Second Session
Fortieth Parliament, 2009

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Senate Committee on

Aboriginal Peoples

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

Tuesday, May 12, 2009
Wednesday, May 13, 2009

Issue No. 6

Tenth and eleventh meetings 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

WITNESSES:
(*See back cover*)

Deuxième session de la
quarantième législature, 2009

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

Peuples autochtones

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

Le mardi 12 mai 2009
Le mercredi 13 mai 2009

Fascicule n^{o} 6

Dixième et onzième réunions concernant :

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

TÉMOINS :
(*Voir à l'endos*)

47214-47225

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:

Brazeau
Brown
Campbell
Carstairs, C.P.
* Cowan
(or Tardif)
Dyck
Hubley
Lang
* LeBreton, C.P.
(or Comeau)
Lovelace Nicholas
Peterson
Raine

*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 :

Brazeau
Brown
Campbell
Carstairs, C.P.
* Cowan
(ou Tardif)
Dyck
Hubley
Lang
* LeBreton, C.P.
(ou Comeau)
Lovelace Nicholas
Peterson
Raine

* Membres d'office

(Quorum 4)

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 12, 2009
(13)

[*English*]

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

Members of the committee present: The Honourable Senators Brazeau, Brown, Campbell, Carstairs, P.C., Dyck, Hubley, Lang, Peterson, Raine, Sibbeston, and St. Germain, P.C. (11).

In attendance: Tonina Simeone and Karin Phillips, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, February 25, 2009, the committee continued its consideration of 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. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.*)

WITNESSES:

Assembly of First Nations:

Shawn Atleo, Regional Chief, British Columbia;

Karen Campbell, Senior Policy Analyst.

The chair made opening remarks.

Mr. Atleo made a statement and, with Ms. Campbell, responded to questions.

It was agreed that the following material be filed as exhibits with the clerk of the committee:

Discussion Paper from the AFN and INAC — Lands and Trusts Services, dated March 31, 2008, entitled *First Nation Leadership Selection and Elections* (French and English versions) (Exhibit 5900-2.40/A1-SS-1-8"2").

Document from the AFN, dated March 2009, entitled *First Nation Elections: charting a path forward from First Nation perspective, A review of INAC's Conversion to a Community Election System Policy and options for reform* (Exhibit 5900-2.40/A1-SS-1-8"3").

Background information kit from the AFN entitled *Recognition and Implementation of First nation Governments* (Exhibit 5900-2.40/A1-SS-1-8"4").

At 11:26 a.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 12 mai 2009
(13)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 9 h 30, dans la pièce 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 Brazeau, Brown, Campbell, Carstairs, C.P., Dyck, Hubley, Lang, Peterson, Raine, Sibbeston et St. Germain, C.P. (11).

Également présentes : Tonina Simeone et Karin Phillips, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 25 février 2009, le comité poursuit son examen des 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 texte de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.)*

TÉMOINS :

Assemblée des Premières Nations :

Shawn Atleo, chef régional, Colombie-Britannique;

Karen Campbell, analyste principale en matière de politiques.

Le président fait une déclaration.

M. Atleo fait une déclaration, puis avec l'aide de Mme Campbell, répond aux questions.

Il est convenu que les documents suivants soient déposés auprès de la greffière du comité :

Document de travail de l'APN et d'AINC — Services fonciers et fiduciaires, 31 mars 2008, intitulé *Élections et sélection des dirigeants au sein des Premières nations* (versions anglaise et française) (pièce 5900-2.40/A1-SS-1-8« 2 »).

Document de l'APN, mars 2009, intitulé *First Nations Elections : Charting a Path Forward from First Nation Perspective, A review of INAC's Conversion to a Community Election System Policy and Options for Reform* (pièce 5900-2.40/A1-SS-1-8 « 3 »).

Document d'information de l'APN intitulé *Recognition and Implementation of First Nation Governments* (pièce 5900-2.40/A1-SS-1-8« 4 »).

À 11 h 26, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, Wednesday, May 13, 2009
(14)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:31 p.m., in room 160-S, Centre Block, the deputy chair, the Honourable Nick G. Sibbeston, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Brazeau, Carstairs, P.C., Dyck, Hubley, Lang, Peterson, Raine and Sibbeston (8).

In attendance: Tonina Simeone and Karin Phillips, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, February 25, 2009, the committee continued its consideration of 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. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.*)

WITNESSES:

Indian and Northern Affairs Canada:

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

Marc Boivin, Manager, Governance Branch;

Nathalie Nepton, Director, Band Governance Directorate.

The deputy chair made opening remarks.

Ms Kustra made a statement and, with Mr. Boivin and Ms. Nepton, responded to questions.

At 8:19 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, le mercredi 13 mai 2009
(14)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 31, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Nick G. Sibbeston (*vice-président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Brazeau, Carstairs, C.P., Dyck, Hubley, Lang, Peterson, Raine et Sibbeston (8).

Également présentes : Tonina Simeone et Karin Phillips, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 25 février 2009, le comité poursuit son examen des 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 texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.)*

TÉMOINS :

Affaires indiennes et du Nord Canada :

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

Marc Boivin, gestionnaire, Direction générale de la gouvernance;

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

Le vice-président fait une déclaration.

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

À 20 h 19, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Gaëtane Lemay

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, May 12, 2009

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 9:30 a.m. to study 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 (topic: issues pertaining to Indian Act elections).

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

[*English*]

The Chair: I want to welcome all honourable senators, members of the public and all viewers across the country who are watching these proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples. This meeting is being televised by CPAC and on the Web.

I am Senator St. Germain from British Columbia, chair of the committee. The mandate of this committee is to examine legislation in matters relating to the Aboriginal peoples of Canada, generally. On April 1 of this year, the committee launched a study to examine issues related to Indian Act elections.

There have been reports of problems with the two-year term of office currently prescribed by the Indian Act. The committee is seeking the views of First Nations citizens, their governance leaders and specialists in First Nations law issues in Canada regarding what changes are necessary to provide better governance for First Nations, including questions of accountability.

For our viewing audience, it is important to note that 252 First Nations bands hold elections in accordance with the Indian Act. This number is roughly 40 per cent of all Indian bands in Canada. We are dealing with this group only. The rest of the bands select leaders as a result of self-government agreements or follow other leadership mechanisms, such as hereditary or clan systems. Here we are talking about the 252 Indian bands that fall under the Indian Act.

[*Translation*]

Today, we welcome two representatives of the Assembly of First Nations but, before hearing what they have to say about our study, let me introduce the members of the committee.

[*English*]

On my left is the deputy chair, Senator Sibbeston from the Northwest Territories; Senator Brazeau from the province of Quebec; Senator Lang from the great area of the Yukon; Senator Raine from British Columbia; Senator Brown from Alberta; and Senator Campbell from British Columbia. On my right is Senator Dyck from the Province of Saskatchewan; Senator Peterson from

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 12 mai 2009

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit ce jour, à 9 h 30, pour étudier 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 (Sujet : Questions relatives aux élections selon la Loi sur les Indiens).

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

[*Traduction*]

Le président : Je souhaite la bienvenue aux honorables sénateurs, aux membres du public et à toutes les personnes qui suivent la télédiffusion des délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones. Les audiences sont diffusées par CPAC et par Internet.

Je suis le sénateur St. Germain, de la Colombie-Britannique, et je préside le comité dont le mandat consiste à examiner les lois relatives aux peuples autochtones du Canada, de manière générale. Le 1er avril de cette année, le comité a entrepris l'étude des questions reliées aux élections selon la Loi sur les Indiens.

Divers problèmes ont été évoqués au sujet du mandat de deux ans actuellement prévu dans la Loi sur les Indiens. Le comité sollicite l'opinion des membres des Premières nations, de leurs dirigeants et de divers conseillers juridiques afin de déterminer quels changements seraient nécessaires pour assurer une meilleure gouvernance aux Premières nations et aussi une meilleure reddition de compte.

Pour l'information de nos téléspectateurs, je crois important d'indiquer que 252 Premières nations élisent leurs dirigeants selon la Loi sur les Indiens, ce qui représente environ 40 p. 100 de toutes les bandes indiennes du Canada. C'est le seul groupe qui nous intéresse. Les autres bandes choisissent leurs dirigeants en fonction d'ententes d'autonomie gouvernementale ou selon d'autres mécanismes tels que des systèmes héréditaires ou des systèmes de clans. Notre étude porte uniquement sur les 252 bandes indiennes régies par la Loi sur les Indiens.

[*Français*]

Aujourd'hui, nous recevons des représentants de l'Assemblée des Premières Nations, mais juste avant d'entendre ce qu'ils ont à dire sur le sujet de notre étude, permettez-moi de vous présenter les membres du comité qui sont présents.

[*Traduction*]

Permettez-moi de présenter les sénateurs. Il y a à ma gauche le vice-président du comité, le sénateur Sibbeston, des Territoires du Nord-Ouest, le sénateur Brazeau, du Québec, le sénateur Lang, de la vaste région du Yukon, le sénateur Raine, de la Colombie-Britannique, le sénateur Brown, de l'Alberta, et le sénateur Campbell, de la Colombie-Britannique. À ma droite, il y a le

the Province of Saskatchewan; and last, but definitely not least, is Senator Carstairs from the Province of Manitoba.

Honourable senators, allow me to introduce the two witnesses who will address us this morning. Representing the Assembly of First Nations we have Shawn Atleo, Regional Chief, British Columbia; and Karen Campbell, Senior Policy Analyst.

We welcome you both to the committee hearings this morning. We are pleased that you could make the time to join us to share your views on the elections held under the Indian Act. Your remarks will be followed by questions from senators. I am sure Chief Atleo is aware of the process; you have been here before and it is nice to see you again. Ms. Campbell, it is also nice to see you here this morning.

If you have a presentation, Chief Atleo, please take control of the floor. We will listen carefully and hopefully have some questions that build on the issue we are trying to deal with.

Shawn Atleo, Regional Chief, British Columbia, Assembly of First Nations: Thank you, Mr. Chair and senators of the committee, particularly to those new to the Senate. Congratulations and it is good to see British Columbia representation, as well.

It is an honour to be here with Ms. Campbell representing the Assembly of First Nations. I am Regional Chief of British Columbia and from Ahousaht, on the west coast of Vancouver Island, near Tofino, which is the farthest west you can possibly go. The next stop is Japan.

I want to make a presentation about the topic this committee is studying, which is something I am particularly interested in from a number of perspectives. In addition to being elected by the 203 First Nations of British Columbia, I am also the twenty-sixth generation hereditary Chief of Ahousaht. I have two children. Although it may not look like they should be as old as they are, they are 22 and 20 years of age, respectively, and I am interested in what the future holds for them. They are the twenty-seventh generation in a long line of chiefs and leaders.

I am honoured to have served for over five years as the Regional Chief of British Columbia. As you know, the Assembly of First Nations works on behalf of the First Nation governments across the country, and, for a number of years, have held a portfolio on the issue of First Nation governments, which I will speak about later.

The issue of how we select leaders and how we choose those who will represent us is at the heart of our people. I think this particular topic is of particular interest to me, personally, because of the incredible amount of division that has been created since the advent of the Indian Act and the imposition of external processes, including things like the election and leadership selection system within the Indian Act.

It is the heart of that division within our people that I am particularly interested in speaking about with the committee and talking about over the long run; they are things we must overcome. These things are externally imposed on our people.

sénateur Dyck, de la Saskatchewan, le sénateur Peterson, de la Saskatchewan et, la dernière sur la liste mais certainement pas la moindre, le sénateur Carstairs, du Manitoba.

Honorables sénateurs, permettez-moi maintenant de présenter nos deux témoins qui sont Shawn Atleo, chef régional, Colombie-Britannique, représentant l'Assemblée des Premières Nations, et Karen Campbell, conseillère principale en politiques.

Nous vous souhaitons la bienvenue à tous deux et vous remercions de nous consacrer cette matinée pour participer à notre étude des élections tenues selon la Loi sur les Indiens. Je suis sûr que le chef Atleo connaît fort bien le processus. Il a déjà comparu devant le comité et c'est un plaisir de le revoir. Mme Campbell, c'est également un plaisir de vous accueillir ce matin.

Chef Atleo, si vous voulez faire une déclaration liminaire, je vous donne la parole. Nous vous écouterons attentivement et nous aurons ensuite certainement des questions à vous poser.

Shawn Atleo, chef régional, Colombie-Britannique, Assemblée des Premières Nations : Merci, monsieur le président, et merci, sénateurs, notamment ceux qui ont été nommés récemment. Je vous adresse mes félicitations et j'ajoute que c'est un plaisir de voir une si bonne représentation de la Colombie-Britannique.

C'est un honneur pour moi et pour Mme Campbell de représenter l'Assemblée des Premières Nations. Je suis chef régional de la Colombie-Britannique et je viens de la collectivité d'Ahousaht, sur la côte ouest de l'île de Vancouver, près de Tofino, la collectivité la plus à l'ouest de l'île. L'arrêt suivant, c'est le Japon.

