous estimions que les budgets de base sous-jacents, en plus des ajouts qui ont été faits depuis 1996, nous ont permis dans une grande mesure d'enrayer le problème en faisant en sorte que tous les systèmes atteignent un niveau acceptable. Hypothétiquement, si le gouvernement fédéral continuait de fournir le même effort pendant cinq autres années, le nombre d'avis d'ébullition d'eau serait très faible et nous n'aurions pas à nous préoccuper de grand-chose.

Autrement dit, ce n'est pas un problème touchant les collectivités autochtones du Canada qui durera éternellement. C'est un problème qui peut être réglé en investissant une forte somme d'argent pendant une durée limitée. Si les travaux d'immobilisations restants sont menés à terme, si nous corrigeons la situation dans les quelques collectivités laissées de côté dont nous avons parlé et si les efforts en vue de former et d'agréer des opérateurs se poursuivent, nous pouvons régler le problème.

[*Français*]

Le sénateur Gill : Concernant les budgets, en fait, il me semble — je ne suis pas ingénieur, — que certains projets, certaines usines de filtration d'eau ou de pompage d'eaux usées sont plus gigantesques que dans les communautés d'à côté. Je

Indian reserves. I am speaking from experience, because I have run a community, a reserve. Is the building too big and the machinery too small? I don't know, I am no engineer, but are the projects appropriate to the real needs of Indian communities in comparison to the needs of non-Aboriginal communities? It comes down to the management provided by the regions or the engineers, of course, but it appears to me that sometimes the building is too big for the needs. It seems clear to me that if we built more reasonable units, more tailored to the need, we could build more of them.

[*English*]

Mr. Hrudey: It is fair to say, as has been said by Mr. Swain, that we have to give credit to successive governments for having invested a lot of money since 1996 to deal with this problem. However, having said that, we noticed and heard a lot in the way of submissions over the last summer that the orientation of the funding is dominated by investment in capital, the building of plants, and a lot of problems are with the operations. The policy that the Department of Indian and Northern Affairs has tried to implement by providing 80 per cent of the operating costs to a calculated formula and having the community come up with the other 20 per cent was problematic, from a number of points of view, in that it was a formula calculation that might not relate to the actual costs of operating those facilities. Even where it was accurate, finding that 20 per cent was problematic. Communities had to make tough decisions about how to come up with that 20 per cent — the school budget, vaccination budget or from whatever budget.

I am an engineer; we are really good at designing and building things. It is tougher to focus on programs to manage and operate and run them, and that is what is needed. Clearly, if you do not have the treatment plant at all, then you cannot get the job done; however, there needs to be more focus on tackling this problem of the operation and maintenance. In some cases, good facilities have been built but have not been maintained very well because of the costs. There is a problem there, and we have talked about that in the report, and it clearly needs to be dealt with as part of the overall solution.

Mr. Swain: A point worth making here is that the communities we are talking about are the hardest to deal with anywhere. This is not a comment about Aboriginality, but about size. Very small towns in Ontario are having difficult problems meeting the standards. Small communities of all kinds have difficulties, for two principal reasons: One is the large economies of scale in water and wastewater treatment, so the cost per person drops radically as the scale in the system goes up; second, there is also evidence that microbiological exceedance, that is, serious problems of bacteria in the water, is inversely related to system size, simply because of the difficulty of getting trained people and state-of-the-art equipment operating at its best in small place.

parle des réserves indiennes. Je vous parle par expérience, parce que j'ai déjà géré une communauté, une réserve. La bâtisse est-elle grosse et les machines petites? Je ne le sais pas, je ne suis pas ingénieur, mais les projets sont-ils adaptés aux besoins réels des communautés indiennes comparativement aux besoins des non Autochtones? C'est une question de gestion, sans doute, au niveau des régions ou des ingénieurs, mais il me semble que parfois l'édifice est trop grandes pour les besoins. Il me semble qu'il est évident que si l'on bâtissait des éléments plus raisonnables, plus adaptés aux besoins, on pourrait bâtir davantage.

[*Traduction*]

M. Hrudey : Comme l'a dit M. Swain, il convient de reconnaître le mérite des gouvernements successifs pour avoir investi beaucoup d'argent depuis 1996 afin de régler ce problème. Cela dit, nous avons souvent constaté dans les mémoires que nous avons reçus l'été dernier que les fonds servent principalement à l'investissement dans les immobilisations et à la construction d'usines, alors que bon nombre de problèmes viennent des opérations. La politique que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a tenté de mettre en œuvre posait problème, car elle prévoyait que le ministère assume 80 p. 100 des coûts de fonctionnement calculés selon une formule et que la collectivité assume les 20 p. 100 restants; pour plusieurs raisons, la formule risquait de ne pas refléter les coûts réels de l'exploitation de ces installations. Même lorsque le calcul était exact, les collectivités avaient du mal à trouver ces 20 p. 100. Elles devaient prendre des décisions difficiles pour trouver l'argent — en pigeant dans le budget pour l'éducation, le budget pour la vaccination ou tout autre budget.

Je suis ingénieur; dans cette profession, nous excellons à concevoir et à construire des choses. Il est plus difficile de se concentrer sur des programmes pour les gérer, les mettre en œuvre et les diriger, et c'est ce qu'il faut faire. Il est évident que si vous n'avez pas l'usine de traitement, vous ne pouvez pas faire le travail; cependant, vous devez concentrer davantage vos efforts sur le problème de l'exploitation et de l'entretien. Dans certains cas, des installations adéquates ont été construites, mais n'ont pas été très bien entretenues en raison des coûts. Comme nous l'avons indiqué dans le rapport, il y a là un problème que nous devons clairement régler dans le cadre de la solution globale.

M. Swain : Il convient de signaler que les collectivités dont nous parlons sont les collectivités où il est le plus difficile de régler le problème. Mon observation ne concerne absolument pas leur caractère autochtone, mais leur taille. Les très petites municipalités en Ontario ont beaucoup de mal à respecter les normes. Les petites collectivités éprouvent toutes sortes de difficultés pour deux raisons principales : d'une part, les économies d'échelle sont importantes dans le traitement de l'eau et des eaux usées, ce qui fait que le coût par habitant chutera radicalement avec l'augmentation de l'échelle du système; d'autre part, les faits donnent également à penser qu'une contamination microbiologique excessive, soit des problèmes sérieux de bactéries

This is universal. The U.S. Environmental Protection Agency has a whole industry working with small water systems. The Canadian water network is working on this problem.

On the good side, a number of new treatment technologies have become available in the last 15-20 years and are beginning to find wider acceptance in practice. They are not so sensitive to scale and, in some cases, are not so sensitive to precise operation. For example, you want to be very careful about the amount of chlorine that you add to the water, but if you put too much ultraviolet radiation, it will not matter. As one engineer said, "You cannot give a bug too much sunburn." There are ineluctable problems with the size of communities and with the cost.

This comes back to the point that Senator Gill raised about the possibilities of working with your neighbours on maybe temporary or maybe permanent fixes of a kind. If Aboriginal communities can work with their non-Aboriginal neighbours and, in the process, get larger scale into their operations, then strong benefits will result both in public health and in economics for both communities. Sometimes geography means that you cannot do this, in particular in our world. However, many opportunities exist that have not been taken up. That goes to my point about this being a field that is ripe with opportunities for intergovernmental collaboration.

Ms. Abouchar: I want to respond to Senator Gill's comments about the regulatory process and the water commission. I agree that the regulatory process can be long, but one of the options we looked at was to establish a framework act that does not need all the details worked out in the beginning. It would establish a few key elements, such as possibly the water commission carrying on more work. Then, as the pieces are developed, they can become regulations. Such a process does not need to be long and does not need to be perfect from the start. There is an expression, "Do not let the perfect be an enemy to the good." You can start with something that moves you down the road while dealing with all the urgent problems on the ground and then have that develop as you move forward.

During that process, one of the roles for the water commission could be to help to identify customary law and how it could be incorporated into the framework and regulations. When we talk about the option of having a piece of federal legislation, it does not have to be as big the Canadian Environmental Protection Act, for example, which has developed over years and years. It does not have to be that complex from the start. There are efficient ways to move toward that environment without the process taking too long.

dans l'eau, est inversement proportionnelle à la taille du système, tout simplement en raison de la difficulté de trouver des gens formés et de l'équipement de pointe qui fonctionne de manière optimale dans une petite collectivité. C'est universel. L'Environmental Protection Agency des États-Unis dispose de toute une industrie qui travaille sur de petits réseaux d'alimentation en eau. Le Réseau canadien de l'eau travaille sur cette question.

L'aspect positif, c'est qu'un certain nombre de nouvelles technologies de traitement ont vu le jour au cours des 15 ou 20 dernières années et qu'elles commencent à être acceptées de plus en plus dans la pratique. Elles ne sont pas très sensibles aux économies d'échelle et, dans certains cas, ne sont pas très sensibles à la précision de l'opération. Par exemple, vous devez faire très attention à la quantité de chlore que vous ajoutez à l'eau, mais si vous avez utilisé trop d'ultraviolet, cela n'aura pas d'importance. Comme l'a dit un ingénieur, « vous ne pouvez pas trop irradier un germe ». Il y a des problèmes inéluctables qui sont liés à la taille des collectivités et au coût.

Cela nous ramène à l'argument du sénateur Gill concernant les possibilités de travailler avec nos voisins à trouver des solutions temporaires ou peut-être permanentes quelconque. Si les collectivités autochtones peuvent collaborer avec leurs voisins non autochtones et que, dans le processus, obtiennent des économies d'échelle plus importantes dans leurs opérations, alors la santé publique et l'économie des deux collectivités en tireront des avantages considérables. Parfois l'emplacement géographique nous empêche de le faire, surtout dans notre monde. Cependant, il existe de nombreuses possibilités qui n'ont pas été saisies. Cela rejoint ce que j'ai dit concernant les possibilités de collaboration intergouvernementale abondantes dans ce domaine.

Mme Abouchar : Je veux répondre aux observations du sénateur Gill au sujet du processus de réglementation et de la commission de l'eau. Je conviens que le processus de réglementation peut être long, mais l'une des options que nous avons examinées était d'élaborer une loi-cadre qui ne requiert pas que tous les détails soient précisés au départ. Elle établirait quelques éléments clés, tels que la possibilité que la commission de l'eau accomplisse plus de travail. Ensuite, une fois les textes législatifs élaborés, ces éléments peuvent devenir des règlements. Un tel processus n'a pas besoin d'être long ni d'être parfait dès le départ. L'expression « le mieux est l'ennemi du bien » le reflète bien. Vous pouvez commencer par quelque chose qui vous fait progresser tout en vous attaquant à tous les problèmes urgents sur le terrain et, rédiger le texte législatif au fur et à mesure de votre progression.

Au cours de ce processus, l'un des rôles de la commission de l'eau pourrait être d'aider à cerner le droit coutumier et de décrire comment il pourrait être intégré à la loi-cadre et aux règlements. Quand nous parlons de l'option d'avoir une loi fédérale, cette dernière n'a pas besoin d'être aussi importante que la Loi canadienne sur la protection de l'environnement, par exemple, qui s'est créée au fil des ans. Elle n'a pas besoin d'être aussi complexe dès le départ. Il existe des moyens efficaces de protéger l'environnement sans que le processus soit trop long.

The Chairman: That remarkable statement, "Do not let the perfect be an enemy to the good," should be studied closely by those in Ottawa.

Senator Dyck: In your presentation, you said that urgent matters of operator training and capital investment are well advanced but need to be completed. I would ask you to expand on that a bit, in particular the training aspect. Certainly, in smaller and more remote communities, it can be difficult to train or retain operator staff. That goes back to a point made earlier in terms of partnership. Is it possible with the physical structure in place to have one person trained who could travel to the different facilities within a geographic region to look after two or three communities? Would that be a viable option? Is any program being considered to train Aboriginal people specifically, although maybe not right to the end? Is there a transition program whereby the urgent needs could be met followed by on-the-job training to complete the program?

Mr. Swain: Those are excellent questions. Training schemes are offered by all the provinces in different forms. I believe that DIAND will pay the majority of the cost to send reserve operators to attend these courses. Of course, difficulties arise when a small community has only one operator, because that operator cannot take a holiday, take leave to have a baby or go off on course with no one to replace him or her for that time. What would a community do? That is one of the ineluctable problems of smallness.

You mentioned the problem of retaining people once they are trained. This skill is in short supply all across the country and a well-trained operator with a level-two certificate can be hired quickly and easily in any number of communities across the country. Some of the approaches to deal with that, as you suggest, are to have multiple plants run by a single operator with telemetered information from a Supervisory Control and Data Acquisition System, SCADA. Indeed, some companies will operate your system for you and might be substantially native in employment. One such company is headquartered in Red Lake, Ontario, for example, and looks after many mines and reserves in that area of northwestern Ontario.

As well, there are First Nations technical services organizations known as the Water Treatment Circuit Rider Training Program. For example, the Ontario First Nations Technical Services Organization out of Toronto sends highly skilled and highly trained people to reserves to do on-the-job training of individuals in communities and to help them to prepare for the examinations for certification. They also troubleshoot the systems as they travel throughout the region. This is a very useful adaptation to the problem of labour scarcity.

Le président : Cette expression remarquable, « le mieux est l'ennemi du bien », devrait être étudiée attentivement par les gens à Ottawa.

