



Second Session
Thirty-ninth Parliament, 2007-08

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Aboriginal Peoples

Chair:

The Honourable GERRY ST. GERMAIN, P.C.

Tuesday, June 3, 2008 (in camera)
Tuesday, June 10, 2008

Issue No. 16

Eighteenth and nineteenth meetings on:

The federal government's constitutional,
treaty, political and legal responsibilities

WITNESSES:
(*See back cover*)

Deuxième session de la
trente-neuvième législature, 2007-2008

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Peuples autochtones

Président :

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

Le mardi 3 juin 2008 (à huis clos)
Le mardi 10 juin 2008

Fascicule n° 16

Dix-huitième et dix-neuvième réunions concernant :

Les responsabilités constitutionnelles, conventionnelles,
politiques et juridiques du gouvernement fédéral

TÉMOINS :
(*Voir à l'endos*)

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

*Ex officio members

(Quorum 4)

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

* Membres d'office

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, June 3, 2008
(23)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met in camera at 9:37 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 Dallaire, Gustafson, Lovelace Nicholas, Peterson and St. Germain, P.C. (5).

In attendance: Tonina Simeone, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, November 21, 2007, the committee continued its consideration of the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.*)

Pursuant to rule 92(2)(e), the committee considered a draft agenda.

It was moved that staff be allowed to remain in the room during the meeting.

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

At 10:40 a.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Tuesday, June 10, 2008
(24)

[*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 Campbell, Gustafson, Lovelace Nicholas, Peterson and St. Germain, P.C. (5).

In attendance: Tonina Simeone, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, November 21, 2007, the committee continued its consideration of the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.*)

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 3 juin 2008
(23)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à huis clos, à 9 h 37, 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 Dallaire, Gustafson, Lovelace Nicholas, Peterson et St. Germain, C.P. (5).

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

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 21 novembre 2007, le comité poursuit son étude des responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

Conformément à l'alinéa 92(2)e) du Règlement, le comité examine une ébauche d'ordre du jour.

Il est proposé que le personnel soit autorisé à demeurer dans la salle pendant la séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 10 h 40, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mardi 10 juin 2008
(24)

[*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 Campbell, Gustafson, Lovelace Nicholas, Peterson et St. Germain, C.P. (5).

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

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 21 novembre 2007, le comité poursuit son étude des responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

*WITNESSES:**Indian and Northern Affairs Canada:*

Brenda Kustra, Director General, Governance Branch, Lands and Trust Services;

Nathalie Nepton, Director, Band Governance Directorate;

Marc Boivin, Manager, Governance Branch.

Ms. Kustra made a statement and, together with Ms. Nepton and Mr. Boivin, answered questions.

At 10:24 a.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the chair.

*ATTEST:**TÉMOINS :**Affaires indiennes et du Nord Canada :*

Brenda Kustra, directrice générale, Direction générale de la gouvernance, Services fonciers et fiduciaires;

Nathalie Nepton, directrice, Direction de l'administration des bandes;

Marc Boivin, gestionnaire, Direction générale de la gouvernance.

Mme Kustra fait une déclaration puis, avec l'aide de Mme Nepton et de M. Boivin, répond aux questions.

À 10 h 24, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Marcy Zlotnick

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, June 10, 2008

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 9:30 a.m. to examine and report on the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Metis peoples, and on other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada.

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

[*English*]

The Chair: Good morning, colleagues, invited guests, staff, support staff and members of the communications department.

This morning, we will have the benefit of a briefing from officials from Indian and Northern Affairs Canada on the subject of First Nations elections, specifically with regard to the tenure of office. Our presenters today are Brenda Kustra, Director General, Governance Branch, Lands and Trust Services; Nathalie Nepton, Director, Band Governance Directorate; and Marc Boivin, Manager, Governance Branch. We thank you all for coming this morning.

Section 78(1) of the Indian Act provides that "the chief and councillors of a band hold office for two years." Various groups and individuals have commented to us that terms are short, unworkable and prevent meaningful change from taking place. Witnesses, the committee would be interested in hearing your views on this subject, including your opinion on the optimum period that a chief and council should hold office.

Before beginning the testimony, I would like to introduce the members of the committee. On my left is Senator Lovelace Nicholas from the Province of New Brunswick. To my right is Senator Campbell from British Columbia. Next to him is Senator Peterson from Saskatchewan and beside him is Senator Gustafson, also from Saskatchewan.

Honourable senators, if you are ready, I will call on the witnesses to now proceed with their presentation, which will be followed by questions from the senators. Are you agreement with this, Ms. Kustra?

[*Translation*]

Brenda Kustra, Director General, Governance Branch, Lands and Trust Services, Indian and Northern Affairs Canada: Yes, Mr. Chair.

We are pleased to be here today to make a presentation on the topic of First Nations elections in Canada.

[*English*]

Before addressing the specific questions which the chair has raised, I would like to set the context for leadership selection by taking you through a brief presentation.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 10 juin 2008

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour examiner, en vue d'en faire rapport, les responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis et d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada.

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

[*Traduction*]

Le président : Bonjour chers collègues, invités, membres du personnel, et membres du département des communications.

Ce matin, nous avons le privilège de recevoir un breffage de la part de fonctionnaires du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien sur le sujet des élections des Premières nations, particulièrement en ce qui concerne la durée du mandat. Nos invités aujourd'hui sont Brenda Kustra, Directrice générale de la gouvernance, Services fonciers et fiduciaires; Nathalie Nepton, directrice, Direction de l'administration des bandes; et Marc Boivin, gestionnaire, Direction générale de la gouvernance. Nous vous remercions tous d'être ici ce matin.

Le paragraphe 78(1) de la Loi sur les Indiens stipule que « le chef et les conseillers d'une bande occupent leur poste pendant deux années ». Divers groupes et particuliers nous ont dit que les mandats sont de courte durée, irréalistes, et font obstacle au changement. Chers témoins, le comité aimerait entendre vos avis sur le sujet, de même que sur la durée optimale du mandat du chef et des conseillers.

Avant d'entamer les témoignages, j'aimerais vous présenter les membres du comité. À ma gauche se trouve le sénateur Lovelace Nicholas du Nouveau-Brunswick. À ma droite, le sénateur Campbell de la Colombie-Britannique. À côté de lui il y a le sénateur Peterson de la Saskatchewan et à côté du sénateur Peterson, c'est le sénateur Gustafson, aussi de la Saskatchewan.

Honorables sénateurs, si vous êtes prêts, je vais demander aux témoins d'entamer leur présentation, après quoi les sénateurs pourront poser des questions. Êtes-vous d'accord, madame Kustra?

[*Français*]

Brenda Kustra, directrice générale, Direction générale de la gouvernance, Services fonciers et fiduciaires, Affaires indiennes et du Nord Canada : Oui, monsieur le président.

C'est avec plaisir que nous sommes ici aujourd'hui pour présenter notre sujet, les élections des Premières nations au Canada.

[*Traduction*]

Avant de traiter des questions spécifiques qu'a soulevées le président, j'aimerais situer le contexte de la sélection de nos dirigeants à l'aide d'une brève présentation.

There are three ways in which First Nations communities select their leaders. Leaders can be selected pursuant to the provisions of self-government agreements, which are negotiated between the parties. Twenty-nine First Nations in Canada are subject to provisions of self-government agreements. Communities also elect their leaders through the provisions of the Indian Act. As of today, there are 252 First Nations that select their leaders in this fashion. The third way is through community custom. In this category are 334 First Nations. You see that the majority of First Nations select their leaders through a local or community custom.

Of the 29 First Nations that select their leaders through self-government agreements, 10 of those nations are included in the Cree Naskapi (of Quebec) Act, 11 in the Yukon self-government agreement, four in the Nisga'a agreement and four in the Tlicho agreement. In these situations, the Department of Indian Affairs is not in any way involved in the leadership selection process.

When a self-government agreement is being negotiated, there are two minimum requirements that a First Nation must meet. First, they must adopt a constitution which is compliant with the Charter. That constitution includes the provisions for selection of leaders. Second, the constitution must set out a clear and transparent process for leadership selection.

I will discuss elections under the Indian Act. Under section 74 of the Indian Act, the Minister of Indian Affairs and Northern Development may declare by order that a First Nation hold elections under the Act and subject to the Indian Band Election Regulations.

The office of chief or councillor can become vacant under this system when a person who holds that office is convicted of an indictable offence, dies or resigns. In that case, by-elections are occasionally held in communities. In this situation, chief and council hold office for two year terms. The role of INAC in elections conducted under section 74 includes providing training and support to the electoral officers. Due to the fact that we are working on a two-year term, approximately 50 per cent of the 252 First Nations hold elections each year; that is roughly 126 per year.