La question dont votre comité est saisi m'intéresse particulièrement, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, en plus d'être élu par les 203 Premières nations de la Colombie-Britannique, je suis le chef héréditaire de 26^{e} génération d'Ahousaht. J'ai deux enfants. Même si l'on peut avoir l'impression qu'ils ne devraient pas être aussi âgés qu'ils le sont, ils ont respectivement 22 ans et 20 ans et leur avenir m'importe beaucoup. Ils représentent la 27^{e} génération d'une longue lignée de chefs et de dirigeants.

J'ai l'honneur d'être le chef régional de la Colombie-Britannique depuis plus de cinq ans. Comme vous le savez, l'Assemblée des Premières Nations agit au nom des gouvernements des Premières nations du pays et s'occupe depuis plusieurs années du dossier particulier de la gouvernance des Premières nations, ce dont je parlerai dans un instant.

La manière dont nous choisissons nos dirigeants et les personnes qui doivent nous représenter compte beaucoup pour nous. C'est une question qui m'intéresse personnellement à cause des divisions incroyables qui sont apparues depuis l'adoption de la Loi sur les Indiens et l'imposition de processus externes tels que le système d'élection et de sélection des dirigeants au titre de cette loi.

C'est de cette division de notre peuple que je souhaite parler aujourd'hui. Il y a des choses qu'il faut absolument régler. Je parle de choses imposées de l'extérieur à notre peuple.

My father was taken from the community at age four and put into residential school in probably the most blatant description of separation or division within families, often causing tremendous conflict. We heard the Prime Minister rise in the House of Commons, and sitting to the right of me was my father and, to the left of me, was my 88-year-old grandmother. My father is the eldest of 17 kids, all of whom experienced this difficult chapter in our history.

For a long time, we experienced a lot of division within, and separation from, our peoples. I am excited about where we are now and I am thankful the committee is looking at topics and issues like this one because I am excited about what the future holds; the potential for us as a nation and country to remember our roots.

With great interest, I had a good conversation with John Ralston Saul, and read an excellent book of his called *A Fair Country: Telling Truths About Canada*, calling this nation a Metis nation and reminding this country to remember its Aboriginal roots. Remember the battles that took place with the Mohawks and remember the support from the Maliseets and Mik'maq in the Atlantic. Remember the alliances with the Metis over the course of history.

I think now is the time for this country to take a strong and hard look at its relationship with the original peoples of this land, to work significantly on the issue of reconciliation based on the spirit of a post-apology world, to look at the division created by various pieces of legislation and to take a look at the issue of elections, as well.

In my view, as a twenty-sixth generation hereditary chief, the kind of impacts legislation and elections have had on dividing people and families, whether they live at home in our villages or away from home, links to so many aspects. I am pleased that the committee is looking at this topic.

Ms. Campbell has provided a package of information. A joint discussion paper provides a chronology of discussions that have taken place and identifies key issues. There is a shared notion that we must look at the problems associated with the system when it comes to elections. I understand you want input in specific areas related to the changes in the Indian Act, but I want to look at the broader picture.

We need to look at the genesis of this situation, beginning in 1850 with An Act for the Protection of the Indians of Upper Canada from Imposition, and the Property Occupied and Enjoyed by Them from Trespass and Injury. Canada set out general protections for Indian lands. This act allowed no authority for bands or their leaders to lease or give permission to others to reside on their lands.

In 1857, the Act for the Gradual Civilization of Indian Tribes in the Canadas shifts focus from protection to assimilation. In my view, we have the underpinnings of an economic isolation policy emerging and a notion to absorb Indians into the body politic. Yet I always turn back to those notions about, as some suggest,

Mon père a été retiré de sa collectivité à l'âge de quatre ans pour être envoyé dans un pensionnat, ce qui représente probablement l'exemple le plus flagrant de séparation ou de division d'une famille. Ce genre de division a souvent causé d'énormes conflits. Nous avons entendu le premier ministre à la Chambre des communes. Mon père était assis à ma droite, et ma grand-mère, de 88 ans, à ma gauche. Mon père est l'aîné de 17 enfants qui ont tous vécu cette période difficile de notre histoire.

Nous avons pendant longtemps subi les conséquences de la division et de la séparation de nos peuples. Je suis très heureux de voir où nous en sommes aujourd'hui et je remercie le comité de se pencher sur des questions de cette nature car je suis enthousiaste au sujet de notre avenir, c'est-à-dire de la possibilité que nous avons, comme nation et comme pays, de retrouver nos racines.

J'ai eu une bonne conversation avec John Ralston Saul et j'ai lu avec grand intérêt son excellent ouvrage intitulé *Mon pays métis : quelques vérités sur le Canada*, dans lequel il dit que cette nation est une nation métisse et où il enjoint le pays de retrouver ses racines autochtones. Souvenez-vous des batailles avec les Mohawks, souvenez-vous de l'appui des Maliseets et des Micmacs de la région de l'Atlantique. Souvenez-vous des alliances avec les métis au cours de l'histoire.

Je crois que l'heure est venue pour le Canada de se pencher attentivement et sérieusement sur sa relation avec les peuples autochtones, d'entreprendre un travail profond de réconciliation fondé sur l'esprit des excuses, d'examiner les divisions engendrées par les différents textes de loi, et d'examiner aussi cette question d'élections.

À mon avis, en qualité de chef héréditaire de la 26e génération, la loi et les élections ont profondément divisé nos peuples et nos familles, qu'ils habitent dans nos villages ou ailleurs, ce qui a des ramifications dans beaucoup de domaines. Je suis heureux que le comité se penche sur cette question.

Mme Campbell vous a fourni une documentation comprenant notamment un document de réflexion présentant la chronologie des discussions qui ont eu lieu et identifiant les questions clés. Comme vous, nous pensons qu'il est important de se pencher sur les problèmes que pose le système d'élection actuel. Je crois comprendre que vous souhaitez examiner certaines questions concernant des modifications à la Loi sur les Indiens mais j'aimerais aussi aborder la chose d'un point de vue plus général.

Il faut aborder ce sujet depuis sa genèse, c'est-à-dire remonter à 1850 avec l'adoption d'une loi intituléeAn Act for the Protection of the Indians of Upper Canada from Imposition, and the Property Occupied and Enjoyed by Them from Trespass and Injury, par laquelle le Canada a pris des mesures de protection générale des terres indiennes. En vertu de cette loi, les bandes ou leurs chefs n'avaient pas le pouvoir de louer leurs terres ou d'autoriser d'autres personnes à y résider.

En 1857, avec une autre loi intitulée An Act for the Gradual Civilization of Indian Tribes in the Canadas, on est passé de la protection à l'assimilation. À mon avis, nous voyons là émerger les fondements d'une politique d'isolement économique et d'absorption des Indiens par le corps politique canadien.

the three solitudes of this country. In many people's minds, Canada needs to be seen as three solitudes — the emergence in this country of the francophone, the anglophone and the indigenous peoples of this land.

This act was followed, in 1869, by the Enfranchisement Act, which set out to undermine and diminish the collective nature of Indian lands and interests. The act also introduced the imposition of an elective system for Indian bands. Importantly, this act raises the issue, over the course of this discussion on this topic, of the balancing of individual and group rights.

As we go along in a conversation, whether it is the Charter or other issues, we continue to bump up against the issue of how to balance these rights. In my view, our historic governance systems always attempted to balance the rights of individual and the rights of the group. Much of the conflict and division, even among indigenous peoples, has arisen because of that unresolved conversation that needs to take place.

At that time, Deputy Superintendent General of Indian Affairs, William Spragge, stated this measure in the act would result in replacing an irresponsible system with a responsible system. We can trace these sorts of sentiments back to the 1500s and the debates that happened in Spain. Las Casas and Sepulveda were instructed to have a conversation about whether the indigenous people in the Americas were human or not and, as such, whether they had laws or morals. We know now which side of the debate won out. Here, in 2009, we are still faced with a legacy of seeing these indigenous systems as not responsible. Of course, our people did have laws, morals and systems of governance.

Deputy Superintendent General Spragge goes on to say it gave the governor authority to require any tribe or band to elect a chief and council by the vote of the male members, and reserved the right for the governor to depose that chief for dishonesty, intemperance or immorality.

Here we have the beginnings of gender inequality, the paternal aspect, introduced to indigenous systems. In villages like mine, it is the waggle of the finger and, Shawn, have you gone to see your granny and your auntie? It is a system that looks to the women as the leaders, the holders of culture, the teachers of leaders, and as those who carry out and hold — particularly the elder women in our communities — the moral authority for our people.

If examining this issue, we need to go back and understand the roots of some of these challenges. The Indian Act of 1876 consolidated this approach and afforded the Crown legislative authority to determine who would be recognized as an Indian and thereby entitled to benefits.

Even as recently as within the last two years, I was sitting in my village in front of my people. The court had come and we were in a court case on fisheries. The federal lawyers came before the judge and I, as a witness, sitting before my people and my

Toutefois, je retourne toujours à l'idée souvent exprimée des trois solitudes qui existent dans ce pays. Pour bien des gens, le Canada doit être perçu comme un groupement de trois solitudes : francophone, anglophone et autochtone.

Cette loi fut suivie en 1869 d'une loi intitulée Enfranchisement Act dont l'objet était de miner la nature collective des terres et des intérêts des Indiens. Elle marquait aussi la première imposition d'un système d'élection dans les bandes indiennes. En outre, et c'est important pour la suite de ce débat, elle posait le problème de l'équilibre entre droits individuels et droits collectifs.

Chaque fois qu'on aborde ces questions, que ce soit dans le contexte de la Charte ou d'autres documents, on bute sur cette question d'équilibre entre ces deux catégories de droits. À mon avis, nos systèmes historiques de gouvernance ont toujours tenté d'assurer un juste équilibre entre les droits de l'individu et les droits du groupe. Bon nombre des conflits et des divisions qui sont apparus, même entre les peuples autochtones, résultent de cette question non résolue.

À l'époque, William Spragge, directeur adjoint des Affaires indiennes, affirmait que cette disposition de la loi permettrait de remplacer un système irresponsable par un système responsable. On peut retracer ce genre d'opinion aux années 1500 et aux débats qui s'étaient tenus en Espagne. Las Casas et Sepulveda avaient reçu l'instruction de déterminer si les peuples indigènes des Amériques étaient humains ou non et s'ils avaient des lois et une morale. Nous savons laquelle de ces deux thèses a gagné. Aujourd'hui, en 2009, nous sommes toujours confrontés aux séquelles de la thèse voulant que le principe de responsabilité n'existe pas dans les systèmes autochtones. Bien sûr que nos peuples avaient des lois, une morale et des systèmes de gouvernance!

Le directeur général Spragge ajoutait que cette loi donnait au gouverneur le pouvoir d'exiger de chaque tribu ou bande qu'elle élise un chef et un conseil au moyen d'un vote tenu parmi ses membres masculins et qu'elle lui accordait le droit de destituer ce chef en cas de malhonnêteté, d'alcoolisme ou d'immoralité.

Nous trouvons ici les prémices de l'introduction de l'inégalité sexuelle et du paternalisme dans les systèmes autochtones. Dans des villages comme le mien, cela veut dire qu'on pointe l'enfant du doigt en lui demandant d'un air sévère s'il a été voir sa mamie ou sa tatie. C'est un système dans lequel les femmes sont les chefs, les gardiennes de la culture, les enseignantes des chefs et, ce qui vaut surtout pour les anciennes de nos communautés, les personnes qui détiennent l'autorité morale et la font respecter.

En examinant cette question, nous devons retourner aux racines mêmes de ces questions pour les bien comprendre. Cette approche fonde ensuite l'Acte des Sauvages de 1876 qui donne à la Couronne le pouvoir législatif de dire qui est indien et a droit aux bénéfices correspondants.

Il y a deux ans encore, c'est récent, j'étais dans mon village au milieu de mon peuple et un tribunal était venu pour juger d'une question relative à la pêche. Les avocats fédéraux s'étaient présentés devant le juge et moi, en tant que témoin, alors que

territories, was subject to something that I hope no one in this country in the future will be subjected to, which is a claim that our people, the Nuu-chah-nulth people, do not exist.

While I have 26 generations that I can teach my kids they are inheriting, we still have an undignified relationship, in my view. It is a functional, legal relationship that we need to recognize, which still underpins the conversations we have about how to make life better for all of us.

In 1880, amendments were made to election provisions, limiting the number of representatives and specifically forbidding hereditary chiefs from exercising authority unless they had also been elected. Not only was my father, at age four — the twenty-fifth generation chief — removed from his family and placed in a boarding school — along with others, he subjected to the removal of his language. Many were beaten if they tried to speak in their own language. You can see here a specific strategy to pull apart our communities, how they were structured and were self-governing.

This strategy is not abstract for someone like me. Often, I describe it as a "walking conflict"; that I am both elected by the 203 First Nation bands, the chiefs in British Columbia, but I also inherit this powerful legacy of self-governing peoples that we can trace a long way back. Some of us take on this internal conflict as something we need to transform into bringing forward the best teachings of inclusiveness, accountability and respect. We have a lot of work to overcome some of the challenges — in particular, between us as indigenous peoples, as First Nations.