Le sénateur Dyck : Dans votre exposé, vous avez dit que nous sommes déjà bien avancés dans les questions urgentes que sont la formation des opérateurs et l'investissement de capitaux, travail que nous devrons évidemment terminer. Je vous demanderais de nous en dire un peu plus long à ce sujet, surtout en ce qui a trait à la formation. Il est certainement plus difficile de former ou de garder en poste les opérateurs dans des collectivités plus petites et plus éloignées. Cela se rattache à un point présenté plus tôt au sujet des partenariats. Est-ce possible, compte tenu des installations en place, d'avoir une personne formée qui pourrait se déplacer d'une installation à une autre dans une région donnée pour desservir deux ou trois collectivités? Est-ce que ce serait une option viable? Y a-t-il des programmes qui sont à l'étude pour former expressément des Autochtones, bien que peut-être pas complètement? Y a-t-il un programme de transition qui permettrait de répondre aux besoins urgents et qui serait accompagné d'une formation en cours d'emploi pour terminer le programme?

M. Swain : Vos questions sont excellentes. Toutes les provinces offrent des programmes de formation sous différentes formes. Je crois que le MAINC paiera la majorité des frais pour que les opérateurs dans les réserves suivent ces cours. Évidemment, des difficultés se posent quand une petite collectivité n'a qu'un seul opérateur, car celui-ci ne peut pas prendre de congés ou de congé parental ou ne peut pas partir suivre un cours, car personne ne peut le remplacer durant ce temps. Que peut faire la collectivité? C'est l'un des problèmes inévitables des petites collectivités.

Vous avez parlé du problème de garder le personnel en poste une fois qu'il est formé. Il y a une pénurie de ces travailleurs qualifiés partout au pays et un opérateur bien formé titulaire d'un certificat de niveau deux peut être embauché rapidement et facilement dans bien des collectivités partout au pays. Comme vous l'avez dit, certaines des approches visant à corriger cette situation proposent qu'un seul opérateur gère de multiples usines au moyen de données de télémesure d'un système d'acquisition et de contrôle des données (SCADA). En effet, quelques entreprises sont prêtes à exploiter le système pour vous et embaucheront un nombre considérable d'Autochtones. Par exemple, l'une de ces entreprises a son siège social à Red Lake en Ontario et s'occupent d'un grand nombre de mines et de réserves dans le Nord-Ouest de l'Ontario.

Par ailleurs, il y a des organismes de services techniques des Premières nations connus sous le nom de Programme de formation itinérante. Par exemple, l'Ontario First Nations Technical Services Corporation située à Toronto envoie des travailleurs hautement qualifiés et bien formés dans les réserves pour offrir de la formation en cours d'emploi aux particuliers dans les collectivités et les aider à se préparer aux examens d'agrément. Ils corrigent les défaillances dans les systèmes durant leur visite de toute la région. C'est un moyen très utile de s'adapter au problème de la pénurie de main-d'œuvre.

Senator Dyck: Is there an on-the-ground educational initiative, perhaps to revive customary law? Is there any indication that the community has strayed from that? You gave the example of being able to take a pail down to the lake or the river to get your drinking water. If customary law were being followed, it seems to me there would be prohibitions against contaminating that water, so that it would be safe to drink.

Is there any initiative to develop a program such that people in the individual communities could then relate to those laws but with modern initiatives in place? Perhaps people would then have a better sense of ownership and of being more actively involved. They could have a working system that incorporates both the new and the old ways of protecting water?

Mr. Swain: Absolutely, this could be done, and I believe that it is in place in some areas. However, some difficulties arise when the sources of pollution are not visible. For example, if one has a septic tank over here and a lake over there and cannot see the bugs and the movement of groundwater, the person might think the lake water is safe. That is why we think that regulation when it comes for Indian reserves should not stop at the level of water supply systems that serve five houses or ignore septic tanks. We should deal with this more comprehensively than the provinces generally deal with the issue.

To combine that with traditional teachings of respect for nature would be the strongest of all possible solutions, and I think it lies in the hands of the individual First Nations. It is not something that would come from this place.

Mr. Hrudey: We also heard from some of the more passionate presenters last summer — water operators and so on — that they need to be engaged in an education process as well in order to educate their chiefs and councils about the importance of water. This is partly caused by the problem of the operating funds, with the community having to come up with 20 per cent. The 20 per cent is not universally provided, and some communities are having more difficulty than others making the case that water is important.

We heard that there is an intent to develop some education processes for chiefs and council about what is involved in water treatment, but, as with many of the other things we talked about, this is a microcosm of the water industry in Canada in general. The status of water treatment operators is very low in municipal governments. In small communities, the water operator is also the dog catcher, the garbage disposal person and the general fix-it person. That person does not have a great deal of influence at city council. We heard last summer that we need to look at water operators as public health professionals. If they do not do their jobs well, they have the capacity to poison the entire community. We need to raise their status and the value they have in their communities.

Le sénateur Dyck : Y a-t-il une initiative dans le domaine de l'éducation menée sur le terrain, peut-être pour faire revivre le droit coutumier? Y a-t-il des indications que la collectivité s'est écartée de cela? Vous avez donné l'exemple de pouvoir se rendre au lac ou à la rivière avec un seau pour se procurer de l'eau potable. Si le droit coutumier était appliqué, j'ai l'impression que des interdictions seraient en place afin d'empêcher la contamination de cette eau pour qu'il soit sécuritaire d'en voire.

Des efforts sont-ils déployés en vue d'élaborer un programme pour que les membres de chaque collectivité puissent alors se retrouver dans ces lois mais en ayant des initiatives modernes en place? Les gens auraient alors un meilleur sens de la propriété et s'engageraient plus activement. Ils pourraient mettre en place un système qui intègre à la fois les méthodes nouvelles et anciennes utilisées pour protéger l'eau?

M. Swain : Tout à fait, cela pourrait se faire et je crois que c'est déjà en place dans certaines régions. Cependant, des difficultés se posent quand les sources de pollution ne sont pas apparentes. Par exemple, si une personne a une fosse septique ici et un lac là-bas et qu'elle ne peut pas voir les germes et le mouvement de l'eau souterraine, elle pourrait croire que l'eau du lac est sécuritaire. C'est pourquoi nous croyons que la réglementation dans le cas des réserves autochtones ne devrait pas s'arrêter aux réseaux d'alimentation en eau qui desservent cinq foyers ou ignorer les fosses septiques. Nous devrions examiner la question d'une manière plus complète que ne le font généralement les provinces.

Combiner cela avec les enseignements traditionnels de respect de la nature serait la meilleure solution parmi toutes celles qui ont été proposées et, à mon avis, il appartient à chacune des Premières nations de le faire. Ce n'est pas quelque chose qui viendrait d'ici.

M. Hrudey : Quelques-uns des témoins les plus passionnés que nous avons entendus l'été dernier — opérateurs d'usine de traitement de l'eau, et cetera. — nous ont dit qu'ils doivent prendre part à un processus d'éducation pour sensibiliser leur chef et leur conseil à l'importance de l'eau. Ce problème est en partie attribuable aux fonds d'exploitation, dont la collectivité doit payer 20 p. 100. Cette part n'est pas fournie partout et certaines collectivités ont plus de mal que d'autres de faire valoir l'idée que l'eau est importante.

Nous avons entendu dire qu'on a l'intention d'élaborer des processus d'éducation destinés aux chefs et aux conseils sur le procédé de traitement de l'eau mais, comme bien d'autres sujets dont nous avons discuté, c'est un microcosme de l'industrie de l'eau au Canada en général. Les opérateurs en traitement de l'eau occupent un poste de niveau très inférieur dans les gouvernements municipaux. Dans les petites collectivités, l'opérateur en traitement de l'eau sert également de préposé au ramassage des animaux, d'éboueur et d'homme à tout faire. Il a très peu d'influence auprès du conseil municipal. L'été dernier, on nous a dit que nous devons considérer les opérateurs en traitement de l'eau comme des professionnels de la santé publique. S'ils ne font pas bien leur travail, toute la collectivité pourrait être malade. Nous devons leur donner un rang et une valeur plus élevés au sein de leur collectivité.

Senator Milne: My brother-in-law and nephews farm along the headwaters of the Saugeen, along which Walkerton is situated. Mr. Swain, you spoke of a checklist in the appendices to this report that this committee could use as a standard against any legislation that comes forward. I do not see it. I see biographies; I see your terms of reference; and I see comparison among the provinces.

Mr. Swain: That is in Volume 2 of the report — which I do not believe you have.

The Chairman: I apologize, senators. We will make Volume 2 available to committee members.

The Chairman: I grew up in a Metis community where a child died of typhoid as a result of drinking river water. The source water had been contaminated by the European community upriver that was putting sewage into the river.

Are many of our Aboriginal communities being impacted negatively by their water source being contaminated by non-Aboriginal activity such as industry or by the general population dumping their sewage into the water? This is still happening in Victoria. It is unbelievable that we are still dumping raw sewage into open water.

There have been many campaigns against this. Everyone gets up on the hustings saying they will change this, but the more things change, the more they stay the same.

Many Aboriginal peoples live considerably downriver from problems. What did your study reveal as the contributing factor to this situation?

Mr. Swain: That is a good question. I am not sure there has been a systemic study of this. There are many stories of places that have difficulties with this. Akwesasne, for example, gets everything that comes out of the Great Lakes in its source water and, until recently, there were problems with the upstream industrial plants. Of course, Ontario had the awful tragedy in years past of methemoglobinemia at Grassy Narrows. We have had some awful examples in this country of the pollution of reserve water sources.

These days, the practice of Indian Affairs, working with the First Nations, is to assess the source water for its general safety and its mineral and other qualities before a system is designed. If the source water is awful, they will try to find another resource. From time to time that cannot be done. One thinks, for example, of Yellow Quill in Saskatchewan, which draws its water from 800 feet below the surface in a very dry region when there is ot enough surface water, and that groundwater has more minerals in it than the Fraser River. It is pretty bad water. As step two, Indian Affairs and Yellow Quill designed a very high-tech treatment plant — in

Le sénateur Milne : Mon beau-frère et mes neveux ont une exploitation agricole le long du cours supérieur de la rivière Saugeen, sur laquelle est située la municipalité de Walkerton. Monsieur Swain, vous avez parlé d'une liste de contrôle se trouvant dans les annexes du rapport que notre comité pourrait utiliser comme référence pour juger tout projet de loi dont il est saisi. Je ne la vois pas. Je vois des notices biographiques; je vois votre mandat; et je vois une comparaison entre les provinces.

M. Swain : C'est dans le volume 2 du rapport — que vous n'avez pas, je crois.

Le président : Veuillez m'excuser, sénateurs. Nous allons mettre le volume 2 à la disposition des membres du comité.

Le président : J'ai grandi dans une collectivité métisse où un enfant est décédé de la typhoïde après avoir consommé l'eau de la rivière. La source d'eau avait été contaminée par une collectivité européenne située en amont qui déversait des eaux usées dans la rivière.

Y a-t-il un grand nombre de nos collectivités autochtones qui subissent les conséquences négatives de la contamination de leur source d'eau parce que des non-Autochtones, comme une industrie ou le grand public, déversent leurs eaux usées dans l'eau? Cela se produit encore à Victoria. C'est incroyable que nous déversions encore des eaux d'égout brutes dans l'eau libre.

De nombreuses campagnes ont été menées contre cette pratique. Tout le monde s'est présenté aux tribunes populaires en promettant des changements, mais plus cela change, plus c'est pareil.

Beaucoup d'Autochtones vivent très en aval des endroits où il y a des problèmes. D'après votre étude, qu'est-ce qui contribue à cette situation?

M. Swain : C'est une bonne question. Je ne suis pas sûr qu'une étude générale ait été réalisée sur le sujet. Il y a de nombreuses histoires de collectivités qui ont éprouvé des difficultés à cet égard. Akwesasne, par exemple, reçoit tout ce qui provient des Grands Lacs dans sa source d'approvisionnement en eau et, jusqu'à récemment, il y avait des problèmes avec les usines situées en amont. Évidemment, l'Ontario a connu la terrible tragédie de méthémoglobinémie à Grassy Narrows il y a de cela plusieurs années. Nous avons eu quelques cas épouvantables au Canada de pollution des sources d'eau dans les réserves.

De nos jours, le ministère des Affaires indiennes, en collaboration avec les Premières nations, évalue la sécurité générale de la source d'approvisionnement en eau, les minéraux qu'elle contient et les autres propriétés qu'elle possède avant de concevoir un système. Si la source d'approvisionnement en eau est de mauvaise qualité, il tentera de trouver une autre ressource. Il arrive parfois que nous ne puissions pas le faire. Pensons notamment à Yellow Quill en Saskatchewan, qui pompe son eau à 800 pieds sous terre dans une région très aride, car il n'y a pas suffisamment d'eau de surface; cette eau souterraine contient plus de minéraux que le fleuve Fraser. L'eau est de très mauvaise

fact, it is almost a reverse osmosis plant — which makes that bad-quality source water salubrious.

Plants that have been built in recent years have taken account of problems with source water and dealt with it as best they can in the treatment process. The treatment process will be designed to meet the standards in the federal drinking water quality guidelines. In this country, we should no longer have situations like that of the boy who died of typhoid. I cannot say that they do not exist, but they must be fairly rare now.