Under the Indian Act election system, election appeals are received, reviewed and, if necessary, investigated and decided upon by the department and the minister. If it is determined that there has been a corrupt practice in connection with the election or a violation of any of the other provisions of the Indian Act or the Indian Band Election Regulations, the minister has a duty to report these infractions to the Governor-in-Council. Only the Governor-in-Council has the power to set aside an election.

Il y a trois moyens pour les collectivités des Premières nations de désigner leurs dirigeants. Ceux-ci peuvent être sélectionnés conformément aux dispositions d'ententes sur l'autonomie gouvernementale, qui sont négociées entre les parties. Vingt-neuf Premières nations du Canada sont assujetties à de telles ententes. Les collectivités choisissent aussi leurs dirigeants conformément aux dispositions de la Loi sur les Indiens. Actuellement, 252 Premières nations désignent ainsi leurs dirigeants. La troisième méthode est selon la coutume de la collectivité. Il y a dans cette catégorie 334 Premières nations. Vous voyez donc que la majorité des Premières nations choisissent leurs dirigeants selon la coutume locale ou communautaire.

Sur les 29 Premières nations qui choisissent leurs dirigeants conformément aux ententes sur l'autonomie gouvernementale, dont dix sont incluses dans la Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec, 11 dans l'entente sur l'autonomie gouvernementale du Yukon, quatre dans l'accord Nisga'a et quatre dans l'accord Tlicho. Dans ces situations, le ministère des Affaires indiennes n'intervient d'aucune façon dans le processus de sélection des dirigeants.

Quand une entente sur l'autonomie gouvernementale est négociée, la Première nation doit satisfaire à deux exigences minimales. Tout d'abord, elle doit adopter une constitution conforme à la Charte. Cette constitution comporte les dispositions visant la désignation des dirigeants. Deuxièmement, la constitution doit établir un processus clair et transparent pour la sélection des dirigeants.

Je vais parler des élections tenues sous le régime de la Loi sur les Indiens. En vertu de l'article 74 de la Loi sur les Indiens, le ministre des Affaires Indiennes et du Nord canadien peut déclarer par arrêté qu'une Première nation doit tenir des élections en vertu de la loi et conformément au Règlement sur les élections au sein de bandes d'Indiens.

Le poste du chef ou d'un membre du conseil peut devenir vacant en vertu de ce système quand une personne titulaire de ces fonctions est déclarée coupable d'une infraction punissable par mise en accusation, meurt ou démissionne. Ainsi, il arrive que des élections partielles soient tenues dans les collectivités. Dans de tels cas, le mandat du chef et des conseillers est de deux ans. En vertu de l'article 74, le rôle d'AINC dans les élections consiste notamment à offrir formation et soutien aux membres du personnel électoral. Étant donné que nos mandats sont d'une durée de deux ans, environ 50 p. 100 des 252 Premières nations tiennent des élections chaque année, ce qui fait, grosso modo, 126 élections par année.

En vertu du système électoral prévu dans la Loi sur les Indiens, les appels d'élection sont reçus, examinés et, au besoin, une enquête est menée à la suite de laquelle le ministère et le ministre prennent une décision. S'il y a lieu de croire qu'il y a eu manœuvres corruptrices à l'égard des élections ou une violation de n'importe laquelle des dispositions de la Loi sur les Indiens ou du Règlement sur les élections au sein de bandes d'Indiens, le ministre a le devoir de signaler ces violations au gouverneur en conseil. Seul le gouverneur en conseil a le pouvoir d'annuler des élections.

Normally, an election process takes 79 days to allow for an adequate notice period for the nomination meeting, particularly as it relates to providing notice to off-reserve members, and to provide adequate time for completion and return of mail-in ballots. If, however, an election is set aside in its entirety, we move to an accelerated election process which is conducted in 3 days from start to finish.

The Indian Act election system also provides for election appeals. One-third of all elections are usually subject to election appeal. However, in the most recent four-year period, only four of these election appeals have resulted in a set-aside by the Governor-in-Council. All of the other election appeals were dismissed. This basically means that there were only sufficient grounds to ask the Governor-in-Council to set aside four elections in the last two-year period because of substantial infractions to the Indian Act and the regulations.

Another interesting feature of elections held under the Indian Act is that residency provisions of the regulations are being struck down by the courts. In 1999, the Supreme Court of Canada in the *Corbière* decision struck down a section of the Indian Act that required that voters must be resident on reserve in order to cast a ballot. Most recently, in August, 2007, in the *Gull Bay or Esquega* decision, the courts are moving to strike down the provisions of the Indian Act that indicate that, in order to run for office for an elected position such as a councillor, you must reside on reserve. We have had two provisions with respect to residency struck down in the past number of years. Elections under the Indian Act are also subject to fraud and abuse associated with the mail-in ballot system.

As was referenced by the chair of this committee this morning, we have heard from many leaders that the two-year term of office is too short, and leaders have insufficient time to learn their jobs, exercise their duties and implement development plans in their communities.

Throughout our years of managing the election system under the Indian Act, we have also identified a number of other provisions that are either weak or need to be addressed and brought into a modern government framework.

The Indian Act also has provisions for First Nations to be removed from the Indian Act and to begin to elect their leaders under what we call a "community custom" scenario. We do have a conversion to community custom election system policy, which requires that election codes that First Nations develop are compliant with the Charter of Rights and Freedoms and are approved by a majority of the membership. If these two criteria are met, the minister may make a ministerial order to move the nation from underneath the provisions of the Indian Act into a separate election system called a community custom election. In a situation where a community moves to a custom code, there is no role for the department or the minister to review election appeals.

Normalement, le processus électoral dure 79 jours pour laisser suffisamment de temps pour la réunion de mise en candidature, particulièrement en ce qui concerne le préavis aux membres vivant hors réserve, et pour laisser le temps suffisant pour remplir et retourner les bulletins de vote postaux. Si, toutefois, des élections sont entièrement annulées, nous entamons un processus électoral accéléré qui prend trois jours, du début à la fin.

Le régime électoral de la Loi sur les Indiens prévoit aussi les appels en matière d'élections. Un tiers des élections font généralement l'objet de tels appels. Cependant, dans les quatre dernières années, seulement quatre de ces appels en matière d'élections ont donné lieu à une annulation par le gouverneur en conseil. Tous les autres appels ont été rejetés. Cela signifie en gros qu'il n'y a eu de motifs suffisants pour demander au gouverneur en conseil d'annuler des élections que quatre fois au cours de la dernière période de deux ans, en raison de violations importantes de la Loi sur les Indiens et au règlement d'application.

Une autre caractéristique des élections tenues en vertu de la Loi sur les Indiens est que les dispositions relatives à la résidence que renferme le Règlement sont abolies par les tribunaux. En 1999, la Cour suprême du Canada, dans la décision qu'elle a prise dans l'affaire *Corbière*, a aboli un article de la Loi sur les Indiens qui exigeait que les électeurs soient résidents dans les réserves pour avoir accès au scrutin. Plus récemment, en août 2007, dans la décision *Gull Bay ou Esquega*, les tribunaux prennent des mesures pour abolir les dispositions de la Loi sur les Indiens selon lesquelles, pour être titulaire d'un poste élu comme celui de conseiller, il faut résider ordinairement sur la réserve. Nous avons vu ainsi abolir deux dispositions relatives à la résidence ces dernières années. Les élections tenues en vertu de la Loi sur les Indiens font aussi l'objet de manœuvres frauduleuses et d'abus associés au système de bulletin de vote postal.

Comme le disait le président de ce comité ce matin, de nombreux dirigeants nous ont dit que le mandat de deux ans est trop court, et les dirigeants n'ont pas le temps d'apprendre leurs fonctions, de s'en acquitter et de mettre en œuvre les plans de développement dans leurs collectivités.

Pendant toutes ces années de gestion du régime électoral en vertu de la Loi sur les Indiens, nous avons aussi recensé diverses autres dispositions qui sont faibles, ou encore ont besoin d'être réglées et intégrées à un cadre de gouvernement moderne.

La Loi sur les Indiens renferme aussi des dispositions permettant aux Premières nations de se soustraire à la loi et de commencer à élire leurs dirigeants en vertu de ce que nous appelons un scénario de « code communautaire ». Nous avons bien une politique visant la conversion au régime électoral communautaire, qui exige que les codes électoraux qu'élaborent les Premières nations respectent la Charte des droits et libertés et soient approuvés par la majorité des membres. Si ces deux critères sont remplis, le ministre peut, par décret ministériel, soustraire la nation aux dispositions de la Loi sur les Indiens aux fins de son adhésion à un régime électoral dit communautaire. Lorsqu'une collectivité adopte un régime communautaire, le ministère ou le ministre ne peut intervenir dans les appels en matière d'élections.