Then we have Sir John A. Macdonald bringing in the notion of a municipal-style system that may be adopted. He said it would

> . . .have the effect of accustoming the Indians to modes of government prevalent in the white communities surrounding them, and that it will thus tend to prepare them for earlier amalgamation with the general population of this country.

Again, we have this conversation emerging about municipal-style government for First Nations. In many respects, some would see that it makes sense. In our province of British Columbia, we have 203 First Nations and there are 187 municipalities.

Interestingly enough, as an aside, I spoke with a chief of one of the Nisga'a villages. Under the agreement they have, this chief and council joined the B.C. Union of Municipalities. That village brings the number of municipalities in British Columbia from 187 to 188. It was seen to be practical to join that union. Often, municipalities are across the river, across the train tracks or across the inlet from the reserve and the village, but the divide is deep.

I note that situation for this committee to consider. The chief looked at the Nisga'a final agreement, and said, this is something we can do and it makes sense as far as relationship-building goes.

j'étais assis devant mon peuple et sur mes territoires, j'avais dû subir une expérience que plus personne n'aura jamais à subir au Canada, je l'espère : entendre ces avocats prétendre que notre peuple, les Nuu-chah-nulths, n'existe pas.

Même si j'ai 26 générations d'histoire à enseigner à mes enfants, nous avons encore une relation fondée sur le mépris, à mon avis. C'est une relation fonctionnelle et juridique qui continue de sous-tendre les conversations que nous avons sur la manière de rendre la vie meilleure pour nous tous, il faut en être conscient.

En 1880, des modifications furent apportées aux dispositions électorales afin de limiter le nombre de représentants et d'interdire explicitement aux chefs héréditaires d'exercer le pouvoir s'ils n'étaient pas élus. Non seulement mon père, chef de 25e génération, avait-il été enlevé de sa famille pour être placé dans un pensionnat, comme d'autres, mais on avait aussi voulu tuer sa langue. Beaucoup d'enfants qui essayaient de s'exprimer dans leur langue étaient battus. Vous pouvez voir là une stratégie délibérée pour diviser nos collectivités et faire éclater la manière dont elles étaient structurées et se gouvernaient.

Cette stratégie n'a rien d'abstrait pour quelqu'un comme moi. Il m'arrive souvent de dire que je suis une « contradiction vivante » parce que je n'ai pas seulement été élu par les 203 bandes des Premières nations, les chefs de la Colombie-Britannique, je suis aussi l'héritier d'un passé riche et long de peuples capables de se gouverner eux-mêmes. Certains croient que nous devrions transformer cette contradiction interne pour mettre de l'avant les meilleurs principes d'inclusion, de responsabilité et de respect. Nous avons beaucoup de travail à faire pour surmonter ces défis, surtout entre nous, peuples autochtones et Premières nations.

Arrive ensuite sir John A. Macdonald qui apporte avec lui la notion d'un régime de type municipal. Il soutient que cela :

> [...] aura pour effet d'accoutumer les Indiens aux modes de gouvernement qui prévalent dans les communautés blanches les entourant, et que cela tendra ainsi à les préparer à une amalgamation plus rapide dans la population générale de ce pays.

On voit apparaître ici l'idée d'un régime de gouvernement de type municipal pour les Premières nations. D'aucuns pensent que ce serait très cohérent. En Colombie-Britannique, nous avons 203 Premières nations et il y a 187 municipalités.

Chose intéressante, j'ai discuté avec le chef d'un des villages nisga'a. En vertu d'une entente qu'ils ont passée, le chef et le conseil se sont joints à l'Union des municipalités de la Colombie-Britannique. L'adhésion de ce village signifie que le nombre de municipalités de la province est passé de 187 à 188. Le village a jugé qu'il serait pratique pour lui de faire partie de cette union. Bien souvent, les municipalités chevauchent une rivière, une voie de chemin de fer ou un bras de mer, mais les différences sont profondes.

C'est une situation que le comité pourrait examiner. En voyant l'entente finale des Nisga'a, le chef a conclu que ce serait une bonne chose pour le village, dans le but d'améliorer les relations.

I want to juxtapose that notion with the notion of nation-building. The Nisga'a, the first modern treaty holder in our territories in the West Coast, is very much a nation among themselves. Obviously, they have their modern-day agreement and I suggest that we consider couching conversations about issues like elections in a conversation of nation-building, which groups like the Nisga'a and others have embarked upon. In the Yukon, the Yukon self-governing nations are working on issues like justice, and giving effect to their modern-day agreement as well.

The Indian Act, in the way elections and leadership selection were incorporated, always has been founded on a notion of undermining our historic systems and incorporating new externally imposed systems. This notion has caused tremendous challenges within our communities. This disregard for historic traditional systems and our authority is still embodied in the act today. That is where the effort of this committee and First Nations across the country to participate is incredibly important.

Rules regarding elections under the Indian Act are largely devoid of principles relating to modern and accountable governance put forward by the Department of Indian and Northern Affairs and do not match up with, or respect, our rights or aspirations as First Nations. The Indian Act looks at two systems: election provisions and customary practice. Section 74(1) of the act empowers the minister to change the governance of a band from its customary practice to Indian Act elections. First Nations are brought into the Indian Act elective system by ministerial order. The act has never required the consent of First Nations in this area. This is where the act does not match up with our rights and aspirations. Through the Assembly of First Nations, First Nations look to the international covenants in the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples around the issues of free, prior and informed consent.

We have a conflict not only within our peoples but also with section 35 of the Constitution Act and its protection of inherent rights. As mentioned, 252 First Nations continue to operate their elections under section 74 of the Indian Act. Funding that Indian and Northern Affairs Canada, INAC, provides to First Nations, through a program called Band Support Funding, is intended to provide a broad funding base for the maintenance of local programs and services but there is no specific allocation for elections in that funding formula. First Nations are required to modify their funding priorities every two years to conduct an election. It costs $15,000, on average, to hold an election in a community.

In a "Cost Drivers" study of 2006, INAC found that Band Support Funding barely provided a minimum base for modern requirements of governing such as in the area of audits. INAC's

Je veux comparer cette idée à l'idée de bâtir une nation. Les Nisga'a, première bande de nos territoires de la côte Ouest à avoir signé un traité contemporain, constitue à bien des égards une nation en soi. Évidemment, ils ont leurs ententes contemporaines et je pense que nous devrions envisager de traiter de questions telles que les élections dans le contexte du développement de la nation, comme l'ont fait des groupes tels que les Nisga'a et d'autres. Au Yukon, les nations bénéficiant de l'autonomie gouvernementale travaillent sur des questions telles que la justice et la concrétisation de leur accord contemporain.

La Loi sur les Indiens, de par ses dispositions sur les élections et sur le choix des dirigeants, a toujours été fondée sur l'idée de miner nos systèmes historiques pour les remplacer par de nouveaux systèmes imposés de l'extérieur. Cette idée a toujours causé de sérieuses difficultés dans nos collectivités. Ce mépris de nos systèmes et de nos pouvoirs historiques et traditionnels caractérise encore la loi aujourd'hui. Voilà pourquoi l'effort entrepris par votre comité et par les Premières nations du pays est incroyablement important.

Les règles relatives aux élections selon la Loi sur les Indiens sont en grande mesure dénuées des principes modernes de gouvernance responsable avancés par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et ne concordent pas avec nos droits et aspirations de Premières nations. La Loi sur les Indiens prévoit deux systèmes : les élections et la pratique coutumière. En vertu du paragraphe 74(1), le ministre a le pouvoir de remplacer le système de gouvernance coutumier d'une bande par des élections. La Première nation est alors assujettie au régime électoral de la Loi sur les Indiens par décret ministériel. On n'a jamais envisagé dans cette loi d'obtenir d'abord le consentement de la Première nation et c'est précisément ce qui ne concorde pas avec nos droits et aspirations. Par le truchement de l'Assemblée des Premières Nations, celles-ci se réfèrent aux pactes internationaux de la Déclaration des Nations Unies relative aux droits des peuples autochtones en ce qui concerne la notion de consentement libre, préalable et éclairé.

Nous avons un conflit non seulement à l'intérieur de nos peuples mais aussi avec l'article 35 de la Loi constitutionnelle et sa protection des droits inhérents. Comme vous l'avez dit, monsieur le président, 252 Premières nations continuent de tenir leurs élections en vertu de l'article 74 de la Loi sur les Indiens. Les fonds octroyés aux Premières nations par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, AINC, au titre du Programme de financement du soutien des bandes, sont destinés à leur assurer un financement de base général pour dispenser leurs programmes et services mais il n'y a dans cette formule de financement aucun crédit explicitement prévu pour les élections. Les Premières nations sont obligées de modifier leurs priorités de financement une fois tous les deux ans pour tenir des élections. Or, tenir des élections dans une collectivité coûte en moyenne 15 000 dollars.

Dans une étude de 2006 sur les facteurs de coût, AINC a conclu que le Programme de financement du soutien des bandes fournit à peine le minimum requis pour répondre aux exigences de

own study found that First Nations are provided, on average, with $3,000 to conduct audits when the actual cost is more in the range of $30,000.

As you know, over half the First Nations carry out custom elections whereby they establish their own systems. These communities also are not specifically funded to conduct elections but have more flexibility in terms of timing and the process. I have mentioned a couple of the self-government agreements as examples. An additional 29 First Nations have either maintained their leadership selection system or have successfully established and implemented their own regime through the negotiation of self-government agreements.

To move to a system of custom leadership selection or elections, communities must submit to the approval of INAC and establish that certain criteria are met: for example, the election code must have clear processes for appeal, and the amendment must meet outlined principles of natural justice, "including fairness and impartiality;" it must comply with the Charter of Rights and Freedoms; and it must have mechanisms for those who live away from home, off reserve. The move to a custom code must be endorsed by the majority of electors.

It must be noted as well that at no time were community members or leaders asked to endorse a requirement to follow the elections provision in the Indian Act. This system that we are talking about here was externally imposed.

In February, both of last year and of this year, the Assembly of First Nations, AFN, convened a focus group of First Nations representatives. Chiefs, technicians and electoral officers came together to discuss matters related to elections and leadership selection. This year, the AFN also commissioned a study to examine INAC's policy for adopting a community election system and put forward options for reform. Committee members have a copy of the study before you.

The focus group participants identified a long list of concerns with elections, a number of which were of interest to this committee. Many of these concerns related to process issues within Indian Act elections, including the standardization of nomination procedures, term of office, access to voters' list appeals, dispute resolution mechanisms and procedures for recount in by-elections. Specifically with regard to term of office, two years is a short horizon for learning a job, setting strategic direction, planning and implementing a vision. The frequency of elections can create uncertainty for community members and can lead to potential lack of continuity. Many communities would welcome a longer term of office. We know that many are working on those initiatives in their communities.

gouvernance modernes telles que la vérification des comptes. AINC a constaté durant cette étude que les Premières nations reçoivent en moyenne 3 000 dollars pour la vérification des comptes, alors que le coût réel est plus proche de 30 000 dollars.

Comme vous le savez, plus de la moitié des Premières nations tiennent des élections selon leurs coutumes, c'est-à-dire qu'elles établissent leurs propres systèmes. Ces collectivités ne reçoivent pas de crédits particuliers pour tenir leurs élections mais elles ont plus de souplesse en ce qui concerne le moment des élections et le processus. J'ai mentionné quelques exemples d'autonomie gouvernementale à ce sujet. Un autre groupe de 29 Premières nations ont soit maintenu leur système de sélection des dirigeants, soit instauré leur propre système dans le cadre de la négociation des ententes d'autonomie gouvernementale.

Pour passer à un système coutumier de sélection ou d'élection des dirigeants, une collectivité doit obtenir l'approbation d'AINC et satisfaire à certains critères. Par exemple, le code électoral doit comprendre des processus d'appel clairs et l'amendement doit respecter les principes énoncés de justice naturelle, notamment l'équité et l'impartialité; il doit être conforme aux dispositions de la Charte des droits et libertés; et il doit comporter une procédure pour ceux qui vivent en dehors de leur collectivité, en dehors des réserves. Le passage à un code coutumier doit être endossé par la majorité des électeurs.

Il convient de souligner également qu'on n'a jamais demandé aux membres des collectivités ou aux dirigeants d'endosser l'obligation de suivre les dispositions électorales de la Loi sur les Indiens. Le système dont nous parlons ici a été imposé de l'extérieur.

En février de l'an dernier et de cette année, l'Assemblée des Premières Nations, l'APN, a convoqué un groupe de réflexion composé de représentants des Premières nations. Des chefs, des spécialistes et des agents électoraux se sont réunis pour discuter de questions relatives aux élections et à la sélection des chefs. Cette année, l'APN a également commandé une étude sur la politique d'AINC concernant l'adoption d'un système électoral communautaire, afin d'avancer des propositions de réforme. Les membres du comité ont reçu un exemplaire de l'étude.