Mr. Hrudey: Certainly, with respect to typhoid, that is true, and probably the same for cholera, which diseases cause many of the deaths reported by the World Health Organization in the Third World. That said, with so many people now living in this country, and so many people engaged in industry and raising livestock, et cetera, there is no guarantee that surface water anywhere in this country is safe to drink directly out of a river or lake. Most diseases carried in drinking water are caused by human and animal waste. That is why we must have treatment systems in place to ensure safety.

We heard commentary that in the good old days we could drink water from natural sources. Earlier, I gave you an analogy about safety. You can probably drive through a red light 10 times without having an accident, but it is not a smart thing to do. The same is true of drinking untreated surface water.

Senator Watt: I will be raising questions about the North. We have a similar problem to that of the First Nations communities, with many differences. Our drinking water comes from the lakes and is piped into holding tanks, with no purification equipment. From there, it goes into the trucks and is delivered to households. Periodically, those holding tanks have to be cleaned out. You made reference to chlorine. We do use chlorine to purify the water. At times, we wonder whether that is safe water to drink.

As far as I am concerned, many people in my community and the North have died from drinking water. I cannot give you the numbers of people who have died. I studied this subject before, funded by the Senate. This goes back quite a few years now, because I have been here for 23 years. I had medical people do an analysis, and many of them did not want to put their names on that paper. When I brought up the subject matter of the health issue, that had been analyzed, I was told that they will think I am crazy, sick. I got to the point where I wondered whether I should bring it to the public or keep it to myself. I still have that information, but I have not done anything with it.

Climate change has a great effect also, beyond what we already have. There was a lot of military equipment in the Arctic, because of the two lines from the Second World War, buried

qualité. Comme solution, le ministère des Affaires indiennes et Yellow Quill ont conçu une usine de traitement de très haute technologie — en fait, c'est presque une usine d'osmose inverse — qui rend potable cette eau de mauvaise qualité.

Au cours des dernières années, les usines qui ont été construites ont tenu compte des problèmes liés à la source d'approvisionnement en eau et les ont réglés du mieux qu'elles le pouvaient dans le cadre du processus de traitement. Le processus de traitement sera conçu pour respecter les Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada. Dans notre pays, nous ne devrions plus avoir de cas comme celui du garçon qui est mort de la typhoïde. Je ne peux pas dire que de tels cas n'existent pas, mais ils doivent être assez rares maintenant.

M. Hrudey : C'est certainement vrai dans le cas de la typhoïde, et probablement du choléra aussi, maladies qui entraînent beaucoup de décès dans le tiers monde, selon les données de l'Organisation mondiale de la Santé. Cela dit, étant donné le très grand nombre d'habitants au pays et le grand nombre de gens œuvrant dans l'industrie et l'élevage du bétail, et cetera, rien ne garantit qu'il est sécuritaire de boire l'eau de surface directement d'une rivière ou d'un lac et ce, n'importe où au pays. La plupart des maladies transmises dans l'eau potable proviennent de déchets d'origine humaine et animale. C'est pourquoi nous devons avoir des systèmes de traitement pour assurer la sécurité.

Quelqu'un a fait observer que dans le bon vieux temps, nous pouvions boire l'eau de sources naturelles. Plus tôt, j'ai fait une analogie sur la sécurité. Vous pouvez probablement passer un feu rouge une dizaine de fois sans avoir d'accident, mais ce n'est pas très intelligent de le faire. C'est la même chose pour la consommation d'eau de surface non traitée.

Le sénateur Watt : Je vais poser des questions concernant le Nord. Nous avons un problème semblable à celui des collectivités des Premières nations, mais différent à plusieurs égards. Notre eau potable provient de lacs et est pompée dans des bassins de rétention dépourvus d'équipement de purification. À partir de ces bassins, l'eau est livrée par camion dans les foyers. Ces bassins de rétention doivent être nettoyés périodiquement. Vous avez parlé du chlore. Nous utilisons le chlore pour purifier l'eau. Nous nous demandons parfois si l'eau est potable.

À mon avis, bien des habitants de ma collectivité et du Nord sont morts à cause de l'eau potable. Je ne peux pas vous donner le nombre de personnes qui sont décédées. J'ai fait une étude financée par le Sénat sur le sujet. Cette étude remonte à plusieurs années maintenant parce que je suis ici depuis 23 ans. Des spécialistes de la santé ont fait une analyse et bon nombre d'entre eux ont refusé que leur nom figure sur le document. Quand j'ai soulevé la question de la santé, qui avait été étudiée, on m'a dit que les gens penseraient que je suis fou, malade. J'en suis venu à me demander si je devais divulguer l'information au public ou la garder pour moi. J'ai toujours cette information, mais je n'ai rien fait.

En plus des facteurs qui existent déjà, les changements climatiques ont d'importantes répercussions. Il y avait beaucoup d'équipement militaire dans l'Arctique en raison des deux lignes

underground. I know exactly where they are. Unfortunately, in my younger years, I participated, on behalf of the military, in putting them underground.

Today, permafrost is melting quickly. Toxic substances are seeping into the underground drinking water people access.

That might have to be dealt with separately; I know we are running out of time. At some point, we might want to call the witnesses back to fill us in on that particular problem. As always, we have ideas for solutions, and the technologies exist.

The military in foreign countries, when they have problems with access to drinking water, seem to have a way of purifying the water, no matter how dirty. The technology exists. We must talk about the actual equipment that could be put in place to allow people access to drinking water. Drinking water straight out of a lake or other sources will never happen.

Chlorine is not the answer. It is applied across Canada, and everyone has the same technology. It is time to start thinking of new technology to purify the water, even if it is oxidization.

Mr. Swain: There are a number of interesting technologies that may be helpful in this respect. I recognize the problem.

Senator Gill: Most reserves are served by a central water and sewage system. However, other reserves have water and sewage right beside one another. Unless there is a miracle, we will not have more money. Those people must also be advised what to do.

Senator Hubley: There is an interesting statement in your conclusion. It reads:

> The ultimate solution will come when First Nations across Canada develop the capacity to control their own economic destiny.

During your hearings, did you see examples of this, where communities achieving some economic independence were then able to focus on larger problems within that community?

Mr. Swain: Yes. There are many examples, some of whom we met in these hearings and some I know otherwise. There is no question that serious economic development can allow a community to raise its sights and do remarkable things. The greatest difficulties arise with small, remote communities for which there is no economic activity in the neighbourhood, perhaps only a traditional lifestyle is available. That does not yield the kind of incomes that we think of as normal in Canada.

The Chairman: Honourable senators, we have our last meeting on drinking water tomorrow evening with the AFN. After that meeting, we want you to turn your minds to the report.

qui ont été établies durant la Seconde Guerre mondiale. Je sais exactement où ce matériel a été enfoui. Malheureusement, quand j'étais plus jeune, j'ai participé à leur enfouissement pour le compte de l'armée.

Aujourd'hui, le pergélisol fond rapidement. Des substances toxiques s'infiltrent dans l'eau souterraine que les gens utilisent comme eau potable.

Il faudra peut-être aborder ce problème séparément; je sais que le temps presse. À un moment donné, nous voudrons peut-être convoquer de nouveau les témoins pour qu'ils nous en disent plus long sur ce problème particulier. Comme toujours, nous avons des idées de solutions et les technologies existent.

Lorsqu'elle est en pays étranger et qu'elle est confrontée à des problèmes d'accès à l'eau potable, l'armée semble trouver moyen de purifier l'eau, aussi insalubre soit-elle. La technologie existe. Nous devons discuter de l'équipement existant qui pourrait être mis en place pour permettre aux gens d'avoir accès à de l'eau potable. On ne pourra jamais prendre l'eau directement d'un lac ou d'autres sources.

Le chlore n'est pas la solution. On en met dans l'eau partout au Canada et tout le monde utilise la même technologie. Il est temps de songer à de nouvelles technologies pour purifier l'eau et ce, même si c'est l'oxydation.

M. Swain : Il existe un certain nombre de technologies intéressantes qui pourraient être utiles à cet égard. Je suis conscient du problème.

Le sénateur Gill : La plupart des réserves sont desservies par un réseau d'aqueduc et d'égout central. Cependant, d'autres réserves ont un réseau d'aqueduc et un réseau d'égout placés côte à côte. À moins d'un miracle, nous n'aurons pas plus d'argent. On doit aussi informer ces gens de ce qu'ils doivent faire.

Le sénateur Hubley : Vous avez une affirmation intéressante dans votre conclusion :

> Pour en venir à une solution définitive, il faudra que les Premières nations du Canada développent la capacité de conduire leur propre destinée économique.

Au cours de vos audiences, avez-vous entendu parler d'exemples de collectivités qui, après avoir atteint une certaine indépendance économique, ont pu concentrer leurs efforts sur des problèmes plus vastes auxquels elles sont confrontées?

M. Swain : Oui. Il y a de nombreux exemples, dont certains qui nous ont été donnés au cours de ces audiences et d'autres dont j'ai entendu parler autrement. Il ne fait aucun doute qu'une bonne croissance économique peut permettre à une collectivité d'élargir ses horizons et d'accomplir des choses remarquables. Les plus grandes difficultés se posent dans les collectivités éloignées de petite taille là où l'activité économique est inexistante et seul un mode de vie traditionnel existe peut-être. Ce mode de vie ne génère pas le genre de revenu que nous considérons normal au Canada.

Le président : Honorables sénateurs, notre dernière réunion sur l'eau potable aura lieu demain soir avec l'APN. Après cette réunion, nous voulons que vous étudiiez le rapport.

Mr. Swain, Mr. Hrudey and Ms. Abouchar, we thank you. It is not fair to the subject; we should have had more time. Time, as you know, Mr. Swain, is our greatest enemy in this place. Your presentation was excellent and your answers professional. It will help us greatly.

The reason this study was initiated was simply that we wanted to ensure that nothing was languishing on the sidelines and everything was proceeding. I am more encouraged than ever. I will not speak on behalf of my colleagues, but I am sure they are encouraged as well with the professionalism you have brought to this particular subject. Thank you again, and we look forward to seeing you in the near future.

The committee continued in camera.

OTTAWA, Wednesday, May 16, 2007

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:30 p.m. to examine and report on recent work completed in relation to drinking water in First Nations' communities.

Senator Gerry St. Germain (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: This committee is continuing its examination of reports in relationship to safe drinking water in First Nations communities.

The committee has heard from the Department of Indian and Northern Affairs, the Commissioner of the Environment and Sustainable Development, and the Expert Panel on Safe Drinking Water for First Nations.

Tonight, honourable senators, we are honoured to have in our presence, from the Assembly of First Nations, Earl Commanda, Director of Housing, Richard Jock, Chief Executive Officer, and Candice Metallic, Legal Counsel.

Welcome to our committee. I thank you for taking time to be with us. We generally allocate 10 to 12 minutes for a presentation, and then the senators ask you questions.

Ms. Metallic, I am thinking what you are thinking about what is happening in Ottawa tonight. Hopefully, we will all rejoice later this evening with the senators and the great hockey game that is taking place.

Richard Jock, Chief Executive Officer, Assembly of First Nations: Thank you for your kind introductory remarks. For us, it is important to note that we link any housing interest directly to the need for water within those new housing structures. Otherwise, they are totally ineffectual.

In May 2006, when National Chief of the Assembly of First Nations, AFN, Phil Fontaine announced jointly with the minister the creation of the panel of experts that spoke to you in earlier

Monsieur Swain, monsieur Hrudey et madame Abouchar, merci. C'est injuste; nous aurions dû avoir plus de temps. Comme vous le savez, monsieur Swain, le temps est notre pire ennemi ici. Votre exposé était excellent et vos réponses étaient professionnelles. Vous nous avez été d'une aide précieuse.

Nous avons entamé cette étude pour la simple raison que nous voulions nous assurer que rien n'était laissé de côté et que tout allait bien. Je suis plus positif que jamais. Je ne parlerai pas au nom de mes collègues, mais je suis sûr qu'ils sont encouragés par le professionnalisme avec lequel vous avez abordé ce sujet particulier. Merci encore et nous espérons vous revoir prochainement.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.

OTTAWA, le mercredi 16 mai 2007

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 30, afin d'étudier, pour en faire rapport, les travaux récents concernant l'eau potable dans les collectivités des Premières nations.

Le sénateur Gerry St. Germain (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Le comité poursuit son étude de rapports portant sur la salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations.

Le comité a entendu le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, le commissaire à l'environnement et au développement durable et le groupe d'experts sur la salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations.

Ce soir, honorables sénateurs, nous avons l'honneur d'accueillir, de l'Assemblée des Premières nations, Earl Commanda, directeur du Secrétariat au logement, et Richard Jock, directeur général, ainsi que Candice Metallic, avocate-conseil.

Je vous souhaite la bienvenue au comité et vous remercie d'avoir pris le temps de comparaître aujourd'hui. En général, nous prévoyons de 10 à 12 minutes par exposé, et les sénateurs posent ensuite des questions.

Madame Metallic, nous pensons tous les deux à ce qui se passe à Ottawa ce soir. J'espère que nous allons tous nous réjouir plus tard des résultats de la grande partie de hockey qui se déroulera en soirée.

Richard Jock, président-directeur général, Assemblée des Premières nations : Je vous remercie de vos aimables observations préliminaires. À notre avis, il importe de s'assurer que toute activité en matière de logement répond directement aux besoins en eau dans les nouveaux logements, faute de quoi ils sont tout à fait inefficaces.