Communities operating in a community selection system or custom code have designed election systems to meet the needs of their communities. Many of these codes substantially mirror the terms and conditions of the Indian Act, with the exception of the term of office. Many of these codes have changed the term of office from the two years under the Indian Act to either a three- or four-year term.

There are also approximately 10 to 15 communities in Canada that select their leaders through a hereditary or clan system. This is usually a system which is an oral tradition in the community and has absolutely no involvement from the Department of Indian Affairs or the ministry. These communities are continuing to practise their leadership selection systems based on their hereditary traditions.

With respect to the appeal system for communities operating under community custom, it is normally an internal dispute resolution process or an appeal through the courts. Again, there is no role for the minister or the Department of Indian Affairs in the appeal process.

A number of issues come to mind when we think about the community leadership selection system. First and foremost, many of these election systems are not written or codified, particularly for those communities that have never been under the Indian Act. Some community election codes are in breach of the Charter of Rights and Freedoms. As the courts continue to make rulings, the existing community leadership selection codes will continue to potentially be in breach of those rulings.

Some of the codes lack effective dispute resolution mechanisms. There are also large procedural gaps in some of the systems. All of these things lead us to situations where there are governance disputes in communities. Whether they are in communities where leaders are elected under the Indian Act or under community custom or in communities under self-government, we end up in situations where we have a lack of governance in the community, and where we have disputing councils. Often when we have disputing councils, the business of a First Nation grinds to a halt. Occasionally, the department will be called upon to put in a third party manager, which is an external party, to manage the affairs of the community during an election dispute. There is often substantial court action that takes place between the different parties to the action. Occasionally, there is violence in the community.

Given the scenarios that I have just painted, we have a number of partners who have come forward and sought an opportunity to work collaboratively with us to look at changes to the leadership selection provisions of the Indian Act. We are currently working with the Assembly of First Nations to examine and develop sustainable solutions to some of the issues that I have spoken about on leadership selection. A discussion paper has been prepared. AFN is considering the best way to engage their people across the country, and we hope to continue that work.

Les collectivités qui ont adopté un régime électoral communautaire ou un code coutumier ont conçu des régimes électoraux devant répondre aux besoins de la collectivité. Une grande quantité de ces codes reprennent en gros les modalités et conditions de la Loi sur les Indiens, à l'exception de la durée des mandats. Bon nombre de ces codes ont prolongé la durée du mandat, qui était de deux ans en vertu de la Loi sur les Indiens, à trois ou quatre ans.

Il y a aussi au Canada de dix à 15 collectivités qui choisissent leurs dirigeants selon une structure de clan ou héréditaire. C'est généralement un système issu de la tradition orale de la collectivité et dans lequel le ministre ou le ministère des Affaires indiennes n'intervient absolument pas. Ces collectivités continuent d'appliquer leur propre système de sélection des dirigeants fondé sur leurs traditions héréditaires.

En ce qui concerne le système des appels pour les collectivités régies par la coutume, c'est normalement un processus interne de résolution des différends ou un appel auprès des tribunaux. Là encore, ni le ministère, ni le ministre des Affaires indiennes n'ont de rôle à jouer dans le processus d'appel.

Plusieurs problèmes nous viennent à l'esprit quand nous pensons au régime communautaire de sélection des dirigeants. D'abord et avant tout, un grand nombre de ces systèmes électoraux ne sont pas écrits ou codifiés, particulièrement pour les collectivités qui n'ont jamais été assujetties à la Loi sur les Indiens. Certains codes électoraux communautaires sont en violation de la Charte des droits et libertés. Tandis que les tribunaux continuent de prononcer des jugements, les codes communautaires de sélection des dirigeants qui existent continueront d'enfreindre potentiellement ces règles.

Certains des codes manquent d'un mécanisme efficace de résolution des différends. Certains affichent aussi de grandes lacunes au plan de la procédure. Tout cela donne lieu à des différends relativement à la gouvernance dans les collectivités. Que ce soit les collectivités dont les dirigeants sont élus sous le régime de la Loi sur les Indiens ou du code coutumier, ou encore les collectivités autonomes, nous nous retrouvons dans des situations où il y a manque de gouvernance dans la collectivité, et où règnent des différends entre conseils. Souvent, dans ces derniers cas, les affaires d'une Première nation sont paralysées. Il arrive que le ministère soit appelé à fournir un tiers administrateur, qui est quelqu'un de l'extérieur, pour gérer les affaires de la collectivité pendant un différend électoral. Souvent, des poursuites compliquées sont lancées entre les différentes parties. Il arrive même qu'il y ait violence dans la collectivité.

Compte tenu des scénarios que je viens de broser, divers partenaires se sont présentés et ont recherché une occasion d'examiner avec nous des modifications aux dispositions de sélection des dirigeants contenues dans la Loi sur les Indiens. Nous collaborons actuellement avec l'Assemblée des Premières Nations à l'examen et l'élaboration de solutions durables aux problèmes que je viens d'exposer relativement à la sélection des dirigeants. Un document de discussion a été rédigé. L'APN cherche le meilleur moyen d'engager ses membres dans tout le pays, et nous espérons poursuivre cette démarche.

The Assembly of Manitoba Chiefs has also expressed a specific interest in exploring two provisions of the leadership selection process. The first is the term of office; they want to look at changing it from two to three years. They have also expressed an interest in defining a common election day for all First Nations in Manitoba.

In Manitoba, we have a combination of nations that operate under the Indian Act as well as under community custom. The Assembly of Manitoba Chiefs would like to engage the chiefs and communities to determine the feasibility of identifying a common election day for all nations in the Manitoba region, as well as extending the term of office from two to three years.

We are also doing some work with the Congress of Aboriginal Peoples, which has expressed an interest in looking at the Charter of Rights and Freedoms and the Canadian Human Rights Act as they relate to custom community selection codes. They have indicated that a number of their constituents do not have access to leadership selection processes in their community, and they are doing some analysis and research to try to scope out that particular issue. We did some work with them last year on that and hope to continue further this year.

The projects with the Assembly of First Nations and the Assembly of Manitoba Chiefs are in their early stages. We are not yet at the point of discussing substantive policy or legislative options. A number of items are being considered. The first is whether we can make changes to the Indian Act and use the policy of converting from the Indian Act to community custom to deal with some of these issues, or if we should be looking at legislative change.

Some of the things that we have been discussing in both of these forums are some of the specific challenges under the provisions of the Indian Act related to the term of office, as the chair has noted; the common election day, making it easier for people who live far and wide across the country to be aware of when their elections take place in their community; and looking at opportunities to strike a balance between on- and off-reserve electors and the composition of council, given the migration from the reserve into urban centres.

We are also looking at potential ways in which to remove the minister and the department from our very detailed role in the community selection process, the community appeals, the appointment of electoral officers and the whole process around the conduct of elections; and potentially removing the power of the Governor-in-Council to set aside elections and removing the power of the minister to remove elected officials, recognizing that there may be a different way to do business.

Some of these shortcomings or weaknesses that I have just referred to can be accomplished through changing the Indian Act, through comprehensive governance legislation or potentially

L'Assemblée des chefs du Manitoba a aussi exprimé un intérêt particulier pour l'étude de deux dispositions du processus de sélection des dirigeants. La première concerne la durée du mandat; ils veulent étudier la possibilité de la faire passer de deux à trois ans. Ils ont aussi exprimé de l'intérêt pour la désignation d'une journée commune d'élections pour toutes les Premières nations du Manitoba.

Au Manitoba, nous avons une combinaison de nations régies par la Loi sur les Indiens et le code coutumier. L'Assemblée des chefs du Manitoba souhaite obtenir l'apport des chefs et des communautés pour déterminer la faisabilité de désigner une journée électorale commune pour toutes les nations de la région du Manitoba, et aussi de prolonger le mandat de deux à trois ans.

Nous collaborons aussi avec le Congrès des Peuples Autochtones, qui a exprimé de l'intérêt pour un examen de la Charte des droits et libertés et la Loi canadienne sur les droits de la personne en ce qui concerne les codes coutumiers et communautaires de sélection des dirigeants. Ils ont affirmé qu'un certain nombre de leurs membres n'ont pas accès au processus de sélection des dirigeants dans leur communauté, et qu'ils sont en train de faire des analyses et des recherches pour définir la portée de cette question particulière. Nous avons fait un certain travail sur le sujet l'année dernière et nous espérons le poursuivre cette année.