Le groupe de réflexion a cerné un grand nombre de préoccupations au sujet des élections et certaines ne manqueront pas d'intéresser votre comité. Bon nombre concernent les procédures d'élection prévues dans la Loi sur les Indiens, comme la normalisation des procédures de mise en candidature, la durée des mandats, l'accès aux listes électorales, le droit d'appel, les mécanismes de règlement des différends et les modalités de dépouillement judiciaire. En ce qui concerne notamment la durée des mandats, deux ans constituent une période bien courte pour apprendre la fonction, fixer des orientations stratégiques, dresser des plans et réaliser un projet collectif. La fréquence des élections peut être une source d'incertitude pour les membres de la collectivité et risque d'engendrer une absence de continuité. Bon nombre de collectivités préféreraient un mandat plus long et nous savons que beaucoup se penchent actuellement sur ces questions.

With our colleagues in Manitoba, there has been a real interest in the notion of a common election day, bringing with it ideas that it would contribute to greater financial and operational efficiency, perhaps respond to issues of transparency, and, as some have suggested, create a greater awareness of First Nation governments and electoral processes. This emerging conversation is happening in the Atlantic, from what I understand, and at every level. The issue here is one of considering how to develop these elections jointly and not as we have historically imposed them on First Nations. The idea is that our people need to be fully engaged and are best positioned to address these issues.

I also want to comment about participation in elections anecdotally. There is a high level of participation in First Nations elections in our communities. Many would argue it is much higher than in municipal, provincial or federal elections. First Nations — and, with my upbringing, I received my first instructions on leadership at age five or so — people have a lot to say about good forms of governance and leadership.

Some may be aware of this work — others will be introduced to it for the first time — namely that for a number of years I worked as chair of a committee called the Recognition and Implementation of First Nations Governments, RIFNG. There is reference to that committee in the package that you have. This work was incredibly fascinating. Some of our top scholars from across the country gathered together and worked with leaders from many different nations to look at what was required to move our communities forward. The Recognition and Implementation of First Nations Governments, the title of our committee and the report, speaks to exactly that subject: the idea of nations rebuilding.

We are not only more than 630 bands but we are more than 350 linguistic groups and 350 nations. In British Columbia, we say; yes, we are 203 bands, but we are also 30 linguistic groups or nations. The early imposition of these systems created divisions between nations. Many nations have reconnected through the emergence of tribal counsels. However, tribal counsels do not always connect with their cultural or linguistic groups. Sometimes, they cross over into other groups as well. I raise these issues to illustrate the divisive, historic nature of this legislation so that it can be contemplated as you look for ideas on going forward.

Some concepts that we raised in the report and in the work the committee performed across the country are ideas like the creation of a First Nation ombudsperson; that is, the idea of having someone to go to. Presently, there is not such a mechanism. The issue from the federal government side is the role of the department and having to address many of the issues raised by an ombudsperson.

There is also the notion of an Auditor General. I raise these things because in March of 2005, in a national assembly meeting in Vancouver, this report was accepted by the chiefs. They asked

Avec nos collègues du Manitoba, nous avons examiné attentivement la possibilité d'un jour d'élection commun et avons étudié des idées susceptibles d'assurer une plus grande efficience financière et opérationnelle, une plus grande transparence et, comme d'aucuns l'ont suggéré, une meilleure connaissance des gouvernements et des processus électoraux des Premières nations. Si je ne me trompe, la même réflexion est en cours dans les provinces de l'Atlantique, à chaque niveau. L'objectif est de voir s'il serait possible d'organiser ces élections conjointement pour qu'elles ne soient plus imposées aux Premières nations comme par le passé. Il s'agit aussi de faire en sorte que nos membres soient pleinement engagés dans le processus et soient le mieux placés pour régler ces questions.

Je veux dire aussi quelques mots de la participation électorale qui, l'expérience l'a montré, est élevée dans les Premières nations et dans nos communautés. D'aucuns soutiennent qu'elle est beaucoup plus élevée qu'au palier municipal, provincial ou fédéral. Les Premières nations auraient beaucoup à dire sur de bonnes formes de gouvernance et de leadership. Pour ma part, j'ai reçu mes premiers cours de leadership à l'âge de cinq ans à peu près.

Je préside depuis plusieurs années un comité appelé Reconnaissance et mise en œuvre des gouvernements des Premières nations, ou RIFNG selon le sigle anglais. Certains d'entre vous êtes peut-être au courant de ce travail alors que d'autres en entendez parler pour la première fois. Vous trouverez des informations à ce sujet dans la documentation. Ce travail est extrêmement intéressant. Certains des universitaires les plus réputés du pays se sont réunis avec les chefs de nombreuses nations différentes pour examiner ce qu'il faudrait faire pour faire avancer nos collectivités. Le titre du comité, Reconnaissance et mise en œuvre des gouvernements des Premières nations, et le rapport indiquent clairement de quoi il s'agit : rebâtir nos nations.

Nous comprenons non seulement plus de 630 bandes mais aussi plus de 350 groupes linguistiques et 350 nations. En Colombie-Britannique, nous disons que nous sommes 203 bandes mais aussi 30 groupes linguistiques ou nations. L'imposition de ces systèmes dans le passé a provoqué des divisions entre les nations. Beaucoup ont rétabli le contact par l'émergence de conseils tribaux. Toutefois, les conseils tribaux ne rétablissent pas toujours le contact avec leurs groupes culturels et linguistiques. Parfois, ils débordent également sur d'autres groupes. Je soulève ces questions pour illustrer le caractère historiquement fractionnel de cette législation, afin que vous puissiez en tenir compte dans votre recherche d'idées nouvelles pour l'avenir.

Certaines des idées examinées par le comité et présentées dans son rapport portent par exemple sur la création d'un ombudsman des Premières nations, c'est-à-dire de quelqu'un à qui soumettre les problèmes. Actuellement, il n'existe pas de tel mécanisme. Le problème, du côté du gouvernement fédéral, concerne le rôle du ministère, qui serait tenu de se pencher sur les questions soulevées par l'ombudsman.

Il y a aussi l'idée d'un vérificateur général. Je mentionne ces choses parce que le rapport a été accepté par les chefs lors de la réunion d'une assemblée nationale en mars 2005 à Vancouver. Les

the Assembly of First Nations to work on implementing certain aspects of this report. We have had an example of such an exercise — specific claims come to mind. The Recognition and Implementation of First Nations Governments sets out the idea of joint policy development. I point to the Specific Claims Tribunal Act as one such example.

First Nations, as we have demonstrated in the specific claims effort, have a strong desire for positive change. There is a real thirst to ensure that our languages survive and that we continue with nation building. I think these conversations link to that desire. In a post-apology world, the conversations are continuing in the spirit and intent of this historic legacy. The notion of jointly working on these issues brings the kind of focus that I think will provide for successful efforts.

In British Columbia, we will see what government succeeds by the end of today with regards to the provincial election. However, prior to the election, and for some time, we have been working on what we refer to as an aboriginal recognition act. Essentially, the act is the B.C. implementation of the effort we are working on nationally.

First, we are working to place in legislation the recognition of indigenous peoples so that people like me or my descendents in the future do not need to be a court of law with someone questioning our nation or the fact that we were here. That recognition should be automatic. In this country now, it is not automatic. It is something we are still fighting for at the fundamental level.

Second, the aboriginal title and rights recognition act that is proposed in British Columbia looks to include First Nations in decision-making. More importantly for me, it also points to the idea of nation building more broadly. I said earlier that we are 203 bands but also around 30 language groups and historic nations. For the Nuu-chah-nulth people of whom I am a part, there are about 8,000. About half of us have homes in our villages on our reserves, and the other half of our community are in towns and cities like Port Alberni and Victoria.

The issue is about the survival of our relationships, and ensuring our languages stay strong. It is also about family. I am particularly concerned about the intersection between these conversations and issues like status. These things divide our families right down the middle of living room carpets. They divide one generation from another. They divide people geographically. Due to diminished resources, we find increased conflict between our relatives who live in the cities and who need to access services like housing or basic services in support of education and they are not able to. We end up in conflict and in competition.

These sorts of things we need to work hard to overcome, never forgetting that, if we applied the kind of political will in 2009 that was applied during the residential school period to do what was done to my father, and calculated and quantified the dollars to

participants ont alors demandé à l'Assemblée des Premières Nations d'assurer la mise en œuvre de certains aspects de ce rapport. Nous avons eu un exemple de cet exercice : les revendications particulières. Le comité de Reconnaissance et mise en œuvre des gouvernements des Premières nations a proposé l'idée d'une formulation conjointe des politiques. Je peux vous donner comme exemple la Loi sur le tribunal des revendications spéciales.

Les Premières nations, comme elles l'ont démontré au sujet des revendications particulières, désirent fortement un changement positif. Nous souhaitons absolument assurer la survie de nos langues et continuer à bâtir nos nations. Je pense que ces conversations expriment ce désir. Depuis les excuses, les conversations continuent dans l'esprit et l'intention de ce legs historique. L'idée de travailler conjointement sur ces questions témoigne du genre d'effort qui débouchera selon moi sur le succès.

En Colombie-Britannique, nous aurons à la fin de la journée le résultat de l'élection provinciale. Toutefois, avant l'élection, nous avons travaillé sur ce que nous appelons une loi sur la reconnaissance autochtone. Il s'agit essentiellement d'une loi mettant en œuvre au palier provincial l'effort sur lequel nous travaillons au palier national.

Nous voulons d'abord entériner dans la loi la reconnaissance des peuples autochtones afin que des gens comme moi ou mes descendants ne risquent plus de se retrouver devant un tribunal où quelqu'un remettra en question l'existence de sa nation ou le fait que nous soyons ici. Cette reconnaissance devrait être automatique. À l'heure actuelle, elle ne l'est pas. C'est une chose pour laquelle nous nous battons encore au niveau fondamental.

Deuxièmement, la loi sur la reconnaissance des droits et des titres de propriété autochtone qui est proposée en Colombie-Britannique vise à inclure les Premières nations dans le processus de décision. Plus important encore pour moi, elle exprime de manière encore plus large l'idée d'épanouissement de la nation. J'ai dit tout à l'heure que nous sommes 203 bandes mais aussi près de 30 groupes linguistiques et nations historiques. Dans le peuple Nuu-chah-nulth dont je fais partie, il y a à peu près 8 000 personnes dont environ la moitié a des maisons dans les villages de nos réserves et l'autre moitié vit dans des villes comme Port Alberni et Victoria.

Tout cela est fondamentalement relié à la survie de nos relations et à la vigueur de nos langues. C'est aussi relié à la famille. Je suis particulièrement préoccupé par l'intersection de ces conversations et de questions telles que le statut. Ces choses-là divisent nos familles en plein milieu, divisent les générations et divisent les peuples, géographiquement. Comme les ressources ont diminué, nous constatons de plus en plus de conflits entre les membres de nos familles qui vivent dans les villes et qui ont besoin d'avoir accès à des services tels que le logement ou l'éducation et qui ne les obtiennent pas. Nous nous retrouvons en situation de conflit et de concurrence.

Il nous incombe de beaucoup travailler pour surmonter ces problèmes, en n'oubliant jamais que, si nous appliquions en 2009 le genre de volonté politique qu'on avait appliqué à l'époque des pensionnats pour faire ce qu'on a fait à mon père, en

bring that forward in 2009, can we make the kind of effort needed in areas such as education as a tool for emancipation and support for language, nation building, family healing and reconciliation amongst our indigenous peoples?

I think that is another question that links powerfully with these questions of governance and how elections are carried out. I think our communities want change; there is a thirst for it. I have mentioned the work we have done that speaks to ideas that our communities raised on this topic. Throughout the course of my time with the Assembly of First Nations, there have also been conversations with traditional systems of governance; hereditary leaders were involved in the AFN renewal process. That process was also contemplated as part of the Recognition and Implementation of First Nations Governments.

We should be forthright regarding a lot of the conflict that happens. It happens between both the traditional and elected systems where hereditary systems are still very much in place. In my village, I drafted a protocol that exists to this day; it has been in place over 10 years. The hereditary chiefs signed it with the elected system so we would work together through what we refer to as this interim period. Often, we are forced to deal with the reality of conflicts that erupt between hereditary or traditional systems and elected systems of governance.

There is a broader challenge, in my view, the underpinning of which is conflict that has been driven into our communities.

To wrap up, I think this issue is about looking to the committee for this conversation in the context of which I have described to consider the notion that, rather than tinkering with the system, there is a real thirst and interest in revising or phasing out the unilateral aspects and perhaps jointly developing a process similar to the specific claims, which, in many ways, was a large step forward. There is a lot of frustration about this issue. I think there is a sense that we need to be careful also about applying a municipal-style model without the full involvement and support of First Nations.

I have shared with you the history. With that history comes a lot of mistrust because of the historic unilateralism that was experienced, and the resulting conflicts and divisions that have happened within our communities. There is a desire for true decision-making — that First Nations to be seen as governments — and to work on this issue from the ground up.

I think our people have the ideas and they have a strong desire. I am particularly excited about finding ways to ensure we support the huge youth population that is emerging in our communities; a vast majority of our population is under the age of 25. Senator Brazeau and I are old-timers now amongst the indigenous

calculant et en quantifiant les sommes en dollars de 2009, nous devrions être capables de faire l'effort requis dans des domaines tels que l'éducation, comme outil d'émancipation et de soutien de la langue, de construction de la nation, de rapprochement familial et de réconciliation entre nos peuples autochtones.