En mai 2006, lorsque Phil Fontaine, chef national de l'Assemblée des Premières nations, ou APN, a annoncé, avec le ministre, la création du groupe d'experts, qui a comparu devant vous antérieurement, il a réaffirmé qu'un plan d'action global

testimony, he reaffirmed that an overall First Nations action plan recognize the need for a regulatory framework. We recognize and understand that need.

Part of that, however, was that we emphasized that a key for success, ultimately, is also in recognizing that First Nations governments need support, both technical and financial, to meet those standards.

The AFN chiefs, by resolution, and the national chiefs supported this expert panel because it addressed such a critical priority, one that is so fundamental.

Obviously, this priority was something that was referenced in the First Ministers' Meeting 2005, the communiqué and the so-called Kelowna accord, and it was part of the outcome of that meeting.

The report was tabled in 2006, along with the first progress report and a plan of action for drinking water and First Nations, December 7. We have followed since then the tabling of the second progress report, tabled in March of this year by the Minister of Indian Affairs and Northern Development.

In general, I would say that Indian and Northern Affairs Canada, INAC, is pleased that one of the clear findings of the report was that it was not credible to go forward with a regulatory regime without adequate capacity. The report established that fiscal resourcing of First Nations community water systems was a precondition of satisfying those regulatory requirements.

However, we understand from earlier testimony that the option put forward is that provincial regulation be incorporated into this legislation, and the corresponding regulatory regimes of those provinces also be incorporated into this federal legislation. That position is not exactly what we are advocating.

We are pleased that Mr. Prentice, the Minister of Indian Affairs and Northern Development, agrees that having 97 communities at high risk is totally unacceptable and that he supports the next steps to reduce the number of those communities by 50 per cent over this year. However, we are also concerned that any progress, both within those communities and also as a collective with those communities, should be real, measured progress, measured with real measurable tools and that progress is also sustainable over a period of time, and not interim or short-term.

We are concerned on the surface as well that some progress, or apparent progress, may be the result of the use of a different tool or different style of measurement. We have reviewed at least what we know to be the tool, which is called a "facility risk assessment tool" that looks at five key areas of water treatment operations. We feel it covers First Nations communities with full or partial systems but leaves out communities without any systems or communities that still use raw water sources or private wells and septic systems. The measurement system leaves out a significant number of communities that may be at risk.

des Premières nations reconnaît la nécessité de mettre en place un cadre réglementaire. Nous reconnaissons et comprenons ce besoin.

Toutefois, cette reconnaissance sous-entendait aussi qu'au bout du compte, pour que le plan soit couronné de succès, il faut également reconnaître que les gouvernements des Premières nations ont besoin d'aide technique et financière afin de respecter ces normes.

Les chefs de l'APN, par résolution, et les chefs nationaux ont appuyé le groupe d'experts, car il s'attaquait à une question prioritaire et tellement fondamentale.

Cette priorité a bien entendu été un des résultats de la Conférence des premiers ministres de 2005 et a été mentionnée dans le communiqué et dans ce que l'on appelle l'Accord de Kelowna.

Le rapport a été déposé le 7 décembre 2006, en même temps que le premier rapport d'étape et un plan d'action sur l'eau potable dans les collectivités des Premières nations. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a déposé le deuxième rapport d'étape en mars 2007.

En général, je dirais qu'AINC est heureux qu'une des conclusions définitives du rapport était qu'il n'était pas crédible de mettre en place un régime de réglementation sans avoir les capacités adéquates. Le rapport indiquait qu'un investissement dans les réseaux d'alimentation en eau des collectivités des Premières nations est une condition préalable pour satisfaire aux exigences réglementaires.

Cependant, nous croyons comprendre d'après un témoignage antérieur que l'option proposée est d'incorporer la réglementation provinciale dans la présente mesure législative, ainsi que les régimes de réglementation de ces provinces dans la loi fédérale. Nous ne préconisons pas tout à fait cette position.

Nous sommes heureux que M. Prentice, le ministre des Affaires indiennes et du Nord, juge qu'il est totalement inacceptable que 97 collectivités soient considérées à risque élevé et qu'il est en faveur des prochaines étapes visant à réduire de moitié le nombre de ces collectivités cette année. Toutefois, nous souhaitons également que les progrès réalisés dans ces collectivités, tant individuellement que collectivement, soient concrets et continus; ils devraient être mesurables au moyen d'évaluations et être durables, et non pas provisoires ou à court terme.

Nous craignons aussi que certains progrès, ou progrès apparents, pourraient résulter de l'utilisation d'un outil ou d'un moyen d'évaluation différent. Nous avons examiné le mécanisme, soit l'outil d'évaluation des risques des installations, qui permet d'examiner cinq aspects clés du traitement des eaux. À notre avis, cet outil offre aux collectivités des Premières nations des systèmes complets ou partiels, mais il ne tient pas compte des collectivités qui n'ont pas d'installations ou qui dépendent toujours de sources d'eau non traitées ou de puits d'eau privés et de fosses septiques. Le système d'évaluation néglige un nombre considérable de collectivités qui risquent d'être vulnérables.

Therefore, one of our recommendations is that professional engineering assessments of all First Nations water systems should be a fundamental activity prior to implementing a new regulatory regime.

I think that overall approach is more systematic than simply focusing on high risk systems.

The other point we would make is that we clearly do not agree with fast-tracking federal legislation without a consultation process. Doing so without an engagement process on a regulatory regime is out of step.

The national chief has fully supported the minister for his initiative to move forward with his action plan, and Assembly of First Nations continues this support. This support is conditional upon demonstration that this effort is serious in terms of addressing the resource gap that I mentioned for infrastructure.

We believe that meaningful and long-term progress will result from a full commitment through a collaborative process and with solutions that respect our current needs and circumstances, and are within the context of Aboriginal and treaty rights. We believe we have a clear framework for that progress under the First Nations-Federal Crown Political Accord on Recognition and Implementation of First Nations Governments, and that there is a clear framework that outlines the need for a national dialogue, for research and expertise, and for joint collaborative policy development.

We have made that framework available previously and can do so again. It includes a checklist of characteristics of successful legislation. In our view, those characteristics include recognition of First Nations governments, which relates to the jurisdiction element; clear fiscal relationships and accountability; capacity building; and, extremely relevant in this example, harmonization of different jurisdictions to ensure that our overall approach is coordinated.

We have made this point strongly to both the expert panel and the federal government. We still believe this approach bears the most progress and the best results.

AFN will continue under its mandate, as given by the chiefs in the assembly, to consult on long-term solutions that will lead to effective First Nations jurisdiction in terms of water and waste water management. It is clear that interim measures are important and can and should be looked at, but such approaches should be clearly interim, and there should be a clear and predetermined process under which that interim process is replaced by First Nations jurisdiction.

In addition, we will soon write to the department about considering a process that we think shows promise in terms of a federal First Nations standard development process that would be

Par conséquent, nous recommandons notamment que des évaluations techniques détaillées de toutes les installations d'alimentation en eau des collectivités des Premières nations soient une condition fondamentale préalable à la mise en œuvre d'un nouveau régime de réglementation.

À mon avis, cette approche globale est plus systématique qu'un simple examen des installations présentant des risques élevés.

Par ailleurs, nous sommes tout à fait contre l'idée d'accélérer l'adoption d'une loi fédérale sans lancer un processus de consultations. Il serait inopportun d'agir ainsi sans s'engager à créer un régime de réglementation.

Le chef national appuie sans réserve le ministre dans sa décision de mettre en œuvre son plan d'action, et l'Assemblée des Premières nations continuera à exprimer son soutien à la condition qu'on déploie des efforts sincères visant à combler le manque de ressources que j'ai mentionné à propos de l'infrastructure.

Nous croyons que des progrès significatifs et durables seront réalisés s'il y a engagement total à collaborer et à trouver des solutions qui tiennent compte de nos besoins et de nos circonstances actuels, tout en respectant nos droits ancestraux et nos droits issus de traités. À notre avis, l'accord politique entre les Premières nations et la Couronne fédérale portant sur la reconnaissance et la mise en œuvre des gouvernements des Premières nations nous présente un cadre clair pour faire des progrès. Nous croyons aussi qu'il existe un cadre précis qui fait valoir la nécessité d'un dialogue national, de la recherche et de l'expertise, et de l'élaboration concertée de politiques de collaboration.

Ce cadre, que nous avons fourni auparavant et que nous pouvons fournir de nouveau, comprend une liste de caractéristiques nécessaires pour se doter d'une mesure législative efficace. Parmi ces caractéristiques, notons la reconnaissance des gouvernements des Premières nations, qui se rattache à la compétence; des relations financières et une responsabilisation transparentes; le renforcement des capacités; et surtout l'harmonisation de diverses sphères de compétence pour veiller à ce que notre approche globale soit coordonnée.

Nous avons beaucoup insisté sur ce point auprès du groupe d'experts et du gouvernement fédéral. Nous sommes toujours convaincus que cette approche permettra de progresser plus rapidement et d'obtenir de meilleurs résultats.

Dans le cadre du mandat qu'elle a reçu des chefs de l'Assemblée, l'APN continuera à trouver des solutions à long terme qui permettront aux Premières nations d'exercer leur compétence sur la gestion de l'eau et des eaux usées. Bien entendu, des mesures provisoires sont importantes et doivent être prises en considération, mais elles doivent être manifestement temporaires, et il faut déterminer au préalable un processus clair qui permettra aux Premières nations de remplacer les mesures provisoires.

De plus, nous allons bientôt envoyer une lettre au ministère pour lui demander d'examiner un processus qui nous paraît prometteur. Il s'agit d'un processus fédéral d'élaboration de

established through the Canadian Standards Association, an internationally recognized body for developing and monitoring standards.

We must not and cannot repeat mistakes of past legislation, or adopt quick fixes such as those suggested by incorporating provincial regulations, as we believe quick fixes alone will not achieve sustainable change. In our view, change must be swift but careful and methodical and with a clear view to the future.

In summary, we recommend three elements. First, we must address the fundamental capacity issues in First Nations communities to minimize the risks and to prepare for real change. These measures optimally must include effective training programs throughout the country.

The second and third elements must be achieved simultaneously, and they are the development and implementation of standards. Together these elements will result in capable First Nations governments positioned well to manage sustainable, effective, safe drinking water systems, and we have definitions of what those items mean.

That concludes my presentation and we will be happy to interchange with you on questions or comments.

The Chairman: Thank you, Mr. Jock. You said that provincial standards are not acceptable. Would they be acceptable on an interim basis if it was clear that they were only interim, in order that we could improve the situation?

Mr. Jock: It is our understanding that such standards are not in effect in every province, so adopting provincial standards alone will not result in progress. That is why we believe an alternative approach, such as that suggested with the Canadian Standards Association, would result in progressing to a national level more quickly and uniformly. A number of provinces do not have such standards, so I am not sure how adopting provincial standards would be faster necessarily.

The Chairman: For clarification, are you speaking of international or national standards? Where are they established? If we used the standards of the provinces that have acceptable systems, how would they be implemented?

I can see how they could be implemented at the provincial level, and I am not saying that if we use provincial standards, we should continue to use them, but it would be a start to help accelerate the process.

Earl Commanda, Director of Housing, Assembly of First Nations: In their contribution agreements with First Nation communities, the federal government uses a protocol that accepts the Canadian drinking water guidelines as the national standard. This protocol applies equally to municipalities and First Nations.

normes dans les collectivités des Premières nations qui serait établi par l'Association canadienne de normalisation, un organisme international reconnu pour l'élaboration et la surveillance de normes.

Nous ne pouvons pas et ne devons pas faire les mêmes erreurs que nous avons commises dans les lois précédentes, ni adopter de solutions rapides, comme celle d'incorporer des règlements provinciaux, car, selon nous, des solutions de ce genre ne permettront pas d'apporter des changements durables. Nous croyons que les changements doivent être faits rapidement, mais de façon prudente et méthodique, avec une vision distincte de l'avenir.

En résumé, nous recommandons trois éléments. Premièrement, nous devons régler les problèmes fondamentaux liés à la capacité des collectivités des Premières nations de réduire les risques et de se préparer à un véritable changement. Dans la mesure du possible, ces mesures doivent prévoir des programmes de formation efficaces dans l'ensemble du pays.

Les deux autres éléments doivent être effectués simultanément. Il s'agit d'élaborer et de mettre en œuvre des normes; cela renforcera la capacité des gouvernements des Premières nations de gérer des systèmes durables et efficaces d'alimentation en eau potable de qualité, et nous avons des précisions à cet égard.

Voilà qui conclut mon exposé, et nous vous invitons à poser des questions ou à faire des observations.

Le président : Merci, monsieur Jock. Vous avez dit que les normes provinciales ne sont pas acceptables. Seraient-elles acceptables provisoirement, en insistant bien sûr qu'elles ne sont que temporaires, afin d'améliorer la situation?

M. Jock : Nous croyons savoir que ces normes n'ont pas été adoptées dans toutes les provinces, donc le simple fait d'adopter des normes provinciales ne permettra pas de réaliser des progrès. Voilà pourquoi nous pensons qu'une approche, comme celle comprenant la participation de l'Association canadienne de normalisation, nous permettrait d'atteindre nos objectifs à l'échelle nationale plus rapidement et de façon uniforme. Plusieurs provinces n'ont pas les mêmes normes, donc je ne vois pas comment l'adoption de normes provinciales accélérerait nécessairement le processus.