Les projets avec l'Assemblée des Premières Nations et l'Assemblée des chefs du Manitoba sont encore embryonnaires. Nous n'en sommes pas encore au point de discuter de solutions de fond relativement aux politiques ou aux lois. Plusieurs possibilités sont à l'examen. Ainsi, on se demande s'il est possible de modifier la Loi sur les Indiens et d'utiliser la politique de conversion de la Loi sur les Indiens au code coutumier pour régler certains de ces problèmes, ou si nous devrions envisager des changements législatifs.

Certains des aspects dont nous avons discuté sur ces deux tribunes représentent une part des défis particuliers que posent les dispositions de la Loi sur les Indiens relativement à la durée du mandat, comme l'a fait remarquer le président; la journée commune d'élections, qui ferait qu'il serait plus facile pour des gens éparpillés dans tout le pays de savoir quand doivent avoir lieu des élections dans leur collectivité; et la recherche de moyens d'établir l'équilibre entre les électeurs vivant dans les réserves et hors d'elles et la composition du conseil, compte tenu de la migration des réserves vers les centres urbains.

Nous cherchons aussi des moyens potentiels de mettre fin à l'intervention du ministre et du ministère dans notre rôle très pointu dans le processus de sélection communautaire, les appels communautaires, la nomination de présidents d'élections et tout le processus entourant la tenue d'élections; et potentiellement de supprimer le pouvoir du gouverneur en conseil de révoquer des élections et aussi le pouvoir du ministre de démettre des élus de leurs fonctions, en reconnaissant qu'il peut y avoir d'autres façons de fonctionner.

Certaines de ces lacunes ou faiblesses que je viens de décrire peuvent être corrigées par des modifications à la Loi sur les Indiens, au moyen d'une loi exhaustive sur la gouvernance ou

looking at recognition legislation. These are all options that we are discussing with our partners. A great deal of work still has to go on in terms of exploring the risks and benefits, the pros and cons of these options, and certainly the support that would be garnered across the country in terms of moving forward.

Last but not least, we recognize that making changes in an area that is central to First Nations communities will require support and leadership from communities across the country and from the Aboriginal organizations with which we work. Therefore, our work over the next number of months and into the next period will be to continue working with partners to try to build a consensus on the best way to move forward on some of the short-term issues, such term of office and a common election day, which would appear to be quite easy to do. We will look at longer term, more all-inclusive solutions to some of the shortcomings of the Indian Act.

The Chair: Thank you. Is that the presentation from your delegation?

Ms. Kustra: Yes.

The Chair: Ms. Kustra, did you say that with the *Gull Bay* case, if one were to run for office, he or she must reside on reserve?

Ms. Kustra: That section of the Indian Act is being challenged in the *Gull Bay* case as a Charter violation.

The Chair: Has it been resolved through the courts?

Ms. Kustra: A court decision has been appealed, and we are awaiting the final decision.

The Chair: Is it before the Supreme Court of Canada?

Nathalie Nepton, Director, Band Governance Directorate, Indian and Northern Affairs Canada: It is before the Federal Court of Appeal.

Senator Campbell: I am impressed that at last someone has come before us from your department to advise us that they are trying to get out of the business, and that you are working toward a solution. It is truly heartening to hear that you are moving forward.

My first question pertains to the two-year term of office. That seems archaic because the term is so short. How difficult is it to make it three years? Does the minister have authority to do that?

Ms. Kustra: Making that change would require a legislative change to the Indian Act. It is a simple drafting matter to change the words “two-year term” to “three-year term” of office. We would also require transition provisions to bring everyone into that three-year cycle — one of the easy changes.

peut-être en envisageant une loi sur la reconnaissance. Ce sont toutes là des solutions dont nous discutons avec nos partenaires. Il reste encore énormément de travail d'étude des risques et des avantages, des pour et des contre de ces solutions, et aussi, c'est certain, de quête de soutien dans tout le pays pour aller de l'avant avec ces démarches.

La dernière chose, mais non la moindre, c'est que nous reconnaissons que l'apport de changements dans un domaine qui est central aux collectivités des Premières nations nécessitera le soutien et le leadership de collectivités de tout le pays et des organisations autochtones avec lesquelles nous travaillons. Par conséquent, notre travail ces prochains mois et au début de la prochaine période consistera à continuer de travailler avec les partenaires pour tenter d'atteindre un consensus sur le meilleur moyen de régler certains des problèmes à court terme, comme la durée du mandat et la journée commune d'élections, qui sembleraient assez faciles à régler. Nous étudierons les solutions plus exhaustives et à plus long terme aux lacunes de la Loi sur les Indiens.

Le président : Merci. Est-ce la présentation de votre délégation?

Mme Kustra : Oui.

Le président : Madame Kustra, avez-vous dit qu'avec l'affaire *Gull Bay*, si quelqu'un doit présenter sa candidature à des élections, il ou elle doit habiter sur la réserve?

Mme Kustra : Cet article de la Loi sur les Indiens fait l'objet d'une contestation dans l'affaire *Gull Bay*, comme étant une violation des dispositions de la Charte.

Le président : Est-ce que les tribunaux ont déjà pris une décision?

Mme Kustra : Une décision rendue fait l'objet d'un appel, et nous attendons la décision finale.

Le président : Est-ce devant la Cour suprême du Canada?

Nathalie Nepton, directrice, Direction de l'administration des bandes, Affaires indiennes et du Nord Canada : C'est devant la Cour fédérale.

Le sénateur Campbell : Je suis impressionné qu'enfin quelqu'un de votre ministère soit venu nous annoncer qu'il essaie de retirer ses billes du jeu, et que vous travaillez à la recherche d'une solution. Il est vraiment rassurant d'entendre que vous faites des progrès.

Ma première question concerne le mandat de deux ans. Une si courte durée semble archaïque. Quelle difficulté y a-t-il à le prolonger à trois ans? Est-ce que le ministre en a le pouvoir?

Mme Kustra : Ce changement nécessiterait une modification législative à la Loi sur les Indiens. C'est une simple question de modification du libellé de « pendant deux années » à « pendant trois années ». Nous voudrions aussi des dispositions de transition pour que tout le monde suive ce cycle de trois ans — c'est l'un des changements faciles.

Senator Campbell: I suppose the next issue would be whether it should be three years or four years, and this would be determined in consultation with First Nations. Is that right?

Ms. Kustra: Yes, that is correct. We are hoping that the Assembly of Manitoba Chiefs, who have already expressed a keen interest in changing that provision, would be our key partner in building consensus across the country to move ahead with that change.

Senator Campbell: Is the community election system related in any way to treaties? For example, I am thinking of the Nisga'a treaty. Would you be required to have a treaty to move into the community election system policy or can any First Nation move into that process?

Ms. Kustra: Any First Nation that currently operates under the Indian Act can move to a community election system through a ministerial order, although they have to meet minimum requirements first.

Senator Campbell: Once they have that, the department would be out of the picture. Is that right?

Ms. Kustra: Yes, we would be out.

Senator Campbell: How many First Nations are involved in that today?

Ms. Kustra: Currently, 334 First Nations in Canada operate under a community custom leadership selection code, or CCLSC.

Senator Campbell: What would be the total number of First Nations?

Ms. Kustra: There are 334 under CCLSC, 252 under the Indian Act, and 29 subject to the provisions of self-government agreements.

Senator Gustafson: What percentage of eligible voters exercise their vote?

Ms. Kustra: We do not have those statistics with us. The voter turnout varies greatly in communities across the country. In some communities it is high, while others traditionally have had low voter turnout rates. I do not have those statistics with me, unfortunately.

Senator Gustafson: Can you give us some idea? What do you mean by "low"?

Marc Boivin, Manager, Governance Branch, Indian and Northern Affairs Canada: The statistics we have are specific to Indian Act First Nations only because of the reporting requirements. They can range from 80 per cent voter participation rate to as low as 40 per cent. That is the range for the Indian Act First Nations participation process.

Senator Lovelace Nicholas: I agree that the term should be four years. However, under this system there should be provisions to protect the process. There have been problems with mail-in

Le sénateur Campbell : Je suppose que la question qui se posera ensuite sera à savoir si ce devrait être trois ou quatre ans, et cela sera déterminé en consultation avec les Premières nations, n'est-ce pas?

Mme Kustra : Oui, c'est juste. Nous comptons sur l'Assemblée des chefs du Manitoba, qui a déjà exprimé son vif intérêt pour la modification de cette disposition, pour être notre principal partenaire dans l'atteinte d'un consensus dans tout le pays pour concrétiser ce changement.