Je pense qu'il y a une autre question qui est fortement reliée à ces questions de gouvernance et d'élections. Je pense que nos collectivités veulent changer. L'appétit de changement est très fort. J'ai mentionné le travail que nous avons fait à l'égard des idées que nos communautés ont exprimées sur ce sujet. Dans le cadre de mes relations avec l'Assemblée des Premières Nations, il y a aussi eu des conversations avec les systèmes de gouvernance traditionnels. Les chefs héréditaires ont participé au processus de renouveau de l'APN. Ce processus avait aussi été envisagé comme élément de la Reconnaissance et mise en œuvre des gouvernements des Premières nations.

Nous devrions examiner franchement les conflits qui existent. Ils existent entre les systèmes traditionnels et les systèmes électoraux là où des systèmes héréditaires sont encore très présents. Dans mon village, j'ai rédigé un protocole qui existe encore aujourd'hui. Il est appliqué depuis plus de 10 ans. Les chefs héréditaires l'ont signé avec le système d'élection afin que nous puissions travailler ensemble durant ce que nous appelons cette période de transition. Bien souvent, nous sommes forcés de confronter la réalité des conflits qui éclatent entre les systèmes héréditaires ou traditionnels et les systèmes de gouvernance électoraux.

Il y a un défi plus large, à mon avis, qui provient du conflit qui a été provoqué dans nos communautés.

Pour conclure, je pense que le travail de votre comité consiste à mener cette conversation dans le contexte que j'ai décrit en considérant que le but n'est pas de rafistoler le système existant mais plutôt de répondre à notre appétit réel et profond de révision ou d'élimination des aspects unilatéraux et, peut-être, de formulation conjointe d'un processus similaire à celui des revendications particulières qui fut à bien des égards un grand pas en avant. Il y a beaucoup de frustration sur cette question. Je pense que nous voulons faire preuve de prudence quand on nous parle d'appliquer un modèle de type municipal sans la participation pleine et entière et l'appui des Premières nations.

J'ai beaucoup parlé de notre histoire et vous devez comprendre qu'il y a dans cette histoire beaucoup de méfiance à cause de l'unilatéralisme historique que nous avons subi et des conflits et divisions qui en ont résulté dans nos collectivités. Nous souhaitons un véritable pouvoir de décision que les Premières nations soient considérées comme des gouvernements et nous voulons travailler sur cette question à partir de la base.

Je pense que nos peuples ont les idées requises et un désir puissant à ce sujet. Je suis particulièrement enthousiaste à l'idée de trouver le moyen d'appuyer l'énorme population de jeunes qui émerge dans nos collectivités. Comme vous le savez, la grande majorité de notre population a moins de 25 ans. Le sénateur

population of this country. We would not necessarily have thought that long ago we would see that the vast majority of our population is under the age of 25.

I do not think we need to be driven by fear about this situation. I think we should be excited about the potential contribution. We have not harnessed anywhere near the potential of the indigenous population of this land to contribute to the social, economic and political fabric of this country.

I know this conversation is about elections but, coming from the system I come from — I have been honoured to walk in the role of elected regional chief and to work with elected leaders from across this country — I feel strongly about this topic.

Thank you for the opportunity to offer our presentation. I look forward to any questions and further conversation.

The Chair: Thank you very much, Chief Atleo. I have a list of questioners, but if I may, I would like to lead off.

First, neither you nor Senator Brazeau look to be over 24 years old. I do not know how you arrived at the old-timer deduction.

We speak of linguistic groups, and there are 29 or 30 of them. I will use British Columbia as an example. We are looking at establishing or recommending a system. How do we make this recommendation without being seen as imposing, which is historically what governments have done to First Nations? How do we amalgamate?

Historically, we are well aware that we have 600 reserves or First Nations in this country. That was a policy of the government: Divide and conquer so people could not organize. We are at the stage now where we have to reorganize and, if you are to have a chief electoral officer, an ombudsman and an auditor general, you cannot do this in isolation with a band of 30 people or 50 people; some of the bands are that small.

I am sure you have thought about this issue, but how do we go about it? Do we amalgamate through linguistic groups or geographical groups? Is this amalgamation a possibility? You know this file better than I do; you have lived it. Can you provide the committee with insight as to how we can facilitate this amalgamation? There is no point in discussing something that is totally impractical. A band appeared before us that had 40 members. Half of them were youth and the other half were elders, so that brought them down to about 10 people.

If we want to make suggestions and study this issue, how do we do it in a way that makes sense?

Mr. Atleo: I think the mandate to talk about this issue flows from our work that was tabled in March of 2005. I do not think there are any specific instructions I can recall or think of at the National Assembly of First Nations level. I will go back to our British Columbia context and offer my thoughts.

Brazeau et moi-même sommes aujourd'hui des vieux de la vieille parmi la population autochtone de ce pays. Nous n'aurions pas nécessairement imaginé, il n'y a pas encore très longtemps, que la grande majorité de notre population aurait moins de 25 ans.

Je ne pense pas qu'il y ait lieu d'avoir peur de cette situation. Je pense plutôt que nous devrions être stimulés par la contribution que ces jeunes auront à offrir. Nous sommes loin d'avoir mobilisé le plein potentiel de notre population autochtone à contribuer au tissu social, économique et politique de ce pays.

Je sais que cette conversation porte sur les élections mais, considérant le système d'où je viens j'ai reçu l'honneur de jouer le rôle de chef régional élu et de travailler avec les chefs élus de ce pays , j'attache beaucoup d'importance à cette question.

Je vous remercie de m'avoir donné la possibilité de m'adresser à vous et je suis prêt à répondre à vos questions et à poursuivre cette conversation.

Le président : Merci beaucoup, chef Atleo. J'ai une liste de sénateurs qui souhaitent intervenir mais, si vous me le permettez, je vais commencer.

Tout d'abord, ni vous ni le sénateur Brazeau ne paraissez avoir plus de 24 ans. Je ne vois pas ce qui vous fait parler de vieux de la vieille.

Vous dites qu'il y a 29 ou 30 groupes linguistiques. Je prends la Colombie-Britannique comme exemple. Notre objectif est d'établir ou de recommander un système. Comment pouvons-nous recommander un système qui ne soit pas perçu comme étant imposé de l'extérieur, comme les gouvernements l'ont fait dans le passé?

Nous savons qu'il y a 600 réserves ou Premières nations dans ce pays. La politique du gouvernement était de diviser pour conquérir et d'empêcher qu'elles s'organisent. Aujourd'hui, nous sommes à l'étape de la réorganisation et, si vous voulez avoir un directeur des élections, un ombudsman et un vérificateur général, vous ne pourrez pas le faire isolément pour des bandes de 30 ou 50 personnes. Certaines sont aussi petites que cela.

Je suis sûr que vous y avez réfléchi mais comment pourrions-nous faire? Devrions-nous fusionner les bandes sur une base linguistique ou géographique? Serait-ce possible? Vous connaissez cette situation bien mieux que moi, vous la vivez. Pouvez-vous dire au comité comment nous pourrions faciliter cette fusion? Il ne servirait à rien d'examiner une solution totalement irréaliste. Nous avons entendu le représentant d'une bande qui n'avait que 40 membres dont la moitié était des jeunes et l'autre moitié, des anciens, ce qui nous ramenait en fait à une dizaine de personnes.

Si nous voulons faire des recommandations sur cette question, qu'est-ce qui serait réaliste?

M. Atleo : Je pense que le débat engagé sur cette question découle du travail que nous avons présenté en mars 2005. Je ne me souviens pas que l'Assemblée des Premières Nations ait donné des instructions précises à ce sujet. Je vais vous donner mon avis dans le contexte de la Colombie-Britannique.

One hundred fifty years ago this last Valentine's Day, Sir James Douglas brought British Columbia into Canada, suggesting that the lands were unoccupied. Of course, they were very much occupied. As the legislation I have referred to and that we are familiar with was brought into effect, we were moved to communities like mine of Ahousaht.

Ahousaht is one of 14 communities on the federal records, but historically Ahousaht is one of six. We know who those communities are Ahousaht, Keltsmaht, Manhousaht, Quatswayaht, Oinimitis and Peneelth. The idea that 150 years later, we are being asked to amalgamate, I think some of our leaders are saying — I do not mean this for anyone at this table — make up your mind. In the beginning, we were counted as 203 First Nations and now, for reasons of practicality, we are being asked, how do we make that number smaller?

Understandably, First Nations are taken aback with that suggestion. Why should we look at a smaller number? This number is what you created in the first place. We have to arrive at a place where we acknowledge the fact that we still fundamentally have this foundation of non-recognition. If the Nuu-chah-nulth people are not recognized, but at the same time we want to talk about amalgamation for effectiveness, pragmatism and cost savings, it is a difficult ask or request. It is a long stretch from being in a place of non-recognition to being asked to consolidate in some way.

Having said that, we already do amalgamate in many respects. I mentioned the tribal councils. Many tribal councils are already structured around their historic nation allegiances, which pull together linguistic and family groupings, where there is a shared culture and shared land base. I can mention a few. The Nisga'a comes to mind because they signed a modern-day agreement. The Haida are very much a distinct people, along my own people, the West Coast of Vancouver Island. We are 14 bands under the Nuu-chah-nulth, but we are also the Nuu-chah-nulth Nation.

We are international. Like most of the First Nations across the 49th parallel, we have relatives in northern Washington state, part of the Makah Nation. Our efforts are often international.

In British Columbia, we have moved toward this conversation but not in a way where amalgamation occurs only because it is practical and cost-efficient. It is about recognizing that we are talking about nations.

When we talk about nations, it is not only about 14 Nuu-chah-nulth bands — it is about Nuu-chah-nulth people. We have Nuu-chah-nulth people that live both in our villages and away. As I always say in my language, we are either living at home or away from home. We have Nuu-chah-nulth people that live in the cities throughout British Columbia and elsewhere around the world, and we work hard to maintain contact.

Le jour de la Saint-Valentin, cela faisait 150 ans que Sir James Douglas avait amené la Colombie-Britannique dans le Canada en disant que les terres étaient inoccupées. Or, elles étaient évidemment tout à fait occupées. En vertu de la législation que j'ai mentionnée et que nous connaissons tous, nous avons été transférés dans des collectivités comme la mienne, Ahoutsat.

Ahousaht fait partie de 14 communautés selon les dossiers fédéraux mais, historiquement, il n'y en avait que six : Ahousaht, Keltsmaht, Manhousaht, Quatswayaht, Oinimitis et Peneelth. Si l'on parle de fusionner des collectivités 150 ans plus tard, nos chefs vous diront, et cela ne s'adresse pas spécialement à vous, autour de cette table : décidez-vous! Au départ, nous avons un total de 203 Premières nations mais maintenant, parce que ce n'est pas pratique, on devrait en fusionner certaines pour qu'il y en ait moins?

Vous comprendrez que les Premières nations s'interrogent. Pourquoi devrait-il y en avoir moins? Le chiffre actuel résulte de ce que vous avez fait dans le passé. Il va bien falloir que vous admettiez un jour que nous sommes toujours fondamentalement dans ce système de non-reconnaissance. Si l'on ne reconnaît pas les Nuu-chah-nulths mais qu'on veut en même temps fusionner des bandes par souci d'efficacité, de pragmatisme ou d'économie, ce sera difficile à faire et à accepter. Il y a beaucoup de chemin à parcourir entre la non-reconnaissance et une forme quelconque de fusion.

Cela dit, nous appliquons déjà une forme de fusion à maints égards. J'ai parlé des conseils tribaux. Beaucoup sont déjà structurés en fonction des alliances historiques des nations, sur une base linguistique ou familiale, lorsqu'il y a une culture commune ou un territoire commun. Je peux en mentionner plusieurs. Les Nisga'as, par exemple, parce qu'ils ont signé un accord contemporain. Les Haidas sont un peuple très distinct, tout comme le mien, sur la côte ouest de l'île de Vancouver. Il y a 14 bandes formant le peuple Nuu-chah-nulth mais nous sommes aussi la nation Nuu-chah-nulth.

Nous sommes internationaux. Comme la plupart des Premières nations de ce continent, nous avons des parents dans le nord de l'État de Washington, qui font partie de la nation makah. Nos efforts sont souvent internationaux.

Nous avons le même genre de débat en Colombie-Britannique au sujet de la fusion mais pas seulement parce que ce serait pratique et efficient. C'est aussi pour entériner le fait que nous sommes des nations.

Quand on parle de nation, on ne parle pas seulement de 14 bandes Nuu-chah-nulth, on parle du peuple nuu-chah-nulth. Nous avons un peuple nuu-chah-nulth qui vit dans nos villages et à l'extérieur. Comme je le dis toujours dans ma langue, ou nous vivons à la maison, ou nous vivons dehors. Il y a des membres du peuple nuu-chah-nulth qui vivent dans des villes de la Colombie-Britannique et aussi dans d'autres pays, et nous faisons beaucoup d'efforts pour maintenir le contact.