Le président : Parlez-vous de normes nationales ou internationales? Où sont-elles établies? Si nous utilisions les normes des provinces qui ont des systèmes acceptables, comment les appliquerions-nous?

Je peux voir comment elles seraient mises en œuvre au niveau provincial, et je ne dis pas que si nous utilisions les normes provinciales, nous devrions continuer à le faire, mais ce serait un point de départ pour accélérer le processus.

Earl Commanda, directeur, Secrétariat au logement, Assemblée des Premières nations : Dans ses accords de contribution avec les collectivités des Premières nations, le gouvernement fédéral utilise un protocole en vertu duquel les recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada sont considérées comme la norme nationale. Ce protocole s'applique autant aux municipalités qu'aux Premières nations.

As to using the national drinking water guideline as a standard, we would have thought that long ago a First Nations standard would have been developed as it relates to the national standard.

The federal government says that it would prefer to look at the provincial standards. Right now, there is a debate on which provinces have the best standards. Of course, because of Walkerton, the protocol reflects the Ontario provincial standards for the design and maintenance of water systems. Ontario is currently developing its own law on safe drinking water in the province.

For us, it is not a question of which standards to follow or whether to adopt provincial standards. Clearly, there are cross-jurisdictional issues to face by accepting these standards. For us, it is not only the case of safe drinking water. It is also the case of what to do with waste water and how to protect source water which, in many cases, is outside boundaries of First Nations reserves.

Many issues have not been resolved in the notion of accepting provincial standards.

The Chairman: If the national standard governs municipalities, would all municipalities not be required to adopt the same standard? There are municipalities in every province.

I am trying to clarify how this system of checks and balances works and if there is a proper one.

Mr. Commanda: Even though Ontario has had their standards and laws in place for a long time, Walkerton did happen. We are really talking about the enforcement of those standards. How will the federal government proceed? Should they adopt the provincial standards? How will they handle the enforcement of those standards? The First Nations really object to having someone from the province come into a First Nations jurisdiction and say, the province will now enforce a provincial law. Our leadership would have a hard time accepting this approach and it is a bone of contention.

Senator Sibbeston: In some respects I feel that now we have come this far and know a certain amount in terms of where we should go generally, there are recommendations that we should provide resources and capacity for First Nations to have clean water. That seems to be the answer.

It angers me, because one of the first things I heard Mr. Prentice say after he became minister, when Kashechewan and other situations had come to the forefront, is that he would deal with the water issues in First Nations communities throughout our country. We have a minister who seems determined and wants to help deal with the matter. We have this expert report that says, close the gap before making regulations, and then the department recommends that its first priority is to set up a regulatory regime. It seems to me the departmental recommendations are contrary to the experts and contrary to the minister.

Quant à l'utilisation des directives nationales sur l'eau potable comme norme, nous aurions cru que les Premières nations auraient établi leurs propres directives il y a bien longtemps, en fonction de la norme nationale.

Le gouvernement fédéral dit qu'il préférerait examiner les normes provinciales. Actuellement, on se demande dans quelles provinces les normes sont les meilleures. Bien sûr, à cause de Walkerton, le protocole reflète les normes provinciales de l'Ontario en matière de conception d'entretien des réseaux d'alimentation en eau. Cette province élabore actuellement sa propre loi concernant l'eau potable saine.

Pour nous, la question n'est pas de savoir quelles normes nous devrions suivre ou si nous devrions adopter des normes provinciales. Nous devrons manifestement faire face à des problèmes entre paliers de gouvernement en acceptant ces normes. Pour nous, ce n'est pas seulement une question de salubrité de l'eau potable, mais aussi de savoir quoi faire des eaux usées et comment protéger les sources d'eau potable qui, bien souvent, sont situées à l'extérieur des réserves des Premières nations.

Beaucoup de questions n'ont pas encore été réglées concernant l'acceptation des normes provinciales.

Le président : Si les municipalités sont régies par une norme nationale, ne devraient-elles pas toutes adopter la même? Il y a des municipalités dans chaque province.

J'essaie de comprendre comment fonctionne ce système de freins et de contrepoids, et s'il en existe un qui soit convenable.

M. Commanda : Bien que l'Ontario se soit dotée de normes et de lois depuis longtemps, cela n'a pas empêché la tragédie de Walkerton. Nous parlons ici de l'application concrète de ces normes. Comment le gouvernement fédéral s'y prendra-t-il? Devrait-il adopter les normes provinciales? Comment gérera-t-il l'instauration de ces normes? Les Premières nations s'opposent vigoureusement à ce qu'un représentant de la province empiète sur leurs compétences et fasse appliquer la loi provinciale. Nos dirigeants ont beaucoup de mal à accepter cette approche et cela constitue une pomme de discorde.

Le sénateur Sibbeston : À certains égards, j'estime que vous avez raison, mais que nous savons mieux quoi faire, en général; on nous recommande de donner aux Premières nations les ressources et la capacité nécessaires pour qu'elles aient de l'eau potable. Cela semble être la solution.

Cela me rend furieux, parce que l'une des premières choses que M. Prentice a dites après avoir été nommé ministre, lorsque certains problèmes, notamment à Kashechewan, ont fait les manchettes, c'est qu'il réglerait la question de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations dans l'ensemble du pays. Nous avons un ministre qui semble déterminé et qui veut régler le problème. Nous avons ce rapport d'experts dans lequel on propose de combler l'écart avant de mettre en place des règlements, et maintenant le ministère recommande d'établir en priorité un régime de réglementation. Il me semble que les recommandations du ministère vont à l'encontre de l'opinion des experts et du ministre.

How they can say that? How can the recommendations stand, if they are a good department? If the system is democratic, how can the departmental recommendations seem so off course?

I appreciate First Nations in our country deal with this situation. We deal with bureaucrats who have their own ideas as to solutions for First Nations people, and so we are in the situation that we are in, in this country.

How do you, as officials from the Assembly of First Nations, deal with the government? If we do not do anything, Indian and Northern Affairs Canada will go ahead and, despite all that is said, will begin their regulatory process. I am sceptical and suspicious that the Department of Indian and Northern Affairs suggests this process to delay, to do nothing. Either they do not have the money, or are afraid to obtain it, but they want to delay the solution and not get on with the job.

The situation warrants the government to put money and capital into the water situation. It is not something that can wait many years, yet we have a department that thinks we should fiddle around and spend years, a decade maybe, setting up regulations that would govern water. Then, after that, the regulations would be implemented slowly.

Do you have any comments on that? What do you do?

Mr. Jock: We fundamentally have some of the same interests. We feel that the sequencing is out of step. We can have the highest standards but if there is not a systematic way to enforce them they will be meaningless.

Essentially, we will need to look at the liability, the impact on communities that fail to live up to this standard, if it is legislated. What will be the impact? Will communities be liable for individual breaches? Will they be liable for health impacts? If there is no way to meet those standards from a capacity point of view, it will be risky for communities.

That is why we say that a process of collaborative drafting is the best way to come up with an approach that makes sense, one in which we can engage our First Nations colleagues properly. We have a group of experts on our side of the table, who I think could craft practical approaches to meeting this need.

We have these same objectives. We feel that we are a bit at odds in terms of how to meet the objectives. We feel, as the expert panel does, the capacity part is the vital part and is a precondition.

Mr. Commanda: From our perspective, we look at the issue of standards as being important to First Nations but we also say the resourcing to meet any standard that is accepted needs to be part and parcel of the plan.

The expert panel made the recommendation that the precondition of capacity development and resources to fix the system had to occur, and even when we look at that particular process, there is a suggestion in their report that they create a

Comment est-ce possible? Comment ces recommandations peuvent-elles tenir, s'il s'agit d'un bon ministère? Si le régime est démocratique, comment les recommandations du ministère peuvent-elles sembler si inappropriées?

Voilà dans quelle situation les Premières nations se trouvent dans notre pays. Nous avons affaire à des bureaucrates qui ont leur propre idée des solutions qui doivent être appliquées pour les membres des Premières nations; c'est là que nous en sommes.

En tant que représentants de l'Assemblée des Premières nations, comment traitez-vous avec le gouvernement? Si nous ne faisons rien, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien mettra en place le processus de réglementation malgré tout. Je me méfie de la proposition du ministère de retarder le processus et de ne rien faire. Soit il n'a pas l'argent nécessaire, soit il craint de l'obtenir, veut retarder la solution et ne pas faire le travail.

La situation justifie que le gouvernement investisse pour améliorer la qualité de l'eau. Ce problème doit être réglé sans attendre; pourtant, selon le ministère, nous devrions laisser traîner les choses et passer des années, peut-être une décennie, à mettre en place une réglementation en matière de qualité de l'eau. Puis, progressivement, on appliquerait les règlements.

Avez-vous des commentaires à ce sujet? Qu'allez-vous faire?

M. Jock : Nous avons certains intérêts en commun. Nous croyons que l'enchaînement des mesures n'est pas adapté à la situation. Nous pouvons avoir les normes les plus rigoureuses qui soient, mais si nous ne les appliquons pas de façon systématique, elles ne serviront à rien.

Avant tout, nous devrons prendre en considération la responsabilité et les répercussions pour les collectivités qui ne respectent pas ces normes, si elles sont adoptées. Quels seront les conséquences? Les collectivités seront-elles responsables des infractions particulières? Le seront-elles des effets sur la santé? Si les collectivités sont incapables de satisfaire à ces normes, il y aura des risques pour elles.

C'est pourquoi nous sommes d'avis qu'un processus de rédaction commune constituerait la meilleure façon d'en arriver à une approche sensée, dans laquelle nos collègues des Premières nations pourraient vraiment s'engager. De notre côté, nous avons un groupe d'experts qui, selon moi, peut élaborer des approches pratiques afin de répondre à ce besoin.

Nous avons les mêmes objectifs, mais nous ne nous entendons pas vraiment sur la façon de les atteindre. Comme le groupe d'experts, nous croyons que le développement des capacités est une condition essentielle.

M. Commanda : De notre point de vue, la question des normes est très importante pour les Premières nations, mais nous sommes aussi d'avis que les ressources permettant de se conformer aux normes acceptées doivent faire partie intégrante du projet.

Le groupe d'experts a recommandé que soient fixées des conditions préalables en ce qui concerne le développement des capacités et les ressources pour corriger les problèmes; et d'ailleurs, dans son rapport, il propose la création d'une

First Nations water commission to tell not only First Nations what they need to do for their water systems, but also they tell the federal government what to do to ensure it happens. From that perspective, certainly we have taken a look at the total report.

We are surprised that the chairman of the expert panel would side with the federal government in support legislation referencing provincial standards, when we thought clearly the recommendation that was most favoured by the expert panel was federal legislation on its own. We offered a joint process, so from that perspective we felt, although they did not go far enough in terms of looking at First Nations jurisdiction or customary law, there was an opportunity for us to work together with the federal government in developing a First-Nations-driven set of standards that would be acceptable and appropriate for First Nation communities.

Senator Gill: I want to come back to what you said with regard to standards. It is not a matter of accepting standards from someone else, it is a matter of seeing if those standards work for the reserve and what the reserve wants, and that they are controlled by the Aboriginals. This is the way we will go eventually.

At the beginning, according to the figures I have, 193 reserves had high-risk drinking water. Now, there are 97. The situation is already being corrected. Is that the case or not? The process to reach the goal to cope with the situation has started. Is there a way that you can accept the solutions jointly with the Department of Indian and Northern Affairs, or are you still fighting about the way to solve this problem?

Mr. Commanda: The report tabled by the federal government in March focused on safe drinking water. It did not focus on where those communities are that have no water system whatsoever. Where are those communities that have waste water systems that need to be repaired as well? Where are those communities that rely on individual wells and septic systems as their system in most rural situations?

From our perspective, although the numbers have come down, certainly the numbers have not drastically come down when we look at the waste water systems. The report does not include looking after the private wells and septic systems. The federal government views that as an individual responsibility. We feel that the approach is not holistic enough to focus only safe drinking water.

From our perspective, we point out that it is good that they use what they call a multi-barrier approach from the source to the tap and again from the tap back to the source of drinking water but in this regard, it seems they are only concerned with safe drinking water.

From our perspective, going from 193 reserves to 97 is something, but it would take very little in terms of those that are considered medium risk to move to high risk. We currently

commission sur l'eau des Premières nations, pour indiquer aux Premières nations ce qu'elles doivent faire pour améliorer leurs réseaux d'alimentation en eau, et pour dire au gouvernement fédéral quoi faire pour s'assurer que ces mesures seront prises. De ce point de vue, nous avons certainement examiné la totalité du rapport.

Nous sommes surpris que le président du groupe d'experts se soit rangé du côté du gouvernement fédéral pour appuyer une loi qui renvoie aux normes provinciales, car nous pensions que le groupe d'experts favorisait davantage la législation fédérale. Nous avons offert d'entreprendre un processus conjoint, car même si le groupe d'experts n'est pas allé assez loin dans l'examen de la compétence ou du droit coutumier des Premières nations, nous croyons qu'il y avait une possibilité de collaborer avec le gouvernement fédéral, en vue d'élaborer des normes déterminées par les Autochtones qui seraient acceptables et appropriées pour leurs collectivités.