Le sénateur Campbell : Est-ce que le régime électoral communautaire est lié d'une façon quelconque aux traités? Par exemple, je pense au traité Nisga'a. Est-ce qu'il vous faudrait conclure un traité pour adopter une politique de système électoral communautaire ou est-ce que n'importe quelle Première nation peut adopter ce processus?

Mme Kustra : N'importe quelle Première nation qui est actuellement assujettie à la Loi sur les Indiens peut adopter un régime électoral communautaire au moyen d'un arrêté du ministre, bien qu'il lui faille au préalable satisfaire aux exigences minimales.

Le sénateur Campbell : Une fois qu'ils l'ont, le ministère n'est plus dans le portrait, n'est-ce pas?

Mme Kustra : C'est cela, il serait exclu.

Le sénateur Campbell : Combien de Premières nations ont un tel régime actuellement?

Mme Kustra : En ce moment, 334 Premières nations du Canada sont régies par un code communautaire pour désigner leurs dirigeants.

Le sénateur Campbell : Combien y a-t-il au total de Premières nations?

Mme Kustra : À part ces 334, il y en a 252 qui sont régies par la Loi sur les Indiens et 29 qui sont assujetties aux dispositions d'ententes d'autonomie gouvernementale.

Le sénateur Gustafson : Quel pourcentage d'électeurs admissibles exercent leur droit de vote?

Mme Kustra : Nous n'avons pas ces statistiques ici. La participation au scrutin varie énormément entre collectivités dans tout le pays. Dans certaines collectivités elle est élevée, tandis que dans d'autres, elle est généralement faible. Je n'ai malheureusement pas ces statistiques avec moi.

Le sénateur Gustafson : Pouvez-vous nous en donner une idée? Qu'entendez-vous par « faible »?

Marc Boivin, gestionnaire, Direction générale de la gouvernance, Affaires indiennes et du Nord Canada : Les statistiques que nous avons portent uniquement sur les Premières nations régies par la Loi sur les Indiens à cause des exigences de présentation de rapports. Le taux de participation au scrutin peut aller de 40 à 80 p. 100. C'est la fourchette de participation des Premières nations régies par la Loi sur les Indiens au processus électoral.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Je suis d'accord que le mandat devrait être de quatre ans. Cependant, en vertu de ce système, il devrait y avoir des provisions pour protéger le processus. Il y a eu

ballots and absentee ballots, which are fraudulent. People have told me that the chief goes to the absentee ballot person and tells them to sign it and not show up for the election. They get money for doing that — as much as \$300 for one absentee ballot. That is a lot of money. These people are prone to doing this because many are on welfare and need the money.

The monitor of these elections should be a separate entity because these people usually have contacts with the chiefs who are running for office. There is a lot more to it, but the chiefs can act fraudulently by filling in the papers themselves. Therefore, there should be some kind of mechanism to protect people who are being accused of doing the same thing when they are not doing it.

Do you agree that the term should be four years, like other governments? Should there be provisions to protect the system?

Ms. Kustra: With respect to the term of office, I agree that two years is too short to achieve anything in a community. Where we have a completely new chief and council, it takes them a while to learn the job and become familiar with the many processes, reporting requirements and the relationship with all federal and provincial departments and agencies with which First Nations do business. The communities will advise us of their preference on a term of three years or four years.

With respect to your comments on corrupt practices, allegations of vote buying or corrupt practices come forward in election appeals that must be submitted to the department within 45 days of the end of an election. We conduct investigations and if corrupt practice is found to be substantiated, then appropriate action is taken pursuant to the Indian Act. I agree that a system should be in place not only to protect the process but also the people involved in the process.

The appointment of electoral officers, as you have indicated, senator, is such that currently the decision rests with the community, which appoints an electoral officer through a resolution of the band. We receive a number of appeals with respect to that particular individual because of some of reasons that you shared with us this morning.

Senator Lovelace Nicholas: The reason why that happens is that once an appeal is made, these people are afraid to go up to the person and say anything. The chiefs are dominating the people. The people are afraid to come forward after a complaint is made. That is why I think there should be some kind of mechanism to protect these people.

Senator Peterson: You said that you have been having consultations with First Nations. Would you say the majority of them are in favour of this type of change as it relates to the term of office?

des problèmes avec les bulletins de vote postaux et les bulletins de vote d'électeurs absents, qui constituent des manœuvres frauduleuses. Des gens m'ont dit que le chef va voir le détenteur du bulletin de vote d'électeur absent et lui dit de le signer et de ne pas se présenter au scrutin. Ils reçoivent de l'argent en échange — jusqu'à 300 \$ pour un bulletin de vote d'électeur absent. C'est beaucoup d'argent. Ces gens se laissent facilement faire parce que beaucoup touchent l'aide sociale et ont besoin d'argent.

Les surveillants de ces élections devraient être des entités distinctes parce que ces gens sont généralement en rapport avec les chefs qui cherchent à être élus. Il y a encore bien autre chose, mais les chefs peuvent frauder en remplissant eux-mêmes les documents. C'est pourquoi il devrait y avoir une espèce de mécanisme pour protéger les gens qui se font accuser à tort d'agir ainsi.

Êtes-vous aussi d'avis que le mandat devrait être de quatre ans, comme pour les autres gouvernements? Devrait-il y avoir des provisions pour protéger le système?

Mme Kustra : En ce qui concerne la durée du mandat, je suis d'accord que deux ans, c'est trop court pour réaliser quoi que ce soit dans une collectivité. Quand nous avons un chef et un conseil tout nouveaux, il leur faut un certain temps pour apprendre les cordes du métier et se familiariser avec les nombreux processus, les exigences de présentation de rapports et les relations avec les ministères et organismes fédéraux et provinciaux avec lesquels les Premières nations font affaire. Les collectivités nous diront leur préférence relativement à la durée du mandat, que ce soit trois ou quatre ans.

Pour ce qui est de vos commentaires sur les manœuvres frauduleuses, les allégations d'achat de vote ou de corruption font surface lors des appels en matière d'élection, qui doivent être soumis au ministère dans les 45 jours qui suivent la fin des élections. Nous menons des enquêtes et si nous trouvons des preuves de manœuvres frauduleuses, des mesures appropriées sont mises en œuvre conformément à la Loi sur les Indiens. Je conviens qu'il faudrait établir un système non seulement pour protéger le processus mais aussi les gens qui participent au processus.

Le mode de désignation des présidents d'élections, comme vous l'avez dit, sénateur, est tel qu'actuellement, la décision incombe à la communauté, qui désigne un président d'élections par résolution de la bande. Divers appels sont interjetés auprès de nous au sujet de cette personne en particulier pour certaines des raisons dont vous nous avez parlé ce matin.

Le sénateur Lovelace Nicholas : La raison pour laquelle cela arrive, c'est qu'une fois l'appel interjeté, ces gens ont peur d'aller voir la personne et de dire quoi que ce soit. Les chefs dominent le peuple. Le peuple a peur de se manifester après qu'une plainte ait été exprimée. C'est pourquoi je pense qu'il devrait y avoir une espèce de mécanisme pour protéger ces gens.

Le sénateur Peterson : Vous avez dit avoir mené des consultations auprès des Premières nations. Diriez-vous que la majorité d'entre elles sont favorables à ce type de changement, en ce qui concerne la durée du mandat?

Ms. Kustra: The Department of Indian Affairs has not undertaken specific consultations with First Nations at this point. We are working with the Assembly of Manitoba Chiefs and their technicians as well as the Assembly of First Nations in a technical working group to discuss these issues. We have not started an engagement or consultation process, per se, with respect to the possibility of these specific changes.

Senator Peterson: If the Manitoba group wanted to do that, can you do that alone? Can you simply deal with them individually and determine to make these changes?

Ms. Kustra: That would require changes to the Indian Act. I believe it is possible to put in place electoral provisions that would apply within provincial boundaries. It is not something we have now. We have one national system in place for everyone. That is certainly an option we would look at if other communities across the country were not willing to support the proposed change.

Senator Peterson: Part of this is trying to get to a new standard of governance, I believe, within the First Nations. One of the problems is the large number of very small bands that have few people to draw on to provide leadership. That is why you find this third party management.

Has there been any discussion between the department and the First Nations on the possibility of amalgamating these smaller groups together into a larger group that could possibly work more effectively?

Ms. Kustra: We have not entertained any of those discussions with respect to leadership selection reform. From time to time, there are discussions that First Nations lead on the possibilities of amalgamation and delegating the powers of small communities to other entities. The relationship now between the Department of Indian Affairs and the Government of Canada is with each individual First Nation. It is not with amalgamated entities other than those that amalgamate either under a treaty or a self-government negotiation. Those are the only opportunities we have now.