The exercise is how to engage all 8,000 Nuu-chah-nulth in an exercise of nation building and decision-making as it pertains to any aspect of our lives, whether it is resource revenue sharing or how we use the land base, including this notion of elections.

In my view, groups, regions or nations have been performing this work in Ontario and other parts of the country. It is an exciting conversation for people like me. Our relationship with the government requires full partnership. Many are going ahead and undertaking this work on their own, outside of any notion of the implications of the Indian Act. I suggest there is potential here because I think Canada under its laws, and the provinces as well, share responsibility for where we have ended up.

I ask that we think not only of the practical application. We can achieve the practical application, in my view, as a result of real recognition occurring concurrently.

Senator Sibbeston: Thank you, Mr. Atleo, for appearing. You come with dignity, and you are well spoken and knowledgeable.

You stated that, as a representative of the Assembly of First Nations, there was a strong desire for positive change, but First Nations ought to be fully engaged and participate. The task that we are faced with is dealing with elections under the Indian Act. Can anything positive ever come out of changing only the Indian Act in dealing with something like an election?

The other matter is the question of appeal. In recent years, there have been a lot of appeals dealing with elections. The appeals have become costly. The system of dealing with appeals in the Federal Court is a clumsy system. Federal Court people are not knowledgeable about First Nations. When dealing with First Nations, it is always good if they know the people and the circumstances, rather than knowing only the law.

It occurs to me that a system needs to be established for dealing with appeals, one that is knowledgeable, efficient and not so costly. Have you given any thought to whether there ought to be a new appeal system when we are dealing with matters like elections? In the First Nations world, there is a movement toward self-government. If that process continues, all First Nations will have dealt with their own issue of elections through their First Nations process. Do you want to comment on some of these things?

Mr. Atleo: The short answer is yes to your point about appeal processes. One point made in the report I tabled, and that report was passed by the chiefs in March of 2005, was the need to put into place dispute resolutions. We do not have those mechanisms. As referenced earlier, there is no place to go and the dispute ends up on the desks at INAC.

La question est de savoir comment faire participer les 8 000 Nuu-chah-nulths à un exercice de construction de la nation et de décision s'appliquant à tous les aspects de notre vie, qu'il s'agisse du partage des recettes issues des ressources ou de la manière dont on utilise notre base territoriale, ce qui englobe cette idée d'élections.

À mon avis, des groupes, des régions ou des nations ont entrepris le même travail en Ontario et dans d'autres parties du pays. C'est un débat extrêmement intéressant pour des gens comme moi. Notre relation avec le gouvernement exige un plein partenariat. Beaucoup vont de l'avant et entreprennent ce travail de leur côté, sans s'occuper du tout des conséquences de la Loi sur les Indiens. À mon avis, il y a du potentiel dans ce débat car je pense que le Canada, du fait de ces lois, et cela vaut aussi pour les provinces, partage la responsabilité de notre situation actuelle.

Je vous demande de ne pas penser seulement aux conséquences pratiques. À mon avis, nous pouvons obtenir un résultat utile sur le plan pratique tout en arrivant en même temps à une reconnaissance réelle.

Le sénateur Sibbeston : Merci d'être venu témoigner, M. Atleo. Vous le faites avec dignité et éloquence et vous savez de quoi vous parlez.

Vous dites, en qualité de représentant de l'Assemblée des Premières Nations, qu'il y a un grand appétit de changement mais que les Premières nations doivent participer pleinement au processus. Notre rôle à nous est d'examiner les élections selon la Loi sur les Indiens. Pensez-vous qu'il puisse jamais sortir quelque chose de positif d'une modification de la Loi sur les Indiens portant uniquement sur les élections?

Il y a aussi la question du droit d'appel. Ces dernières années, beaucoup d'appels ont été interjetés au sujet des élections et cela coûte cher. Le processus d'appel devant la Cour fédérale est très lourd. Les gens de la Cour fédérale ne connaissent rien aux Premières nations. Quand il s'agit des Premières nations, il est bon de connaître les peuples et les circonstances parce que ce n'est pas qu'une question de lois.

Il me semble qu'il faudrait mettre sur pied un système d'appel fondé sur une bonne connaissance des Premières nations, efficient et coûtant moins cher. Avez-vous réfléchi à ce que pourrait être un tel nouveau système d'appel au sujet des élections? Dans le monde des Premières nations, il y a un mouvement vers l'autonomie gouvernementale. S'il continue, toutes les Premières nations finiront par régler cette question d'élections en établissant leurs propres processus. Qu'en pensez-vous?

M. Atleo : En ce qui concerne les processus d'appel, ma réponse est oui. L'une des recommandations figurant dans le rapport que j'ai déposé, le rapport adopté par les chefs en mars 2005, porte sur l'instauration d'un mécanisme de règlement des différends. Nous n'en avons pas, pour le moment. Comme je l'ai dit plus tôt, quand il y a un différend, il aboutit dans les bureaux d'AINC.

Going back to the point about recognition, with full recognition comes an assumed responsibility. In section 35 of the Indian Act, there is the notion of the recognition of inherent Aboriginal title and rights. I have suggested strongly that we still have a non-recognition-based relationship, particularly at the legal level, which is given expression in the Indian Act, through the ministerial authority. A few things come with recognition potentially; mutual recognition of the existence of Crown title, for example.

Again, I speak only for British Columbia on this issue. The idea of agreeing to an Aboriginal title and rights recognition act posits the notion of recognition of Crown title. That issue is not a small one for indigenous peoples to contemplate across this country. When we come back to this idea of being allies more than being subjects of the Crown, I think that notion carries a lot of credence. I want to make that point, coming back to Senator St. Germain's question as well.

The other point is around whether anything can come from changes to the Indian Act. The minister will be charged, as in the McIvor case, with looking at issues around status and non-status. I come back to my earlier points about the deep divisiveness of this act when it comes to issues like status, non-status, on- and off-reserve and elected hereditary systems. These divisions are imposed, inherited, external divisions that were not created by us, yet we are asked to respond to them and accept responsibility for them in an environment of non-recognition. That situation is extremely difficult, I suggest.

Perhaps there are ways in which amendments to acts, particularly if done jointly, can have a positive impact. However, amending acts needs to be considered carefully in light of the full context — that is, the width and breadth of the discussion. In 14 years, it is suggested, some communities will not have status Indians in their membership. At the same time, we are having a conversation about the elected system and the way it currently works for status Indians in that village. That is why it is difficult to pull these things apart. That is why, in March of 2005, we talked about this process as being a conversation about nation building and reconciliation on two levels: first, with indigenous peoples' families and communities; and, second, between the indigenous peoples of the land and the Crown.

Senator Campbell: Welcome, both Chief Atleo and Ms. Campbell. You have a beautiful name, not only the last but my sister's first name is Karen.

I am old, but I have this hope that before I die, we will not have INAC and we will not have an Indian Act. I agree with virtually everything you said. No other person in Canada is supervised or told what to do by a number of people. It is not the minister; it is Governor-in-Council and INAC officials.

Pour revenir à cette question de reconnaissance, la reconnaissance pleine et entière suppose l'acceptation de la responsabilité. On trouve à l'article 35 de la Loi sur les Indiens cette notion de reconnaissance des titres de propriété et des droits inhérents des Autochtones. J'affirme avec force que nous sommes toujours dans une relation de non- reconnaissance, notamment au niveau juridique, du fait de la Loi sur les Indiens et du pouvoir ministériel. Normalement, la reconnaissance devrait déboucher sur plusieurs choses telles que la reconnaissance mutuelle de l'existence des titres de propriété de la Couronne, par exemple.

Je le répète, je ne peux parler que de la Colombie-Britannique dans ce contexte. La reconnaissance des titres de propriété et des droits des Autochtones suppose la reconnaissance parallèle des titres de propriété de la Couronne. Envisager cela n'est certainement pas une petite affaire pour les peuples autochtones. Si je reviens à cette idée que nous sommes des alliés plutôt que des sujets de la Couronne, je pense que cette notion a beaucoup de valeur. Je tiens à le souligner, et cela vaut également pour la question du sénateur St. Germain.

Vous me demandez s'il peut sortir quelque chose de bien d'une modification de la Loi sur les Indiens. Comme dans l'affaire McIvor, le ministre sera chargé de déterminer des questions de statut. Je reviens à ce que je disais plus tôt au sujet des profondes divisions causées par cette loi à cause de questions telles que le statut d'Indien, les réserves et des systèmes électoraux héréditaires. Il s'agit de divisions qui ont été imposées de l'extérieur, que nous avons héritées mais qui n'ont pas été créées par nous, mais on nous demande maintenant d'y répondre et d'en accepter la responsabilité dans un environnement de non-reconnaissance. Ça crée une situation extrêmement difficile, je dois vous le dire.

Certes, il se peut que modifier les lois puisse avoir un effet positif, surtout si cela se fait en commun. Toutefois, c'est une chose qu'il faut envisager avec beaucoup de prudence, en tenant compte de tout le contexte. Dans 14 ans, selon certaines prévisions, certaines collectivités n'auront plus d'Indiens de plein droit parmi leurs membres. Pourtant, nous sommes en train de discuter du système électoral et de la manière dont il fonctionne actuellement pour les Indiens de plein droit dans ce village. Vous comprenez pourquoi tout cela est très difficile. Et aussi pourquoi, en mars 2005, nous avons dit que ce processus devrait être une conversation sur la construction des nations et sur la réconciliation à deux niveaux : d'abord, avec les familles et communautés autochtones et, ensuite, entre les peuples autochtones et la Couronne.

Le sénateur Campbell : Je vous souhaite la bienvenue à tous deux, chef Atleo et madame Campbell. Vous portez un très beau nom. Je ne parle pas seulement de votre nom de famille mais aussi de votre prénom, Karen, qui est aussi celui de ma sœur.

Je suis vieux mais j'espère assister avant ma mort à la disparition d'AINC et de la Loi sur les Indiens. J'approuve pratiquement tout ce que vous avez dit. Il n'y a personne d'autre au Canada qui soit supervisé de cette manière ou à qui des étrangers peuvent dire quoi faire. Ce n'est pas le ministre, c'est le gouverneur en conseil et ce sont les fonctionnaires du ministère.

At some point, do you say, we will do what we will do? That is what everyone else would do. If a group of people were treated the same way that we treat First Nations, they would say, we will not do this anymore; we will do what is right as a nation and that is all there is to it. Can you do that?

Mr. Atleo: To which nation are you referring?

Senator Campbell: Start with the Nuu-chah-nulths.

Mr. Atleo: Yes, in fact, there are two communities within the Nuu-chah-nulth where the hereditary chiefs expressed exactly that approach. There is an element of taking matters into their own hands and implementing the vision they have for their community and for self-government based on where they know they come from; being pragmatic and practical about the things that have occurred. It becomes a challenge regarding the relationship with other citizens and with governments, because, with municipalities, provincial governments and the federal government, there are no questions, particularly in law, about their existence or their authority. However, we still have on the books in this country the question about our existence and our authority. That is why the Indian Act reads as it does, particularly in areas of governance.

Let me be clear about this issue: The Nuu-chah-nulth do not need the federal government to recognize them as Nuu-chah-nulth. If we are talking about an exercise of recognition in a post-apology world, I hope that this exercise is about the mutual recognition that we are trying to achieve. Many in this country would be surprised to know that we do not have that recognition as a basis upon which to operate. When it comes to this committee's considerations and the Indian Act, particularly around elections, you have, as you have said, the responsibility and the authority all flowing from somewhere else. If that is the case, then the communities have neither the financial support nor the capacity to build things like dispute resolution processes because that authority does not exist. Not only is the authority not there, but the recognition is not there, either. Obviously, we do not have the mechanisms.

We begin on a mutual recognition basis and we start looking at the electoral process overall and maybe piggy-backing, as one Nisga'a chief told me he had done. That is a practical application. He joined the Union of British Columbia municipalities. There is tremendous potential in that approach. He has not given up his Nisga'a nationhood; that identity is solid. However, he says there are a lot of good reasons for him to work with the 187 municipalities in the province of British Columbia. That is a long way to travel.

Not all First Nations in this country, for example those who stand firmly in their treaties, are allies in the minds of many, although they have signed these agreements as allies with the country under whom they are experiencing an act that is deeply disrespectful of the spirit and intent of those treaties. That is why I return to the notion of citizenship, where communities will lose all status Indians within 14 or 16 years. To have this conversation in isolation of nation building can bring us to aggregation. If recognition is part of what is being discussed, then maybe we end

Votre position est-elle que vous ferez ce que vous avez à faire? C'est ce que n'importe qui d'autre ferait. Si un autre groupe était traité de la même manière que les Premières nations, il se révolterait. Il déciderait de faire ce qu'il a le droit de faire en tant que nation, un point c'est tout. Pourriez-vous faire ça?

M. Atleo : De quelle nation parlez-vous?

Le sénateur Campbell : Des Nuu-chah-nulths, pour commencer.