Le sénateur Gill : J'aimerais revenir sur ce que vous avez dit au sujet des normes. La question n'est pas d'accepter des normes fixées par quelqu'un d'autre, mais de déterminer si ces normes conviennent à la réserve et correspondent à ce qu'elle veut, et si elles sont sous contrôle autochtone. C'est la manière dont nous fonctionnerons un jour.

Au début, selon les chiffres que je détiens, on comptait 193 collectivités des Premières nations ayant des réseaux d'eau potable à haut risque. Elles sont maintenant 97. On a déjà commencé à corriger le problème. Est-ce le cas ou pas? Le processus est déjà enclenché pour faire face à la situation. Pouvez-vous accepter les solutions conjointement avec le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, ou voulez-vous encore argumenter au sujet de la façon de résoudre ce problème?

M. Commanda : Le rapport déposé par le gouvernement fédéral, en mars dernier, portait sur la salubrité de l'eau potable, et non sur l'endroit où sont situées les collectivités n'ayant aucun réseau d'alimentation en eau. Où sont celles qui ont un système de traitement des eaux usées ayant aussi besoin d'être réparé? Où sont ces collectivités qui se servent de puits individuels et de fosses septiques, dans la plupart des régions rurales?

Bien que les chiffres aient diminué, nous voyons bien qu'ils ne l'ont sûrement pas fait radicalement, lorsque nous examinons les systèmes de traitement des eaux usées. Dans le rapport, il n'est pas question de s'occuper des puits privés et des fosses septiques. Le gouvernement fédéral estime qu'il s'agit d'une responsabilité individuelle. Nous croyons que l'approche n'est pas assez globale pour être uniquement axée sur la salubrité de l'eau potable.

À notre avis, il est bon d'utiliser ce qu'on appelle une approche à barrières multiples, depuis la source jusqu'au robinet et du robinet jusqu'à la source d'eau potable, mais à cet égard, on semble uniquement préoccupé d'obtenir de l'eau potable saine.

D'après nous, passer de 193 à 97 réserves est appréciable, mais les réseaux d'eau potable à risque moyen pourraient facilement devenir à risque élevé. Actuellement, 25 p. 100 des opérateurs

have a situation where 25 per cent of those plant operators have left their jobs. Because they have left their jobs for other municipalities or for industry, the human resources are not there and it takes years to train someone to be either a Class 1, a Class 2 or Class 3 plant operator. The federal government is not putting the money on the table to ensure those people are retained in the community to look after these water systems.

When we say sustainability, it is not only fixing the plants, it is also giving the monies to communities to hang on to trained operators, keep them in the communities and keep the jobs there. That money is critical to making the system work.

Senator Gill: Talking about money, in one reserve they receive a global budget to deal with their stuff. It is not up to the Indian and Northern Affairs Canada to say, you should put more money here or more money there. It is up to the reserve how to spend their money and sometimes the employees are not satisfied with the salary they receive. It is complicated. How do you deal with that?

Mr. Jock: If communities received money at a rate of growth that was commensurate with what provinces receive, for example, and would have received for the rate of growth for the last 10 years, then I would say, yes, what you say makes sense. However, the cap on INAC funding of 2 per cent — it is not necessarily brought out by the department itself — results, in our calculations, because of increased population and increases due to inflation, in losing 6 per cent if we look at that funding in terms of constant dollars.

Fewer resources go to education, health, social services and, in effect, we are losing ground because of that lack of funding increase, what you are saying becomes impossible. There is nowhere to shift resources from because all those areas are underfunded. That is why in our remarks we talk about the overall need to remove the funding cap as being critical in terms of general sustainability of First Nations communities. That cap, in effect, has an impact on all these programs.

In the best situation, communities can do that kind of reallocation but because of funding circumstances over the last 10 years, that reallocation is not real.

Senator Gill: Of course, as you mentioned, there is a lack of money somewhere. This is exactly the situation on the reserves. They can put money in one sector, if they do not correct or if they do not do something for the rest, they still have problems and they are not sure that it is the priority of the people. They try to cope with their priorities, but they do not have enough money. That is why people say sometimes, outside people who do not know the situation, we gave money to the Indians but the Indians did not use the money for the purpose that we gave them the money. It is not their business, but that is the situation. This is why it is so difficult to set priorities.

By the way, about priorities on those reserves who need services: Who establishes the priorities? Who fixes that? Who says that the money should go there first because there is a real priority? Do you help the Department of Indian and Northern Affairs there?

d'installations ont quitté leur emploi pour travailler dans d'autres municipalités ou secteurs d'activités. C'est pourquoi les ressources humaines sont insuffisantes; il faut des années pour former un opérateur de station d'épuration des eaux de niveau 1, 2 ou 3. Le gouvernement fédéral n'accorde pas les sommes nécessaires pour s'assurer que ces personnes restent dans la collectivité pour s'occuper de ces systèmes de traitement des eaux.

Lorsqu'on parle de durabilité, il ne s'agit pas seulement de réparer les installations, mais aussi de donner aux collectivités les fonds nécessaires pour garder les opérateurs qualifiés et les emplois. Cet argent est essentiel pour que le système fonctionne.

Le sénateur Gill : En ce qui concerne l'argent, une réserve reçoit un budget global pour s'occuper de ces affaires. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord n'a pas à lui dire où elle doit utiliser cet argent. Il incombe à la réserve de décider comment elle dépensera son argent, et parfois les employés ne sont pas satisfaits de leur salaire. C'est très compliqué. Comment gérez-vous cette situation?

M. Jock : Si les collectivités recevaient de l'argent à un taux de croissance correspondant à ce que les provinces reçoivent, par exemple, et l'avaient ainsi reçu au cours des dix dernières années, oui, je trouverais que ce que vous dites a du sens. Toutefois, la limite imposée au financement d'AINC de 2 p. 100 — qui ne vient pas nécessairement du ministère lui-même — représente finalement une perte de 6 p. 100 en dollars constants, selon nos calculs, compte tenu de l'augmentation de la population et de l'inflation.

Moins de ressources sont consacrées à l'éducation, à la santé et aux services sociaux; en réalité, nous régressons à cause de la diminution du financement, et ce que vous dites devient impossible. On ne peut utiliser des sommes provenant d'autres secteurs, car ceux-ci ne disposent pas de fonds suffisants. C'est pourquoi, dans nos remarques, nous indiquons que la durabilité générale des collectivités des Premières nations passe par la suppression de la limite imposée au financement. Cette limite, en fait, a des conséquences sur tous ces programmes.

Dans les meilleures conditions, les collectivités peuvent effectuer ce genre de réaffectation, mais étant donné la situation du financement des dix dernières années, ce n'est pas possible.

Le sénateur Gill : Bien sûr, comme vous l'avez mentionné, il y a un manque d'argent quelque part. C'est exactement le problème dans les réserves. Elles peuvent investir dans un secteur, si elles ne font rien pour les autres, elles sont encore aux prises avec des problèmes et ne sont pas certaines que c'est la volonté du peuple. Elles essaient de gérer leurs priorités, mais elles manquent d'argent. C'est pourquoi certaines personnes ne connaissant pas la situation disent parfois : « Nous donnons de l'argent aux Autochtones, mais ils l'utilisent à mauvais escient. » Cela ne les concerne pas, mais c'est la situation. C'est la raison pour laquelle il est si difficile de fixer des priorités.

En passant, qui établit les priorités dans le cas des réserves ayant besoin de services? Qui les fixe? Qui détermine que l'argent devrait aller là-bas en premier parce qu'il y a une priorité réelle? Aidez-vous le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien dans ces cas?

Mr. Commanda: No, I do not think we do.

Senator Gill: You are not involved?

Mr. Commanda: Are you asking who sets the priority for the monies that go to the communities?

Senator Gill: Yes, first, who chooses the reserve where the money goes to solve the problem?

Mr. Commanda: Water has been recognized as the highest priority within the federal budget capital system. From our perspective, because of health and safety risks, they maintain that they put $1 billion of their overall budget towards water. In 2003, they received an additional budget of $600 million to deal with the water systems. That $1.6-billion fund will come to an end at the end of this fiscal year. We do not know what will happen for the next five years in terms of additional monies.

From that perspective, the impact of that 2-per-cent cap is real. It means they are not spending money on schools, roads or other priority areas. First Nations are forced to comply with the national priority list, which means that although they might have minor capital dished out to them every year by the department of Indian affairs, they are told how to spend it based on the national priority matrix. From that perspective, they might need money for housing but because of this priority on water, they are forced to spend their 20 per cent share of the monies they receive from the federal government for water.

Senator Hubley: What criteria were used to identify the 97 communities that are considered still at high risk? What sort of conditions are we looking at to say that the community is considered high risk?

Mr. Commanda: The federal government developed this risk assessment tool to assess the water systems on a ranking basis. According to the ranking system, this weighted assessment comprised five components. The first component is the water source. Open water is a higher risk water source than a drilled well because a lot of contamination can happen.

The second component is design. Was the design of the water system appropriate to meet the needs of the community? In some cases it has been suggested that some of these systems have been over-designed. However, in our case, because they are using older federal standards, they are not up to the same current class of standards as the province and the municipalities in Ontario. From our perspective, there is a need to look at the design standards for building these systems.

The third component is the operation itself. How are these plants and water facilities run? Who looks after replacing a water pump? Who ensures that there is a good, proper mix of chlorination? That is being assessed.

M. Commanda : Non, je ne le crois pas.

Le sénateur Gill : Vous ne participez pas?

M. Commanda : Me demandez-vous qui établit les priorités concernant l'argent versé aux collectivités?

Le sénateur Gill : Oui, en premier lieu, qui choisit la réserve où les fonds sont affectés pour résoudre le problème?

M. Commanda : L'eau a été reconnue comme la plus haute priorité dans le système financier du budget fédéral. De notre point de vue, à cause des risques pour la santé et la sécurité, les Premières nations soutiennent qu'elles consacrent 1 milliard de dollars à même leur budget global à cette priorité. En 2003, elles ont reçu un budget supplémentaire de 600 millions de dollars pour s'occuper des réseaux d'alimentation en eau. Ce fonds de 1,6 milliard de dollars s'épuisera à la fin du présent exercice financier. Nous ignorons ce qui se passera au cours des cinq prochaines années sur le plan des fonds supplémentaires.

Sous cet angle, le plafond de 2 p. 100 a un impact réel. Cela signifie que les Premières nations ne dépensent pas d'argent pour les écoles, les routes et les autres priorités. Elles sont obligées de se conformer à la liste des priorités nationales; autrement dit, même si elles peuvent recevoir des fonds pour des dépenses en capital secondaires chaque année de la part du ministère des Affaires indiennes, elles reçoivent des instructions sur la façon de dépenser cet argent selon la grille des priorités nationales. De ce point de vue, il se peut qu'elles aient besoin d'argent pour le logement, mais à cause de la priorité accordée à l'eau, elles sont obligées de consacrer 20 p. 100 des fonds fédéraux qu'elles reçoivent à l'approvisionnement en eau.

Le sénateur Hubley : Quels critères a-t-on utilisé pour cerner les 97 collectivités qui sont toujours considérées à haut risque? Dans quelles conditions pouvons-nous dire qu'une collectivité est à haut risque?

M. Commanda : Le gouvernement fédéral a élaboré l'outil d'évaluation des risques afin d'évaluer les réseaux d'approvisionnement en eau selon un classement. Selon le système de classement, cette évaluation pondérée comprend cinq éléments. Le premier élément est la source d'approvisionnement en eau. L'eau libre est une source d'eau plus risquée qu'un puits foré, car elle présente un plus grand risque de contamination.

Le deuxième élément est la conception. La conception du réseau d'approvisionnement en eau est-elle appropriée pour répondre aux besoins de la collectivité? Dans certains cas, on a laissé entendre que la conception de certains de ces réseaux était trop poussée. Toutefois, dans notre cas, comme ils respectent des normes fédérales plus anciennes, ils ne sont pas conformes aux normes actuelles de la province et des municipalités de l'Ontario. Selon nous, il faut examiner les normes de conception pour la construction de ces réseaux.

Le troisième élément est le fonctionnement en tant que tel. Comment les usines et les installations sont-elles gérées? Qui s'occupe de remplacer une pompe à eau? Qui s'assure de la présence d'un bon mélange de chlore? Ce point est pris en considération dans l'évaluation.

Another component is reporting. Are the chief and council, are the health officials receiving a regular up-to-date report as to the quality of the water, or are no reports coming in and people are drinking water that is contaminated or should have a boil-water advisory. I think they have also used that assessment.

Finally, the other area is the operator.

If there is a problem with any one of these five risk assessments they are either classed as medium risk or high risk. A low-risk community is one that has satisfied all five conditions.

They have tried to mix the boil-water advisories by Health Canada and match it with their own yearly annual assessment. This assessment is not a professional engineer's: It is by someone from the department who may telephone the community.

That is why we are not happy with the risk assessment tool they are using. Although those 97 communities have been rated as high risk, from our perspective, we ask that every system be assessed by a professional engineer.

Senator Hubley: We heard from previous witnesses that the idea that clean drinking water from natural sources should be a right is no longer recognized. For environmental reasons and because of the amount of pollution in our country, that right is no longer an option.

You mentioned customary law. It was described to us that where traditionally one could go to the riverbank, scoop out the water, take it home and use it how ever one wanted, that is not the case anymore.