Senator Peterson: In your presentation, you talked about corrupt practices in relation to elections. Are there any discussions to expand that beyond only election issues?

Ms. Kustra: We have currently a Complaints and Allegations Unit in the Department of Indian Affairs that receives allegations of corrupt practice with respect to the delivery of programs and services and other practices in a community. That is a separate unit from that dealing with elections, per se. It currently exists, and it has a process and investigative guidelines to explore allegations made.

Mme Kustra : Le ministère des Affaires indiennes n'a mené aucune consultation spécifique auprès des Premières nations jusqu'à maintenant. Nous travaillons avec l'Assemblée des chefs du Manitoba et ses techniciens, ainsi qu'avec l'Assemblée des Premières Nations dans le cadre d'un groupe technique mis sur pied pour discuter de ces questions. Nous n'avons pas entrepris de processus d'engagement ou de consultation en tant que tel, en ce qui concerne la possibilité de ces changements particuliers.

Le sénateur Peterson : Si le groupe du Manitoba souhaitait le faire, pouvez-vous faire rien que cela? Pouvez-vous simplement traiter avec eux individuellement et décider de faire ces changements?

Mme Kustra : Il faudrait pour cela des modifications à la Loi sur les Indiens. Je crois qu'il est possible d'instituer des dispositions électorales qui s'appliqueraient dans les limites des frontières provinciales. Cela n'existe pas actuellement. Nous avons un système national unique, qui s'applique à tout le monde. C'est certainement une possibilité que nous étudierions si d'autres collectivités du pays n'étaient pas disposées à appuyer les changements proposés.

Le sénateur Peterson : Une partie du défi est d'essayer d'établir une nouvelle norme de gouvernance, je crois, au sein des Premières nations. L'un des problèmes qui se pose est le grand nombre de très petites bandes comptant très peu de membres parmi lesquels désigner des dirigeants. C'est pourquoi il y a ce rôle de tiers administrateur.

Y a-t-il eu des discussions entre le ministère et les Premières nations sur la possibilité de fusionner ces plus petits groupes pour constituer un groupe plus vaste qui pourrait peut-être fonctionner plus efficacement?

Mme Kustra : Nous n'avons pas abordé de possibilité de la sorte dans le cadre des discussions sur la réforme du processus de sélection des dirigeants. De temps à autre, il est question que les Premières nations prennent la direction des événements relativement aux possibilités de fusion et de délégation des pouvoirs des petites collectivités à d'autres entités. Le ministère des Affaires indiennes et le gouvernement du Canada entretiennent actuellement des relations avec chaque Première nation. Ce n'est pas avec des entités regroupées autres que celles qui sont fusionnées soit en vertu d'un traité, soit en vertu de négociations d'autonomie gouvernementale. Ce sont les seules possibilités qui nous sont offertes actuellement.

Le sénateur Peterson : Dans votre présentation, vous avez parlé de manœuvres frauduleuses relativement aux élections. Est-il question d'élargir l'étude de cet aspect au-delà des enjeux électoraux?

Mme Kustra : Nous avons actuellement au ministère des Affaires indiennes un module des plaintes et allégations qui reçoit les allégations de manœuvres frauduleuses en ce qui concerne la prestation des programmes et services et d'autres pratiques dans une collectivité. C'est un module distinct de celui qui s'occupe des élections, en tant que tel. Il existe actuellement, et il y a un processus et des lignes directrices visant les enquêtes sur les allégations qui sont faites.

The Chair: If tenure is to be increased, is the power of recall being considered in the process? It goes to the subject that Senator Lovelace Nicholas and Senator Peterson have raised. Is a recall by the people being considered in holding a new election in the event of corruption or a fraudulent election, or are you thinking only the minister or your department would have the ability to order a new election as a result of various alleged infractions that may take place?

Ms. Kustra: The subject of the power of recall is one that the Assembly of First Nations has raised with us. We do not have an answer to that question at this point. However, it is one of the subjects open for discussion in revision of the leadership selection provisions of the Indian Act or other opportunities.

Regarding your comment on the power of the minister, the Assembly of First Nations has also put forward the idea of having an independent body. It would be available to conduct the elections in communities, appoint the electoral officers, conduct the whole process, set the framework within which appeals would be decided and determine who ultimately would have the power to set aside elections. It is a subject matter that we are considering. It will be discussed in the coming months with partners as we move forward.

The Chair: It is our understanding that the *Corbière* decision, which granted voting rights for off-reserve members, did not directly apply to custom bands. Do custom bands generally provide voting privileges to off-reserve members, and are you aware of any custom bands that do?

Ms. Kustra: The *Corbière* decision only applied to communities that elect their leaders under the Indian Act. It now applies to the 252 nations.

For communities that want to move out of the Indian Act into community custom, their code must be *Corbière*-compliant. That means that the code they submit to the department and the minister for consideration must provide for off-reserve voting.

However, once the community has moved out of the Indian Act into a community selection process, they can change that code with no interference, recommendation or approval from the Department of Indian Affairs. At any time, with the community approval, they could change that code to prohibit off-reserve members from voting. This is why the Congress of Aboriginal Peoples wanted to work with us to explore the extent to which community codes do not provide for off-reserve voting.

We have two court decisions, both in B.C., where the residency provisions of a community selection code have been challenged and have been overturned. Basically, that means the code was found to be not Charter-compliant. It prohibited off-reserve

Le président : Si le mandat devait être prolongé, est-ce que le pouvoir de révocation est pris en compte dans le processus? Nous revenons aux sujets qu'ont soulevés les sénateurs Lovelace Nicholas et Peterson. Est-ce qu'on envisage la possibilité que le peuple puisse révoquer les élections pour en tenir de nouvelles en cas de corruption ou de manœuvres frauduleuses, ou pensez-vous que seul le ministre ou votre ministère aurait la possibilité d'ordonner la tenue de nouvelles élections en conséquence de présumées infractions qui seraient peut-être survenues?

Mme Kustra : L'Assemblée des Premières Nations nous a parlé du pouvoir de révocation. Nous n'avons pas de réponse à cette question pour l'instant. C'est néanmoins l'un des sujets ouverts à la discussion dans la révision des dispositions sur la nomination des dirigeants de la Loi sur les Indiens ou d'autres possibilités.

À propos de ce que vous disiez sur le pouvoir du ministre, l'Assemblée des Premières Nations a aussi émis l'idée d'avoir un organe indépendant. Elle serait disposée à tenir les élections dans les collectivités, désigner les présidents d'élections, diriger l'ensemble du processus, définir le cadre dans lequel les appels seraient réglés et déterminer qui, au bout du compte, aurait le pouvoir de révoquer des élections. C'est une question que nous étudions. Nous en discuterons ces prochains mois avec nos partenaires, au fil de nos progrès.

Le président : D'après ce que nous avons compris de la décision *Corbière*, qui accordait le droit de vote aux membres vivant hors des réserves, elle ne s'applique pas directement aux bandes indiennes régies par la coutume. Est-ce que ces dernières, de manière générale, accordent le droit de vote à leurs membres vivant hors des réserves, et connaissez-vous de ces bandes qui le font?

Mme Kustra : La décision *Corbière* ne s'appliquait qu'aux collectivités qui élisent leurs dirigeants sous le régime de la Loi sur les Indiens. Elle s'applique actuellement à l'ensemble des 252 nations.

Pour les collectivités qui veulent délaissier la Loi sur les Indiens en faveur du code coutumier, leur code doit respecter la décision *Corbière*. Cela signifie que le code qu'ils soumettent au ministère et au ministre pour examen doit attribuer le droit de vote aux membres vivant hors des réserves.

Cependant, une fois qu'une collectivité a délaissier la Loi sur les Indiens en faveur d'un processus de sélection communautaire, elle peut modifier ce code sans aucune intervention, recommandation ou approbation du ministère des Affaires indiennes. N'importe quand, avec l'approbation de la communauté, elle peut modifier le code pour interdire le vote aux membres vivant hors de la réserve. C'est pourquoi le Congrès des Peuples Autochtones voulait travailler avec nous pour déterminer la mesure dans laquelle les codes communautaires ne font pas place au vote pour les membres qui habitent hors des réserves.

Nous avons deux décisions de tribunaux, toutes deux rendues en Colombie-Britannique, où les dispositions relatives à la résidence d'un code de sélection communautaire ont été contestées et abolies. En gros, cela signifie que le code a été

members from voting. Therefore, we have two cases where the court has determined that a custom code is not *Corbière*-compliant.

I think your other question, senator, was with respect to communities that are *Corbière*-compliant. Is that correct?