M. Atleo : Oui. Il y a en fait deux communautés chez les Nuu-chah-nulths et les chefs héréditaires ont exactement formulé cette approche. Il s'agit de prendre les choses en mains et de réaliser la vision qu'ils ont de leur collectivité et de l'autonomie gouvernementale sur la base de leur évolution historique, en étant pragmatique et concret au sujet des choses qui se sont produites. C'est un défi du point de vue de la relation avec les autres citoyens et avec les gouvernements car, pour ce qui est des municipalités, des gouvernements provinciaux et du gouvernement fédéral, il n'y a aucun doute, notamment en droit, quant à leur existence ou à leur pouvoir. Toutefois, notre existence et notre pouvoir ne sont toujours pas reconnus dans ce pays. C'est pourquoi la Loi sur les Indiens a été formulée comme elle l'est, surtout sur les questions de gouvernance.

Permettez-moi d'être clair : les Nuu-chah-nulths n'ont pas besoin d'être reconnus comme Nuu-chah-nulths par le gouvernement fédéral. Si l'on parle de reconnaissance, dans le monde d'après les excuses, j'espère que ce sera un exercice de reconnaissance mutuelle. Bien des Canadiens seraient surpris d'apprendre que nous n'avons pas encore cette reconnaissance. En ce qui concerne votre examen des questions d'élections, dans le contexte de la Loi sur les Indiens, vous avez une responsabilité et un pouvoir qui découlent d'autre chose. Si tel est le cas, les collectivités n'ont pas la capacité financière d'établir des choses telles que des processus de règlement des différends parce que ce pouvoir n'existe pas. Non seulement le pouvoir n'existe pas, la reconnaissance n'est pas là non plus. Évidemment, nous n'avons pas les mécanismes.

Nous partons du principe de reconnaissance mutuelle et nous commençons à examiner le processus électoral d'un point de vue global, en greffant peut-être le reste dessus, comme un chef nisga'a m'a dit qu'il l'a fait. C'est une solution concrète. Il a adhéré à l'Union des municipalités de la Colombie-Britannique. C'est une approche qui offre un potentiel considérable. Il n'a pas renoncé à son état de nation nisga'a; cette identité est solide. Toutefois, il dit qu'il a de très bonnes raisons de vouloir travailler avec les 187 municipalités de la Colombie-Britannique. C'est un long chemin à parcourir.

Toutes les Premières nations de ce pays, par exemple celles qui s'appuient fermement sur leurs traités, ne sont pas des alliées dans l'esprit de beaucoup de gens, bien qu'elles aient signé ces accords en tant qu'alliées du pays qui les assujettit à une loi témoignant d'un profond mépris de l'esprit et de l'intention de ces traités. Voilà pourquoi je retourne à la notion de citoyenneté, où les communautés perdront tous leurs Indiens de droit dans 14 ou 16 ans. Avoir cette conversation sans parler d'épanouissement de la nation peut nous amener à la fusion. Si la discussion porte aussi

up with 50, 60 or 70 — something less than 633, perhaps — as a way forward. We have these communities where there are 30 or 100 community members. That is what you are referring to, namely, the practicality and the dollars and cents; how to do business and be effective.

My earlier comments are broadly about the recognition of indigenous peoples as nations, but sharing with you this objective of how we can make this relationship more effective and efficient. If there is recognition, it comes with accepting responsibility. We then build the mechanisms and the capacity, and we have shared responsibility. That prospect is exciting for me, particularly as a legacy to leave the younger generation.

Senator Campbell: How does "hereditary" interplay with "elected?" I will tell you why. Last night, I watched an incredible documentary about Wounded Knee. I always assumed that Wounded Knee was First Nations fighting White people. In fact, Wounded Knee was not about that. It was about an incredibly corrupt and vicious elected group of First Nations. Their hereditary chief finally said, enough is enough, and he had the American Indian Movement come in. The hereditary chiefs said: we will not put up with this anymore; we will do something about it.

How does the concept of "hereditary" versus "elected" work within your nation? How do they come together and how does the system work?

Mr. Atleo: My community of Ahousaht is historically made up of six nations —Ahousaht, Keltsmaht, Mahousaht, Quatswayaht, Oinimitis and Peneelth — not only one. On the Indian Act records you will see only Ahousaht. What you will not see is who we recognize. The head of the household or the oldest person is responsible for the community. That is probably not different from your families; someone in your family is designated as the leader, as the responsible person. For me, training started when I was young, but ceremonies are held earlier than that. There is also room for removal. It is also about paternal and matrilineal responsibility.

Growing up, I would hear about the history of Ahousaht. When the elected system was first brought into play in my village, the hereditary chiefs supported the notion of elected chief and council because the hereditary chiefs in my village do not speak for themselves. The great irony in my work is that when I am home, I do not speak for myself. Someone speaks for me. You will see some correlation in that to parliamentary business.

I drafted a protocol in 1996-97 with the elected chiefs and the hereditary chiefs. The hereditary chiefs hold inherent responsibility for 100 per cent of our ancestral lands and territories. In my village, the band council has responsibility for the 24 reserves under the Indian Act. You will see differences across the country, where chiefs elected under the Indian Act, with the support of their people, have the responsibility for entire territories. You will see variations of what I have described but that is how it is at home.

sur la reconnaissance, alors nous nous retrouverons peut-être avec 50, 60 ou 70 quelque chose de moins que 633, peut-être. Nous avons des collectivités qui n'ont que 30 ou 100 membres. C'est de cela que vous parlez, c'est-à-dire des aspects pratiques et de l'argent. Comment fonctionner et être efficace.

Mes remarques précédentes portent globalement sur la reconnaissance des peuples autochtones comme nations, mais en partageant avec vous cet objectif de rendre la relation plus efficace et plus efficiente. S'il y a reconnaissance, elle vient avec l'acceptation de la responsabilité. Ensuite, nous établissons les mécanismes et la capacité, et nous avons la responsabilité partagée. Cette perspective m'intéresse beaucoup, notamment comme héritage à laisser à la jeune génération.

Le sénateur Campbell : Comment « héréditaire » est-il compatible avec « élu »? Voici pourquoi je pose cette question. J'ai vu hier soir un documentaire incroyable sur Wounded Knee. J'avais toujours cru que Wounded Knee avait été un combat entre les Premières nations et les Blancs. En fait, ce n'était pas du tout cela. Il s'agissait d'un groupe élu incroyablement corrompu et brutal de Premières nations. Leur chef héréditaire a finalement dit qu'il en avait assez et il a fait venir le American Indian Movement. Les chefs héréditaires ont dit : nous n'allons plus tolérer cela, nous allons y faire quelque chose.

Comment fonctionne le concept « héréditaire » par opposition au concept « élu » dans votre nation? Comment s'intègrent ces concepts et comment fonctionne le système?

M. Atleo : Ma collectivité d'Ahousaht se compose historiquement de six nations Ahousaht, Keltsmaht, Mahousaht, Quatswayaht, Oinimitis et Peneelth , pas d'une seule. Dans les registres de la Loi sur les Indiens, vous ne trouverez qu'Ahousaht. Ce que vous ne trouverez pas, c'est qui nous reconnaissons. Le chef de famille ou la personne la plus âgée assume la responsabilité de la communauté. Ce n'est probablement pas très différent de vos propres familles. Dans votre famille, quelqu'un est désigné chef et assume la responsabilité. Dans mon cas, cette éducation a commencé quand j'étais petit mais les cérémonies avaient eu lieu plus tôt. Il y a également une possibilité de destitution. C'est aussi une question de responsabilité paternelle et matrilinéaire.

Quand j'étais petit, on m'a raconté l'histoire d'Ahousaht. Quand le système d'élection est arrivé dans mon village, les chefs héréditaires ont appuyé l'idée d'un chef et d'un conseil élus parce que les chefs héréditaires de mon village ne parlent pas en leur propre nom. Le grand paradoxe de ma fonction est que, quand je suis chez moi, je ne parle pas en mon propre nom. Quelqu'un d'autre parle en mon nom. J'y vois une certaine corrélation avec tout ce système parlementaire.

En 1996-1997, j'ai rédigé un protocole avec les chefs élus et les chefs héréditaires. Les chefs héréditaires détiennent la responsabilité inhérente de 100 p. 100 de nos terres et territoires ancestraux. Dans mon village, le conseil de bande assume la responsabilité des 24 réserves relevant de la Loi sur les Indiens. Il y a des différences dans les diverses régions du pays où certains chefs élus au titre de la Loi sur les Indiens, avec l'appui de leur peuple, assument la responsabilité de territoires entiers. Il y a des variantes de ce que j'ai décrit mais c'est comme ça chez moi.

In Nuu-chah-nulth, you have 14 elected chief councillors who form the board of electors of the Nuu-chah-nulth tribal councils who come together as other tribal councils do. Recently, we had the emergence of the —

[*Editor's Note: Mr. Atleo spoke in his native language.*]

In my language, that council of hereditary chiefs is responsible for fishing and for the shore. That recent development is an exciting one whereby our historic hereditary system works with the elected system. A footnote to this development is an agreement that the federal government signed recently with my province, with my neighbours, the Maa-nulth people, which are part of Nuu-chah-nulth. The agreement includes a blend of both the elected and the right to appoint. The right to appoint is the right to recognize the hereditary system.

It is not a precedent for this country, through an act of signing a treaty, to enact recognition of a historic system of governance, which presupposes for me that these systems do have merit and value. If it is something the people want, it should be supported, because everything up until now has been about tearing apart historic systems of governance.

I share that information with you because where there is not a good working relationship, there is a potential for conflict. We have seen it; it has erupted.

Many major issues of conflict around the country have often been between the hereditary and elected systems. I am ready to work as regional chief, elected by 203 chiefs, the majority of which are elected, because I want to be part of the solution to overcome some of this conflict that exists between our people. I hope this committee looks at that issue, as well.

Senator Peterson: Sir, you have talked a lot about the challenge of nation building and decision making. However, at the same time, you made the statements that you are continuing to define and defend who you are, as a people, which seems counter-productive. What are your thoughts on how this issue should or could be changed or addressed?

Mr. Atleo: In the B.C. instance and in the report we suggested for a national exercise, it would be the elements that I have been alluding to: a full recognition of Aboriginal rights entitled under section 35, and a joint legislative exercise. I think there is a shared notion that the Indian Act is something that we need to be rid of; we need to put it behind us. However, in the interim, it is all that our people know in their relationship with the federal government.

While those funds are not sufficient in the areas I described, they are all the funds the communities receive. Without them, we would be in deep trouble. I think we need a concurrent exercise of nation building, and we need to pursue economic sustainability for our communities in this country. A number of nations are pursuing that goal as we speak, and are able to augment resources

Chez les Nuu-chah-nulths, vous avez 14 conseillers principaux qui constituent le conseil des électeurs des conseils tribaux Nuu-chah-nulth qui se réunissent comme le font d'autres conseils tribaux. Nous avons récemment assisté à l'émergence de...

[*Note de la rédaction : M. Atleo s'exprime en langue autochtone.*]

Dans ma langue, le conseil des chefs héréditaires assume la responsabilité de la pêche et de la côte. Le développement récent où notre système héréditaire historique fonctionne avec le système d'élection est intéressant. J'ajoute en passant que le gouvernement fédéral a récemment signé une entente avec ma province, avec mes voisins, le peuple maa-nulth, qui fait partie des Nuu-chah-nulths. L'entente comprend une combinaison d'élection et de nomination. Le droit de nommer est le droit de reconnaître le système héréditaire.

Ce n'est pas un précédent au Canada d'entériner la reconnaissance d'un système de gouvernance historique par l'acte de signer un traité, ce qui signifie à mes yeux que ces systèmes ont un certain mérite et une valeur. Si c'est ce que veut le peuple, il faut l'appuyer parce que tout, jusqu'à maintenant, a été destiné à jeter à bas les systèmes de gouvernance historiques.

Je partage cette information avec vous parce que, là où il n'y a pas de bonnes relations, il y a un risque de conflit. Nous l'avons vu, il a éclaté.

Beaucoup des grands conflits qui ont éclaté dans ce pays ont souvent été des conflits entre un système héréditaire et un système d'élection. Je suis prêt à travailler comme chef régional, élu par 203 chefs dont la majorité a été élue, parce que je veux contribuer à la résolution de ce conflit qui existe entre nos peuples. J'espère que le comité travaille dans le même esprit.

Le sénateur Peterson : Vous avez beaucoup parlé de la construction de la nation et de la prise de décision, monsieur. En même temps, cependant, vous avez fait des déclarations indiquant que vous continuez à définir et à défendre qui vous êtes comme peuple, ce qui me semble contradictoire. D'après vous, comment cette question devrait-elle être réglée?

M. Atleo : Dans le cas de la Colombie-Britannique, et c'est dans le rapport que nous avons produit en vue d'un exercice national, il y a les éléments auxquels j'ai fait allusion : la pleine reconnaissance des droits autochtones entérinés par l'article 35, et un exercice législatif commun. Je pense qu'on s'entend pour dire qu'il faut se débarrasser de la Loi sur les Indiens et passer à autre chose. D'ici là, cependant, c'est ce qui définit totalement notre relation avec le gouvernement fédéral.