What type of customary law is now in place, or what type of customs would you like to see implemented within any sort of a safe-drinking-water system?

Candice Metallic, Legal Counsel, Assembly of First Nations: We tried to put our minds to this difficult question when the expert panel included it in their report. The problem with customary laws is that every First Nation has customs, practices and traditions that are distinct to their own First Nation. The way in which First Nations have dealt with water issues in the past differs across the country. Also, those practices, customs and laws have evolved over time.

My first point would be that to think of the issue in the pure traditional context would not necessarily be the best approach because our circumstances are clearly different today. The question is more about the way in which each community exercises its jurisdiction with respect to water regulation, as opposed to how it deals with water specifically.

L'autre élément est l'obligation de faire rapport. Est-ce que le chef et le conseil ou est-ce que les responsables de la santé reçoivent régulièrement un rapport à jour sur la qualité de l'eau? Ou ne reçoivent-ils aucun rapport alors que les gens boivent de l'eau contaminée? Ou encore, devrait-on avoir un avis d'ébullition de l'eau? Je crois que c'est un autre élément qui a également été utilisé dans cette évaluation.

Enfin, l'autre élément est l'opérateur.

Si l'on détecte un problème avec l'un ou l'autre de ces cinq éléments d'évaluation du risque, on classe la collectivité dans la catégorie de risque moyen ou de risque élevé. Une collectivité est jugée à faible risque lorsqu'elle satisfait à l'ensemble des cinq conditions.

Les représentants du ministère ont essayé de combiner les avis d'ébullition de l'eau transmis par Santé Canada à leur propre évaluation annuelle. Cependant, cette évaluation n'est pas effectuée par un ingénieur, mais plutôt par un fonctionnaire du ministère qui communique parfois avec la collectivité par téléphone.

Voilà pourquoi nous ne sommes pas heureux de l'outil d'évaluation du risque que le ministère utilise. Même si ces 97 collectivités sont considérées à haut risque, nous demandons que chaque réseau d'approvisionnement en eau soit évalué par un ingénieur.

Le sénateur Hubbley : Nous avons appris de témoins précédents que la consommation d'eau potable à partir de sources naturelles n'est plus reconnue comme un droit. Pour des raisons environnementales et à cause du degré de pollution qui sévit dans notre pays, ce droit n'est plus une option.

Vous avez parlé du droit coutumier. On nous a expliqué que, par le passé, une personne pouvait recueillir de l'eau dans une rivière et l'amener chez lui pour l'utiliser à son gré. Mais ce n'est plus le cas maintenant.

Quel type de droit coutumier existe-t-il maintenant ou quel type de coutumes aimeriez-vous que l'on intègre dans un réseau quelconque d'approvisionnement en eau potable?

Candice Metallic, avocate-conseil, Assemblée des Premières nations : Nous avions essayé de résoudre cette question épineuse lorsque le groupe d'experts l'avait incluse dans son rapport. Le problème avec le droit coutumier, c'est que chaque Première nation a des coutumes, des pratiques et des traditions qui lui sont propres. La façon dont les Premières nations ont abordé les questions liées à l'eau par le passé diffère dans l'ensemble du pays. De plus, ces pratiques, coutumes et lois ont évolué avec le temps.

Mon premier point, c'est que le fait de penser à cette question dans le contexte purement traditionnel ne serait pas nécessairement la meilleure approche parce que nos conditions sont clairement différentes aujourd'hui. La question porte davantage sur la façon dont chaque collectivité exerce sa compétence en matière de réglementation de l'eau, plutôt que sur la façon dont elle aborde spécifiquement la question de l'eau.

Senator Hubley: You have given us a lot of information on the need for technical support. Systems must work and they must be efficient. There was a suggestion that perhaps communities might look at adjacent communities to see if a management plan can be put in place to bring those communities together under one system. Is that something that the Assembly of First Nations would endorse?

Mr. Commanda: We have looked at management systems. Our communities are small, and British Columbia probably has the highest number of small communities. The federal government has created, throughout the country, a system of tribal councils. We see the tribal council as a unit of additional service. When we talk about providing certified plant operators, a supervisor of existing plant operators, or a system to oversee the management of water systems in the communities, we feel that aggregate model would be a good aggregate one for us to follow. We call it a hub model.

In terms of that approach, the federal government has proposed that they bring in third-party managers, certified operators that are not from the community, and pay for their services to oversee the operation of those water systems. That measure is a stopgap one. It does solve the problem. In the long term, we want to see local communities properly trained to manage their own systems. Even with the hub model we propose, we eventually want the communities to take over that responsibility.

That is why we suggest that capacity development needs to be ongoing. The Circuit Rider Training Program has invested a lot of money to train plant operators. With that program, we want to see operators given the additional responsibility for oversight, to manage the systems themselves. We feel that approach is more financially feasible than paying out extra dollars for a third party to come into a community to look after its system.

Senator Watt: I have some understanding of what is meant by customary law. I raised that issue with the so-called expert panel when they were before us the other day. I asked whether they had an opportunity to participate or whether they already were participating with the Department of Indian and Northern Affairs in terms of designing the regulatory instrument the department is trying to put together. Their answer was that they are not participating. Why not?

My question also applied to AFN. Why do you not participate? Under the name of partnership, if that means anything at all, why not work together and design from a different perspective? You can also learn a lot from provincial

Le sénateur Hubley : Vous nous avez donné beaucoup de renseignements sur la nécessité d'un soutien technique. Les réseaux doivent fonctionner et ils doivent être efficaces. L'une des propositions était que les collectivités pourraient peut-être voir s'il est possible de mettre en place un plan de gestion avec des collectivités voisines afin de regrouper ces collectivités dans un seul réseau. Est-ce quelque chose que l'Assemblée des Premières nations endosserait?

M. Commanda : Nous avons examiné des systèmes de gestion. Nos collectivités sont petites et la Colombie-Britannique compte probablement le plus grand nombre de petites collectivités. Le gouvernement fédéral a créé, dans l'ensemble du pays, un système de conseils tribaux. Nous considérons ce conseil tribal comme une unité de service supplémentaire. Lorsque nous parlons de fournir des opérateurs certifiés de stations d'épuration de l'eau, un superviseur des opérateurs de stations actuels ou un système pour surveiller la gestion des réseaux d'alimentation en eau, nous estimons que ce modèle agrégé serait un bon modèle à suivre. Nous appelons cela un modèle pivot.

En ce qui concerne cette approche, le gouvernement fédéral a proposé d'intégrer des tiers chargés de la gestion, des opérateurs certifiés qui ne proviennent pas de la collectivité et de payer leurs services pour superviser le fonctionnement de ces réseaux d'approvisionnement en eau. Il s'agit d'une mesure provisoire qui résout le problème. Mais à long terme, nous voulons que ces collectivités locales soient adéquatement formées pour gérer leurs propres réseaux. Même avec le modèle pivot que nous proposons, nous voulons que les collectivités finissent par assumer cette responsabilité.

Voilà pourquoi nous proposons que le renforcement des capacités soit continu. Dans le Programme de formation itinérante, on a investi beaucoup d'argent pour former des opérateurs de stations d'épuration de l'eau. Dans le cadre de ce programme, nous voulons que les opérateurs assument la responsabilité supplémentaire de la supervision afin de gérer eux-mêmes les réseaux. Nous estimons que cette approche est plus faisable sur le plan financier que le fait de verser plus d'argent à un tiers pour qu'il s'installe dans une collectivité afin de surveiller le réseau d'alimentation en eau.

Le sénateur Watt : J'ai une certaine idée de ce qu'on entend par droit coutumier. J'ai soulevé cette question auprès du soi-disant groupe d'experts lorsqu'il a comparu devant nous l'autre jour. J'ai demandé au groupe s'il avait eu l'occasion de participer ou s'il participait actuellement aux efforts du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien pour concevoir l'instrument de réglementation que le ministère essaie d'établir. Ils ont répondu qu'ils ne participaient pas. Pourquoi pas?

Ma question s'adressait aussi à l'APN. Pourquoi ne participez-vous? Au nom du partenariat, si cela veut dire quelque chose, pourquoi ne pas travailler ensemble et concevoir l'instrument à partir d'un point de vue différent? Vous pouvez également tirer

regimes that already apply across the country. I do not think that regime is totally negative. I think you can learn from a regime, take a part of it, and marry the customary aspects into it.

"Customary" means having an understanding of nature, how the water system operates, how it flows and how it transacts with the planet and the universe. You have to convince the Department of Indian and Northern Affairs somehow, and probably also the expert panel, that they need you to design the system. Otherwise, you will wait year after year, not able to get to the point, and continuously having disagreements. I suggest to my colleagues: That should be our recommendation.

I do not have any questions.

Mr. Jock: That is exactly the point we tried to emphasize, and I will reinforce it. We are interested in joint efforts to draft effective legislation. If First Nations were involved directly, then even designing effective interim measures would not be out of the question. Being involved in the design and sequencing of those systems, and maybe even looking at the standards in terms of the financing, would be ingredients for a successful effort.

I support your comment. That is what we have tried to put forward, and we would welcome such a recommendation.

Ms. Metallic: If I may add a comment in respect of provincial standards, to some extent, I agree that lessons can be learned from provincial laws and regulations with respect to water regulation and management. The concern from a First Nations perspective is that when we start applying provincial laws to First Nations reserves, it becomes a slippery slope. Right now we are also dealing with matrimonial real property. That area is another one where the federal government thinks the best approach is to apply provincial regulations, laws and standards.

When we look at all the various legislative initiatives that contemplate applying provincial regulations and laws to First Nation lands, it is a great concern for us. There is a historical precedent. Section 88 of the Indian Act states that provincial laws of general application do not apply to Indian lands. Provincial laws may apply to Indians, but not the lands themselves. An historical principle underlies that.

When provincial laws are imposed through the back door by incorporating them by reference and giving them the robe of federal law, it becomes a concern for us. There may be First Nations who think they want to abide by the provincial regulatory regime because it works for their community. We are not saying it is not a possibility, but clearly First Nations need to have some voice in figuring out whether a provincial regime is appropriate for their community.

beaucoup de leçons des régimes provinciaux qui s'appliquent déjà dans l'ensemble du pays. Je ne crois pas que ce régime soit totalement négatif. Je crois que vous pouvez tirer des leçons d'un régime, en prendre une partie pour y ajouter les aspects du droit coutumier.

Par « coutumier », on entend la compréhension de la nature, du fonctionnement du réseau hydrographique, de sa circulation et de son interaction avec la planète et l'univers. Vous devez convaincre d'une manière quelconque le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, et probablement le groupe d'experts, qu'ils ont besoin de vous pour concevoir le réseau. Sinon, vous devrez attendre année après année, tourner en rond et avoir sans cesse des désaccords. Je propose à mes collègues que telle devrait être notre recommandation.

Je n'ai pas de questions.

M. Jock : C'est exactement ce que nous avons essayé de souligner, et je vais renforcer ce point. Nous sommes intéressés par des efforts conjoints afin de rédiger une loi efficace. Si les Premières nations participaient directement, alors même la conception de mesures provisoires efficaces ne serait pas hors de question. Le fait de participer à la conception et à la planification de ces réseaux, et peut-être même le fait d'examiner les normes en fonction du financement, constitueraient les ingrédients du succès.

J'appuie votre observation. C'est ce que nous avons essayé de proposer et nous serions heureux d'une telle recommandation.

Mme Metallic : Si vous le permettez, au sujet des normes provinciales, j'ajouterais que dans une certaine mesure, je suis d'accord pour dire qu'on peut tirer des leçons à partir des lois et des règlements provinciaux liés à la réglementation et à la gestion de l'eau. La préoccupation du point de vue des Premières nations, c'est que lorsque nous commençons à appliquer des lois provinciales dans les réserves des Premières nations, nous nous engageons sur une pente glissante. À l'heure actuelle, nous sommes également aux prises avec la question des biens immobiliers matrimoniaux. Il s'agit d'un autre domaine où le gouvernement fédéral juge que la meilleure approche consiste à appliquer des règlements, des lois et des normes provinciaux.

Lorsque nous regardons toutes les diverses initiatives législatives dans le cadre desquelles on envisage d'appliquer des lois et des règlements provinciaux aux terres des Premières nations, cela nous préoccupe beaucoup. Il y a un précédent historique. L'article 88 de la Loi sur les Indiens dit que les lois provinciales d'application générale ne s'appliquent pas aux terres indiennes. Les lois provinciales peuvent s'appliquer aux Indiens, mais pas aux terres elles-mêmes. Cela s'appuie sur un principe historique.

Lorsque les lois provinciales sont imposées de façon déguisée en les incorporant par renvoi, sous des allures de loi fédérale, cela devient inquiétant pour nous. Certaines Premières nations voudraient peut-être se conformer au régime de réglementation provincial parce que cela fonctionne bien dans leur collectivité. Nous ne disons pas que c'est impossible, mais il va de soi que les Premières nations doivent avoir un mot à dire pour déterminer si un régime provincial convient à leur collectivité.

Senator Watt: I am not taking about accepting provincial laws into your reserve. I am talking about the tools and instruments used by the provincial government; take those tools and instruments and put them into yours. I do not suggest you should look into the possibility of having the provincial government play a role in your life.

Take those tools and blend them with customary practices within your reserve. I am sure your legal counsel will see that point. It is possible.