The Chair: I was mainly concerned with whether the *Corbière* case applied to custom bands. My next question relates to the same issue. It is the recent jurisprudence that neither chief nor council need to be resident on reserves. What is there to prevent an off-reserve majority totally abandoning the reserve and leaving the reserve residents to fend for themselves?

There is a certain amount of protest right now over the Tsawwassen agreements where the majority of the voters live in Los Angeles, Toronto, Florida and other areas. Those living off reserve are basically controlling the destiny of on-reserve people.

Ms. Kustra: Under the current Indian Act, there is no way to balance the rights of on- and off-reserve members. In a situation such as you have referenced, it is the will of the voters which, through a democratic process, carries the day.

Again, the Assembly of First Nations and the Assembly of Manitoba Chiefs have raised this issue. They see a future where we will have a chief and council living off reserve and having no real connection to the community itself.

We think this is another area of the Indian Act which requires renovation and should be modernized with respect to today's reality, in terms of the location of voters; this on- and off-reserve balance is an issue which we would like to address. Also, the nations have already signalled that it is important to them.

The Chair: Though it may not be fair to ask you, what was the rationalization in the *Corbière* case? Theoretically speaking, this does not make sense to me. It makes little sense that, if I live in my home, other people living away from the home have control of all the decision making and can control what I am doing. Senator Campbell says it is a nation, but it is only a nation if everyone is treated equally. If off-reserve people can control the destiny of those on reserve, they have full control of the governance. Was this decision driven by the Charter?

Ms. Kustra: Yes, it was driven by the equality provisions of the Charter, in that all members of the community should have a right to vote, no matter where they live; that they have an interest in the affairs of the community.

The Chair: Do you feel that it makes sense, based on your experience, that people living in Los Angeles or Toronto should control the destiny of people living in Manitoba?

déclaré en violation de la Charte. Il interdisait le vote aux membres vivant hors des réserves. Par conséquent, nous avons deux cas où le tribunal a déterminé qu'un code coutumier enfreignait la décision *Corbière*.

Je pense que votre autre question, sénateur, concernait les collectivités qui se conforment à la décision *Corbière*, n'est-ce pas?

Le président : Je voulais surtout savoir si la décision *Corbière* s'appliquait aux bandes régies par la coutume. L'autre question que j'ai à poser porte sur le même sujet. Selon la jurisprudence récente, ni le chef ni les conseillers ne sont tenus d'être résidents des réserves. Qu'est-ce qui empêcherait une majorité vivant hors des réserves de complètement abandonner les résidents des réserves à leur sort?

Les accords Tsawwassen ont suscité certaines protestations, avec la majorité des électeurs qui vivent à Los Angeles, à Toronto, en Floride et ailleurs. Ce sont des gens qui habitent en dehors des réserves qui, en fait, contrôlent la destinée de la population vivant en réserve.

Mme Kustra : En vertu des dispositions en vigueur de la Loi sur les Indiens, il n'existe aucun moyen d'équilibrer les droits des membres des réserves avec ceux des membres vivant en dehors des réserves. Dans une situation comme celle que vous venez de décrire, c'est la volonté des électeurs, exprimée dans le cadre d'un processus démocratique, qui l'emporte.

Je répète que l'Assemblée des Premières Nations et l'Assemblée des chefs du Manitoba ont soulevé le problème. Elles entrevoient un avenir où le chef et les conseillers vivront en dehors des réserves et n'auront pas de lien réel avec la collectivité en soi.

Nous pensons que c'est un autre aspect de la Loi sur les Indiens qui exige une refonte et d'être modernisé pour refléter la réalité actuelle, en ce qui concerne l'endroit où vivent les électeurs; cet équilibre entre les membres vivant dans les réserves et hors d'elles est un problème que nous aimerions pouvoir régler. Aussi, les nations ont déjà signalé qu'il leur tient à cœur.

Le président : Ce n'est peut-être pas juste de vous poser la question, mais quel est le raisonnement de la décision *Corbière*? À priori, elle ne me paraît pas logique. Je ne peux pas vraiment comprendre que si je vis chez moi, d'autres personnes qui vivent loin de chez moi exercent un contrôle sur toutes les décisions et sur ce que je fais. Le sénateur Campbell dit que c'est une nation, mais ce n'est une nation que si tout le monde est traité sur le même pied. Si les membres vivant hors de la réserve peuvent contrôler la destinée de ceux qui y vivent, ils assument entièrement le contrôle de la gouvernance. Est-ce que cette décision est fondée sur la Charte?

Mme Kustra : Oui, elle était fondée sur les dispositions de la Charte sur l'égalité, c'est-à-dire que tous les membres de la collectivité devraient avoir le droit de voter, où qu'ils vivent; qu'ils ont un intérêt dans les affaires de la collectivité.

Le président : Trouvez-vous logique, d'après votre expérience, que des gens qui vivent à Los Angeles ou Toronto puissent contrôler la destinée de gens qui vivent au Manitoba?

Senator Campbell: You will end up in front of Madam Justice McLachlin if you persist.

The Chair: That is okay. They are all just human. I will pass on that question, Ms. Kustra.

Ms. Kustra: Thank you.

Senator Lovelace Nicholas: You made a comment that you are consulting chiefs. However, I think my suggestion would be to consult the people themselves. If the chief is being complained of, these people are afraid to lose their jobs by acting against their chief.

The people should be consulted because the chief does not speak for everyone. I know that for a fact because I live in a First Nations community. The chief there now does not speak for me.

Ms. Kustra: Senator, just to be absolutely clear, at this point in time we are not consulting the chiefs. As I am sure people are aware, the word “consultation” has a specific meaning to the Government of Canada and to First Nations.

At this point, we are working with the Assembly of Manitoba Chiefs. We are not actually in a consultation phase. The Assembly of Manitoba Chiefs, in the next couple of months, will be considering how best for them to consult the communities and the chiefs in the region in terms of bringing forward a solution.

Right now, INAC is not in a consultation process with the chiefs or the community. We are working with an organization that has come forward to explore possibilities.

Senator Lovelace Nicholas: I wanted to ensure that the people know that this chief will go over here and represent them. As I said before, they are not all represented by the same chief.

Senator Peterson: What constitutes an “eligible voter” in terms of membership in the band in terms of elections?

Ms. Nepton: An eligible voter under the Indian Act is someone who is 18 years of age on the date of the election and is a band member.

Senator Peterson: What is a band member? Is one a band member forever?

Ms. Nepton: In some instances, status and membership are the same. However, in other instances, some First Nations have control over their membership and can determine who their members are. It will not affect their status under the Indian Act but it could possibly affect membership in the band.

Senator Peterson: It could affect who can vote in the elections.

Ms. Nepton: For those bands, yes.

Le sénateur Campbell : Vous allez vous retrouver devant madame le juge McLachlin si vous continuez.

Le président : C'est bon. Ils ne sont tous guère qu'humains. Je retire ma question, madame Kustra.

Mme Kustra : Merci.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Vous avez dit que vous consultiez les chefs. Ce que je voudrais suggérer, c'est que l'on consulte la population elle-même. Si le chef fait l'objet de plaintes, ces gens craignent de perdre leur emploi en agissant contre leur chef.

Il faudrait consulter la population parce que le chef ne s'exprime pas pour tout le monde. Je le sais d'expérience, parce que je vis dans une collectivité de Première nation. Le chef actuel ne s'exprime pas en mon nom.

Mme Kustra : Sénateur, je tiens à ce qu'il soit bien clair qu'actuellement, nous ne consultons pas les chefs. Comme, j'en suis sûre, on le sait bien, le terme « consultation » a un sens bien précis pour le gouvernement du Canada et pour les Premières nations.

Pour l'instant, nous travaillons avec l'Assemblée des chefs du Manitoba. Nous ne sommes pas en ce moment en phase de consultation. L'Assemblée des chefs du Manitoba, ces prochains mois, réfléchira au meilleur moyen pour elle de consulter les collectivités et les chefs dans la région en vue de présenter une solution.

En ce moment, AINC n'est pas en processus de consultation des chefs ou des collectivités. Nous travaillons avec une organisation qui s'est offerte pour examiner des possibilités.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Je voulais m'assurer que le peuple sache que ce chef-là viendra ici le représenter. Comme je l'ai déjà dit, ils ne sont pas tous représentés par le même chef.

Le sénateur Peterson : Qu'est-ce qui fait un « électeur admissible » en termes d'appartenance à une bande, pour des élections?

Mme Nepton : Un électeur admissible en vertu de la Loi sur les Indiens est âgé d'au moins 18 ans à la date des élections et est membre d'une bande.

Le sénateur Peterson : Qu'est-ce qu'un membre de bande? Est-ce qu'on est membre d'une bande à perpétuité?