Ms. Metallic: The federal government proposes to adopt provincial regulations through referential incorporation. That is the concern.

Senator Watt: You are talking about provincial governments coming into a reserve and taking over management. That is not what I am talking about.

If you want absolute management control over the resources and the regulations of reserves, you must be part of the design of that instrument. You will be there after the fact, before the fact and while you design it.

Suppose you come up with a model acceptable to your community that you really want. You still must go another step to put the hardware in place. Perhaps you should consider contracting a third party to put those models in place. Then put training programs into place. Take that into consideration.

Senator Sibbeston: Would our representatives from the Assembly of First Nations comment on the general situation of Aboriginal people living along rivers and lakes? Historically, Aboriginal people have always lived along rivers and lakes, and Inuit people in the Arctic, where I come from, along the sea.

A general view of the Canadian public is that native people are often affected by large developers, industry and so forth, upstream or in the area. The pollution First Nations must endure is often the result of ongoing societal development.

In some respects it is a fair view. As an example, in northern Alberta, the Fort McMurray tar sands project is so huge it uses a lot of water and eventually puts some of the water back into the river. People living downstream from that project would be adversely affected. That is probably the case throughout the whole country where First Nations live not too far from big cities or manufacturing plants. Do you have any comments on that?

This point is critical and important because Canadians should know they are polluting the waters that the First Nations drink. They deal with their own water adequately because they have the financial resources and technology. First Nations are left scrambling and are dependent on an insensitive and sometimes inept department to look after their interests.

Le sénateur Watt : Je ne dis pas qu'il faut accepter les lois provinciales dans votre réserve. Je parle des outils et des instruments utilisés par le gouvernement provincial; prenez ces outils et ces instruments et intégrez-les dans les vôtres. Je ne suggère pas que vous deviez envisager la possibilité d'amener le gouvernement provinciale à jouer un rôle dans votre vie.

Combinez ces outils à vos pratiques habituelles dans votre réserve. Je suis sûr que votre avocate-conseil en verra la pertinence. C'est bel et bien possible.

Mme Mettalic : Le gouvernement fédéral propose d'adopter des règlements provinciaux au moyen de l'incorporation par renvoi. Voilà la préoccupation.

Le sénateur Watt : Vous parlez de la mainmise des gouvernements provinciaux sur la gestion d'une réserve. Je ne parle pas de cela.

Si vous voulez un contrôle absolu de la gestion des ressources et des règlements de vos réserves, vous devez participer à la conception de cet instrument — avant, pendant et après.

Supposons que vous trouvez un modèle qui est acceptable pour votre collectivité et que vous voulez vraiment. Vous devez quand même faire un pas de plus pour mettre en place les installations. Il se peut que vous envisagiez de confier un contrat à un tiers pour mettre en œuvre ces modèles. Vous aurez ensuite à mettre en place des programmes de formation. Prenez cela en considération.

Le sénateur Sibbeston : Nos représentants de l'Assemblée des Premières nations peuvent-ils parler de la situation générale des Autochtones qui vivent le long des rivières et des lacs? Par le passé, les Autochtones vivaient toujours au bord des rivières et des lacs et les Inuits de l'Arctique, d'où je viens, vivaient au bord de la mer.

D'un point de vue général, le public canadien estime que les peuples autochtones sont souvent touchés par les activités des grands promoteurs, de l'industrie et ainsi de suite, aussi bien en amont que dans la région même. La pollution à laquelle sont confrontées les Premières nations résulte souvent du développement continu de la société.

À certains égards, ce point de vue est juste. À titre d'exemple, dans le Nord de l'Alberta, le projet des sables bitumineux de Fort McMurray est si vaste qu'il utilise beaucoup d'eau dont une partie finit par être retournée dans la rivière. Les gens qui vivent en aval de ce projet seraient touchés de manière défavorable. Ce scénario se répète probablement partout au pays, là où les Premières nations vivent au voisinage des grandes villes ou des usines de fabrication. Avez-vous des observations à ce sujet?

Ce point est crucial, car les Canadiens doivent savoir qu'ils polluent les eaux que boivent les Premières nations. Ils sont en mesure de répondre de manière satisfaisante à leurs besoins en eau, car ils disposent des ressources financières et de la technologie nécessaires. Les Premières nations, quant à elles, sont laissées pour compte et dépendent d'un ministère insensible et parfois inapte à défendre leurs intérêts.

Would you say something about that? That might help people understand your situation.

Mr. Commanda: For some time now, the Canadian Council of Ministers of the Environment has been looking at changing the part of the Fisheries Act that speaks to source water protection. From a municipal standpoint, they look at any polluter that impacts the life of the fish from that perspective. When it comes to First Nations people, we are treated no better than the fish in terms of the quality of source water being protected. It might work well for a municipality in the southern part of the country, but when it comes to the isolated North, the standards are reduced.

There are no stringent standards when it comes to waste-water and source-water protection for First Nations communities. They look upon us as being isolated and not in the mainstream. In that regard, they have not heard us when we asked, when using the most stringent standards to protect fish in the water, why are the same standards not used when it comes to First Nation communities? We have not had a clear response from the ministers of the environment when we made presentations to them.

We are as concerned about safe drinking water as we are about how they will deal with the waste water in the Fisheries Act. That is the other side of the coin and the other battle we must fight in relation to the source-water-protection side of this issue of safe drinking water.

Mr. Jock: Relative isolation is not necessarily a protection. Many of our northern communities have significant diesel contamination. That is a factor. Many of the former military bases dumped a lot of their equipment, which has resulted in high levels of PCBs. Even in what should be clear and clean lakes, that is the case.

This issue is important. It is one that has a highly complicating effect on more than safe drinking water.

The Chairman: Our Aboriginal communities clearly are better stewards of the environment. The biggest critics on the environment who talk about pollution are urban people, and the victims end up being Aboriginal peoples.

Do you know how much money would be necessary to bring water systems up to standard? That question may not be fair to ask. You can answer later if you wish. It is important that we know how much the liability is as far as bringing our First Nations up to the standards that would provide them with safe drinking water.

Mr. Commanda: Our rough estimate is $15 billion to $25 billion. In terms of actual numbers, they asked us to pull together figures on the cost to fix the system. What does it cost

Avez-vous quelque chose à dire à ce sujet? Cela pourrait aider les gens à comprendre votre situation.

M. Commanda : Depuis un certain temps déjà, le Conseil canadien des ministres de l'Environnement envisage la possibilité de modifier la partie de la Loi sur les pêches qui porte sur la protection des sources d'approvisionnement en eau. Du point de vue municipal, les responsables examinent tout pollueur qui nuit à la vie du poisson. Pourtant, lorsqu'il est question des Premières nations, nous ne sommes pas mieux traités que le poisson en ce qui concerne la protection de la qualité des sources d'approvisionnement en eau. Cette approche pourrait bien fonctionner dans le cas d'une municipalité située dans le sud du pays, mais lorsqu'il s'agit des régions isolées du Nord, les normes sont abaissées.

Il n'y a aucune norme rigoureuse en ce qui a trait au traitement des eaux usées et à la protection des sources d'approvisionnement en eau dans le cas des collectivités des Premières nations. Les responsables nous considèrent comme isolés et comme ne faisant pas partie de la société générale. À cet égard, ils ne nous ont pas écoutés lorsque nous leur avons demandé pourquoi ils n'appliquaient pas aux collectivités des Premières nations les mêmes normes rigoureuses utilisées pour la protection du poisson dans l'eau. Nous n'avons eu aucune réponse claire de la part des ministres de l'Environnement lorsque nous leur en avons parlé.

Nous sommes inquiets non seulement de la salubrité de l'eau potable, mais aussi de la façon dont les responsables aborderont le traitement des eaux usées dans la Loi sur les pêches. C'est là le revers de la médaille et l'autre bataille que nous devons livrer en ce qui a trait à la protection des sources d'approvisionnement en dans cette question de la salubrité de l'eau potable.

M. Jock : Un isolement relatif n'est pas nécessairement synonyme de protection. Bon nombre de nos collectivités du Nord présentent un haut degré de contamination par le diesel. C'est un facteur. Beaucoup d'anciennes bases militaires ont jeté une grande partie de leur équipement, ce qui a entraîné des concentrations élevées de BPC. Même les lacs, qui devraient être clairs et propres, sont touchés.

Cette question est importante. Il s'agit d'une question qui a des répercussions très complexes et pas seulement sur la salubrité de l'eau potable.

Le président : De toute évidence, nos collectivités autochtones sont de bien meilleurs gardiens de l'environnement. Les plus grands partisans de l'environnement qui parlent de pollution sont des citadins, alors que les victimes finissent par être les Autochtones.

Savez-vous combien d'argent serait nécessaire pour amener les réseaux d'eau à se conformer aux normes? C'est peut-être injuste de poser cette question. Vous pouvez répondre plus tard si vous le voulez. Il est important de savoir quel est le degré de responsabilité pour pouvoir amener nos Premières nations au niveau des normes qui leur assureraient de l'eau potable salubre.

M. Commanda : Selon notre évaluation approximative, cette somme varie entre 15 et 25 milliards de dollars. En ce qui concerne les chiffres réels, on nous a demandé de rassembler les

to maintain the system? We are interested in working with our communities to come up with good, solid numbers around what it would take to look after their system properly in their community.

When we look at the $1.6 billion, we need a continuation of that type of commitment by the federal government to bring all our systems up to the current standard in the protocols now, and that is Ontario's Canadian drinking water standards.

The Chairman: I apologize for not introducing my colleagues tonight: Senator Gill from Quebec, Senator Watt from Quebec, Senator Hubley from P.E.I. and the Deputy Chairman, Senator Sibbeston. I thank the AFN, and you, Mr. Jock as the CEO, for your excellent presentation and the support that you brought with you, Ms. Metallic and Mr. Commanda.

We will draft a report, and we hope it will result in some of the recommendations that you have come up with here tonight. Your presentation is not falling on deaf ears, I assure you. I hope we can come up with something that will resolve this unacceptable situation that exists in our Aboriginal communities across Canada.

Colleagues, we have a budget in regards to the special study on drinking water. It is $2,000 for basic services. Can I have a motion that this budget be adopted? We are not an expensive committee. We are a frugal organization.

Senator Hubley: I so move.

The Chairman: Seconded by Senator Gill. Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Thank you.

The committee continued in camera.

chiffres sur ce qu'il en coûterait pour réparer le réseau. Combien coûte l'entretien du réseau? Nous sommes intéressées à travailler avec nos collectivités pour trouver des chiffres exacts et fiables sur les coûts liés à l'entretien efficace de leur réseau.

Lorsque nous regardons la somme de 1,6 milliard de dollars, nous avons besoin que ce type d'engagement de la part du gouvernement fédéral se poursuive pour moderniser tous nos réseaux afin qu'ils respectent les normes actuelles, à savoir les normes sur l'eau potable de l'Ontario.

Le président : Je suis désolé de ne pas avoir présenté mes collègues présents ce soir : le sénateur Gill du Québec, le sénateur Watt du Québec, le sénateur Hubley de l'Île-du-Prince-Édouard, et la vice-présidente, le sénateur Sibbeston. Je remercie l'APN et vous, monsieur Jock, président-directeur général, de votre excellent exposé et je remercie les gens qui vous accompagnent, Mme Metallic et M. Commanda.

Nous rédigerons un rapport, et j'espère que celui-ci donnera lieu à certaines des recommandations que vous avez proposées ici ce soir. Votre exposé ne tombera pas dans l'oreille d'un sourd, soyez-en assurés. J'espère que nous pourrons trouver une solution pour remédier à cette situation inacceptable qui existe dans nos collectivités autochtones partout au Canada.

Chers collègues, nous avons un budget concernant l'étude spéciale sur l'eau potable. Il s'agit d'un montant de 2 000 $ pour les services de base. Puis-je avoir une motion pour que ce budget soit adopté? Nous ne sommes pas un comité coûteux. Nous sommes un organisme frugal.

Le sénateur Hubley : J'en fais la motion.

Le président : Avec l'appui du sénateur Gill. Êtes-vous d'accord?

Des voix : D'accord.

Le président : Merci.

Le comité poursuit ses travaux à huit clos.

MAIL POSTE
Canada Post Corporation/Société canadienne des postes
Postage paid
Lettermail
Poste-payé
Poste-lettre
1782711
OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:

Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Tuesday, May 15, 2007

Expert Panel on Safe Drinking Water for First Nations:

Harry Swain, Chair of the Expert Panel;

Steve Hrudey, Expert Panel Member;

Juli Abouchar, Legal Advisor.

Wednesday, May 16, 2007

Assembly of First Nations:

Richard Jock, Chief Executive Officer;

Earl Commanda, Director of Housing;

Candice Metallic, Legal Counsel.

TÉMOINS

Le mardi 15 mai 2007

Groupe d'experts sur l'eau potable dans les collectivités des Premières nations :

Harry Swain, président du groupe d'experts;

Steve Hrudey, membre du groupe d'experts;

Juli Abouchar, conseillère juridique.

Le mercredi 16 mai 2007

Assemblée des Premières nations :

Richard Jock, président-directeur général;

Earl Commanda, directeur, Secrétariat au logement;

Candice Metallic, avocate-conseil.

Available from:
PWGSC – Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5
Also available on the Internet: http://www.parl.gc.ca

Disponible auprès des:
TPGSC – Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5
Aussi disponible sur internet: http://www.parl.gc.ca