Mme Nepton : Dans certains cas, le statut et l'appartenance à une bande sont une seule et même chose. Il arrive toutefois que des Premières nations aient le contrôle de leur effectif et puissent déterminer qui sont leurs membres. Cela ne change rien à leur statut sous le régime de la Loi sur les Indiens, mais cela peut changer leur situation au sein de la bande.

Le sénateur Peterson : Cela peut avoir une incidence sur qui peut voter aux élections.

Mme Nepton : Pour ces bandes-là, oui.

Senator Peterson: One aspect of good governance is financial accountability. Under the present requirements, does the band have to prepare a budget and present it to all the band members?

Ms. Kustra: The roles and responsibilities of the chief and council, with respect to planning, budgeting and presentation of their budgets, are really a matter for the community. They do not have to publicly present a budget. However, they must make their audited financial statements available to members of the band.

Many communities across the country have very open, transparent processes. They engage their communities in the development of plans and priorities for the coming year, and the chief and council ultimately allocate the resources available to them to meet those priorities.

Senator Peterson: Are these audited financial statements done at the end of each year?

Ms. Kustra: Yes, that is correct.

Senator Peterson: They are available to the members. However, do the members need to go to the band office and ask for them?

Ms. Kustra: Yes, that is correct.

Senator Peterson: Therefore, they are not sent out and provided.

Ms. Kustra: However, many communities do have public meetings where the council presents the financial information as well as the actual performance results from the work they have done in the past year.

The Chair: I have one more question. Does section 25 of the Charter shield the traditional community in collective rights vis-à-vis the *Corbière* decision rights?

Ms. Kustra: Not being a lawyer, I feel outside of my league in terms of answering that.

The Chair: That is alright.

Ms. Kustra: Ms. Nepton is a lawyer, but not with the Department of Justice.

Ms. Nepton: I do not have a clear answer, and I cannot answer on behalf of the Department of Justice. The courts have not decided on that issue. It has not been challenged before the courts at this time. We are unable to provide an answer with respect to any interpretation.

The Chair: My last question is about the hereditary process. The Gitksan have the house system which is similar to the Navajo in the U.S., who have the chapters and the central legislative process. What does this come under? Is this "custom," as such? Does DIAND have any control over this method of governance?

Le sénateur Peterson : Un aspect d'une bonne gouvernance est la responsabilité financière. En vertu des exigences en vigueur actuellement, est-ce que la bande doit dresser un budget et le présenter à tous les membres de la bande?

Mme Kustra : Les rôles et responsabilités du chef et du conseil, en matière de planification, d'établissement et de présentation du budget sont vraiment l'affaire de la communauté. Ils ne sont pas tenus de présenter publiquement un budget. Cependant, ils doivent mettre les états financiers vérifiés à la disposition des membres de la bande.

Bien des collectivités du pays ont des processus très ouverts et transparents. Elles font participer leurs membres à l'élaboration des plans et priorités pour l'exercice à venir, et le chef et le conseil, en fin de compte, répartissent les ressources dont ils disposent pour régler ces priorités.

Le sénateur Peterson : Est-ce que ces états financiers vérifiés sont faits à la fin de chaque exercice?

Mme Kustra : Oui, c'est bien cela.

Le sénateur Peterson : Ils sont à la disposition des membres. Mais est-ce que les membres doivent les demander au bureau de la bande?

Mme Kustra : Oui, c'est bien cela.

Le sénateur Peterson : Donc, ils ne sont pas envoyés et fournis.

Mme Kustra : Toutefois, bien des collectivités tiennent des réunions publiques lors desquelles le conseil présente les renseignements financiers et les résultats réels en matière de rendement relativement au travail qu'ils ont fait dans l'année écoulée.

Le président : J'ai une autre question à poser. Est-ce que l'article 25 de la Charte fait écran entre les droits collectifs communautaires et les droits affirmés dans la décision *Corbière*?

Mme Kustra : Comme je ne suis pas avocate, je ne pense pas être habilitée à répondre à cette question.

Le président : Ce n'est pas grave.

Mme Kustra : Madame Nepton est avocate, mais pas au ministère de la Justice.

Mme Nepton : Je n'ai pas de réponse claire à fournir, et je ne peux pas répondre au nom du ministère de la Justice. Les tribunaux n'ont pas encore statué sur cette question. Elle n'a pas encore été posée aux tribunaux. Nous ne pouvons fournir aucune réponse quant à l'interprétation.

Le président : Ma dernière question concerne le processus héréditaire. Les Gitksan ont le système des maisons, qui est similaire à celui des Navajo des États-Unis, qui ont les chapitres et le processus législatif central. Qu'est-ce que c'est? Est-ce une « coutume » en tant que telle? Est-ce qu'AINC a le moindre contrôle sur cette méthode de gouvernance?

Ms. Kustra: The form of governance in these communities would be considered a custom, in which case there is no control by the Government of Canada and the Department of Indian Affairs over the process used in the community.

The Chair: I ask this because, in the comprehensive land claims negotiations going on, there are no provisions to deal with this issue effectively, according to people in northern British Columbia. I happen to be from B.C., and they have approached me on numerous occasions in relation to this matter. They feel that this is why the BC Treaty Commission has not been as successful as it should have been.

Ms. Kustra: In the self-government and negotiation process, the community would be required to have in place a constitution. That constitution must have, as a component, leadership selection, however the community wishes to describe it.

The Chair: I thank all three of you for appearing before the committee. On behalf of all senators, we thank you for your candid, straightforward answers. We will study this issue and, it is hoped, shed some light and assistance on a very complex situation. It leads not only to elections but it ties in with accountability and various other factors. I am sure that, over time, we will find the right method to proceed. Thank you again.

Any other business, senators?

Senator Peterson: I was wondering about tomorrow.

The Chair: We have no meeting tomorrow. I think there will be some important announcements made tomorrow. At this time we have not called witnesses on this matter due to the fact that we are close to recessing the entire process. We are trying to gauge things to keep us working but not run into a situation where we call witnesses and are not be able to hear from them.

Honourable senators, this meeting is adjourned.

The committee adjourned.

Mme Kustra : Le modèle de gouvernance dans ces collectivités serait considéré coutumier, auquel cas le gouvernement du Canada et le ministère des Affaires indiennes n'exercent aucun contrôle sur le processus appliqué dans la collectivité.

Le président : Je pose la question parce que dans les négociations qui sont en cours relativement aux revendications globales, aucune disposition n'est prévue pour composer avec cet aspect de manière efficace, d'après des gens du Nord de la Colombie-Britannique. Il se trouve que je viens de la Colombie-Britannique, et ils m'ont parlé à de nombreuses reprises de cette question. Ils pensent que c'est pour cette raison que la Commission des traités de la Colombie-Britannique n'a pas remporté autant de succès qu'elle aurait dû en avoir.

Mme Kustra : Dans le processus d'autonomie gouvernementale et de négociation, la collectivité serait tenue d'avoir une constitution en vigueur. Cette constitution doit prévoir, entre autre, un processus de sélection des dirigeants, ou quel que soit le nom que la communauté veut lui donner.

Le président : Je vous remercie tous d'être venus témoigner devant le comité. Au nom de tous les sénateurs, nous vous remercions pour vos réponses franches et directes. Nous étudierons cette question et, nous l'espérons, ferons la lumière sur une situation des plus complexes. Elle mène non seulement aux élections mais est liée à la responsabilité et divers autres facteurs. Je suis sûr qu'avec le temps, nous trouverons le bon moyen de procéder. Merci encore.

Y a-t-il autre chose, sénateurs?

Le sénateur Peterson : Je me demandais ce qui se passera demain.

Le président : Nous n'aurons pas de réunion. Je pense que d'importantes annonces doivent être faites demain. Pour l'instant, nous n'avons pas convoqué de témoins sur cette question parce que nous sommes sur le point d'ajourner. Nous essayons de jauger la situation pour continuer de travailler sans risquer de nous retrouver dans une situation où nous convoquons des témoins mais ne pouvons pas les entendre.

Honorables sénateurs, la séance est levée.

La séance est levée



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, June 10, 2008

Indian and Northern Affairs Canada:

Brenda Kustra, Director General, Governance Branch, Lands and
Trust Services;

Nathalie Nepton, Director, Band Governance Directorate;

Marc Boivin, Manager, Governance Branch.

TÉMOINS

Le mardi 10 juin 2008

Affaires indiennes et du Nord Canada :

Brenda Kustra, directrice générale, Direction générale de la
gouvernance, Services fonciers et fiduciaires;

Nathalie Nepton, directrice, Direction de l'administration des
bandes;

Marc Boivin, gestionnaire, Direction générale de la gouvernance.