Bien que les fonds ne soient pas suffisants dans les domaines que j'ai décrits, les communautés n'en reçoivent pas plus. Sans eux, nous aurions de grandes difficultés. Je pense que nous devons entreprendre un exercice commun de construction de la nation et que nous devons viser la pérennité économique de nos communautés. Certaines nations poursuivent cet objectif en ce

and federal transfers they may receive — or resources for some communities that engage with other levels of government — with economic development.

I do not think the issues of nation building and economic development are mutually exclusive. They are dependent. In B.C. alone, there are, on average, over 100 Aboriginal title and rights court cases that flood the court system. I agree with you: We spend a tremendous amount of energy on the conflict between First Nations and the Crown, more than we spend on pursuing the human potential of working together pursuing revenue-sharing. If there is real revenue-sharing on the ground, then First Nations are in a position to support themselves. One would be hard pressed to find a municipality faced with the same constraints or restrictions that First Nations face as a group.

I appreciate your comments and I agree we are missing out on a lot of human potential in this country by prolonging this effort.

Senator Peterson: In regards to elections, do you think the term of office should be longer than two years?

Mr. Atleo: I can say I cast my ballot in my village referendum to push the term to four years and, unfortunately, we did not have the participation. That is my view. We have been on a two-year cycle, and our poor chief counsellors are running from election to election and there is no opportunity to accomplish any work. That is my personal view.

Again, there is not a broad national mandate for me to comment on for the Assembly of First Nations, but it has been part of the conversation. I will ask Ms. Campbell to chime in on this point and I believe she had another comment to make.

Karen Campbell, Senior Policy Analyst, Assembly of First Nations: Before I say something about that mandate, I will respond to Senator Campbell's questions regarding why First Nations do not get out of the act. Many are trying to do this. There is a mechanism to do so and that is to move to a custom election. More First Nations right now determine their elections through this venue than through Indian Act elections. Using this mechanism offers them some greater flexibility, as you said, to determine for themselves how often they want to hold their elections and by which process they wish to do so.

However, the way it happens now is that using this mechanism is still subject to approval by Indian and Northern Affairs Canada and must meet certain criteria before it can be used. Through the work we have conducted at the AFN for assemblies as well as through the focus groups we held this year and last year, if the policy were to be streamlined or become more of a supportive policy, First Nations see the conditions in place as a gatekeeper or barrier as opposed to supporting them to move from Indian Act elections to true custom elections. That is the first point.

moment même et sont capables d'accroître les ressources et les transferts fédéraux qu'elles reçoivent ou les ressources de certaines communautés qui traitent avec d'autres paliers de gouvernement pour le développement économique.

Je ne pense pas que les questions de construction de la nation et de développement économique soient mutuellement exclusives. Elles sont reliées. Rien qu'en Colombie-Britannique, il y a en moyenne plus de 100 causes qui encombrent les tribunaux relativement aux titres de propriété et aux droits autochtones. Je suis d'accord avec vous : nous consacrons énormément d'énergie au conflit entre les Premières nations et la Couronne, plus que nous n'en consacrons à l'épanouissement du potentiel humain par la collaboration en vue du partage des revenus. S'il y avait un véritable partage des revenus sur le terrain, les Premières nations pourraient subvenir à leurs propres besoins. Vous auriez du mal à trouver une municipalité faisant face aux mêmes contraintes ou restrictions que les Premières nations.

Je comprends ce que vous dites et je conviens que nous perdons une bonne partie de notre potentiel humain en prolongeant cet effort.

Le sénateur Peterson : En ce qui concerne les élections, croyez-vous que le mandat devrait être de plus de deux ans?

M. Atleo : Je peux vous dire que, lors du référendum dans mon village, j'ai voté pour que ce soit quatre ans mais, malheureusement, nous n'avons pas eu assez de participation. C'est mon avis. Nous avons ainsi un cycle de deux ans et nos pauvres conseillers sont continuellement en campagne électorale et n'ont aucune possibilité de faire leur travail. C'est ce que je pense.

Cela dit, je répète que l'Assemblée des Premières Nations n'a pas pris position au niveau national, mais cela a fait partie de la conversation. Je vais demander à Mme Campbell d'ajouter son grain de sel, et je crois qu'elle a autre chose à dire.

Karen Campbell, analyste principale en matière de politiques, Assemblée des Premières Nations : Avant de parler du mandat, je veux répondre au sénateur Campbell qui demandait pourquoi les Premières nations ne se retirent pas du champ d'application de la loi. Beaucoup essayent de le faire. Il y a un mécanisme à ce sujet, qui consiste à passer à une élection coutumière. De plus en plus de Premières nations tiennent actuellement leurs élections de cette manière plutôt que selon la Loi sur les Indiens. Ce mécanisme leur offre plus de souplesse, comme vous l'avez dit, pour décider elles-mêmes comment tenir leurs élections.

Cependant, dans le système actuel, l'utilisation de ce mécanisme reste sujette à l'approbation du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et il faut satisfaire à certains critères pour y avoir recours. Dans le cadre du travail que nous avons effectué pour les réunions de l'APN ainsi que pour les groupes de réflexion que nous avons organisés cette année et l'an dernier, si la politique était rationalisée ou devenait plus favorable, les Premières nations verraient dans les conditions établies un système de contrôle ou d'entrave plutôt qu'un système les aidant à passer des élections selon la Loi sur les Indiens à de véritables élections coutumières. C'était ma première remarque.

Second, as part of our focus group this year, one chief said he did not see why, under section 35, we do not just declare ourselves as self governing. We do not need anyone else's approval to do so. We have that inherent right, we have always had it and that is not extinguished by the Government of Canada. It is recognized in Canada's Constitution.

The problem that occurs there is exactly as Regional Chief Atleo said: How then does the Government of Canada work with that First Nation? The current practice, particularly with custom or other elections, if there is a dispute in terms of the council, if there are allegations that the election was not fair or if there is some kind of internal division within the community, the Department of Indian and Northern Affairs will not continue to provide funding to that community to the point where, in many cases, the community is placed under third-party management. Therefore, not only does the community not have an elected or hereditary chief and council, neither the chief nor council are able to determine what happens with funding in that community; a third party manages the funds.

First Nations try to move out of the system, exercise their true jurisdiction and create elective systems that work for their communities where they are not turning over every two years and that much more closely resemble how they would do things originally. We see this work across the country. However, that process in itself can create ongoing issues and hardships for the community in how it deals with its primary relationship with the Government of Canada and with INAC in terms of funding to run its own business.

Senator Campbell: On this point, if someone thinks something has gone wrong in an election — whatever it is or wherever it is — that issue goes to court. It does not go to the Minister of Indian Affairs. That is what I am trying to get to. Why are you not treated the same as everybody else? If I have a problem with the election, I take you to court and a judge decides whether the situation was fair or not without any of this, "too bad — you do not get any money." It is outrageous. It seems to me that would be the way to go.

Mr. Atleo: I am not the expert in this area but I think we are touching on constitutional competence about how dispute resolutions, in light of section 35, constitutionally protected and recognized rights and title, can be given effect. On the earlier question about how we resolve these disputes, I think the idea of establishing a conversation about implementing section 35 in areas like governance and how governance structures are chosen would be an extremely exciting conversation; one in which we would not be starting from scratch.

There are large bodies of work that both support the need for it: the Harvard Project, and many reports in this country; the Royal Commission on Aboriginal Peoples, the Penner Report and

Deuxièmement, lors du groupe de réflexion de cette année, l'un des chefs a dit qu'il ne voyait pas pourquoi, en vertu de l'article 35, nous ne nous déclarons pas nous-mêmes comme entités se gouvernant elles-mêmes. Nous n'avons besoin de l'approbation de personne pour ce faire. Nous possédons ce droit inhérent, nous l'avons toujours possédé et il n'a pas été éteint par le gouvernement du Canada. Il a été entériné dans la Constitution du Canada.

Le problème qui se pose est exactement celui qu'a mentionné le chef régional Atleo : comment le gouvernement du Canada travaille-t-il alors avec la Première nation concernée? Dans la pratique actuelle, notamment avec les élections coutumières ou autres, s'il y a un litige au sujet du conseil, s'il y a des allégations que l'élection n'était pas juste et qu'il y a une sorte de division interne dans la collectivité, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien cesse de fournir des fonds à la collectivité qui, dans bien des cas, se retrouve ensuite sous tutelle. Autrement dit, non seulement elle n'a plus de chef et de conseil élus ou héréditaires mais le chef et le conseil n'ont plus le pouvoir de dire à quoi servira l'argent de la collectivité puisque les fonds sont gérés par une tierce partie.

Des Premières nations essayent de sortir du système, d'exercer leurs vraies compétences et de créer pour leurs collectivités des systèmes électifs efficaces où les élus ne sont pas remplacés tous les deux ans, et qui ressemblent beaucoup plus à la manière dont se faisaient les choses à l'origine. Nous en voyons des exemples dans tout le pays. Toutefois, ce processus cause en soi des problèmes et des difficultés pour les collectivités concernées du point de vue de leur relation primaire avec le gouvernement du Canada et avec AINC en ce qui concerne les fonds nécessaires pour gérer leurs activités.

Le sénateur Campbell : À ce sujet, si quelqu'un pense qu'une élection s'est mal passée, pour quelque raison que ce soit, l'affaire est portée devant les tribunaux, pas devant le ministre des Affaires indiennes. Voilà ce qui m'intéresse. Pourquoi n'êtes-vous pas traités de la même manière que tout le monde? Si je conteste une élection, je vous traîne devant les tribunaux et c'est un juge qui décide si l'élection s'est tenue correctement ou non, sans ce genre de : « Dommage, vous ne recevrez pas d'argent. » C'est une honte! Il me semble que ça devrait être la solution.

M. Atleo : Je ne suis pas expert en la matière mais je pense que nous abordons là une question de compétence constitutionnelle sur la manière dont le règlement des différends peut être appliqué, dans le contexte de l'article 35, l'article des droits et des titres de propriété constitutionnellement protégés et reconnus. Pour ce qui est de la question précédente sur la manière de régler les différends, je pense que l'idée d'avoir une conversation sur la mise en application de l'article 35 dans des domaines tels que la gouvernance et sur la manière dont les structures de gouvernance sont choisies donnerait une conversation extrêmement intéressante, et dans laquelle nous ne partirions pas de zéro.

Il existe beaucoup d'études indiquant que c'est ce qu'il faudrait faire : le projet Harvard et de nombreux rapports canadiens comme le rapport de la Commission royale sur les peuples

our report. Senator Campbell, these reports all support the notion of jointly designing something that can help us over those hurdles. I agree they are extremely difficult.

In British Columbia, with the provincial government, if we can move past this fundamental notion of recognition, the flood of responsibilities flows both ways. Mutual recognition seems to be automatic. That is theorizing because an act has not been tabled, nor is there one before the provincial legislature in British Columbia. The issue is very much in discussion form. However, it is worth mentioning because it is based on the body of work that is just like what we did with this sitting government on the resolution of the specific claims tribunal, which has that element of bringing in independence and fairness.

I can point to strong principles in an effort we have already undertaken together. The Assembly of First Nations plays a facilitative and coordinating role with First Nations and governments, so the interaction is government-to-government.

Senator Carstairs: It seems to me we still are not getting it right. Whenever we think there is something wrong, we ask how we amend the Indian Act, instead of reaching into the communities and asking how they think it can work better. The approach is always top-down instead of bottom-up, which is the way we should approach the issue.

However, in terms of election process that Ms. Campbell addressed, the minister has all the power. The minister says: I have determined that this election is invalid; therefore, I will place this particular band under third party administration.

Is there any way in which we can recommend that the minister have some kind of process — that the minister cannot unilaterally make that kind of decision, but would have a panel to hold hearings, which could be public hearings? Since I cannot go to court, as Senator Campbell has suggested, is there another process that can be put into place that would not be this all-or-nothing atmosphere that presently exists?

Ms. Campbell: In terms of the power of the minister in the act, as you have mentioned, the minister has almost absolute power in this area over the First Nations elections. I will not speak to the process of the department. My perspective is they are not excited to jump in, in all cases; for the most part, our conversations with officials show they prefer not to. However, there is not something else in place so that they can stay out of the matter. This responsibility is the minister's under the act.

INAC officials are coming here tomorrow, and you may want to ask them about how they go through those deliberations internally, and how recommendations are made to the minister. That discussion would be interesting.

autochtones, le rapport Penner, et notre propre rapport. Tous ces rapports, sénateur Campbell, confirment l'idée de concevoir ensemble quelque chose qui nous aiderait à surmonter ces obstacles. Je conviens cependant que c'est extrêmement difficile.

En Colombie-Britannique, avec le gouvernement provincial, si nous pouvions passer au-delà de cette question fondamentale de reconnaissance, le flot de responsabilités coulerait dans les deux sens. La reconnaissance mutuelle semble automatique. Ça reste cependant théorique car on n'a pas proposé de loi et il n'y en a aucune devant l'assemblée législative. On en est encore tout à fait à l'étape de la discussion. Cela vaut toutefois la peine d'être mentionné car la discussion se fait sur la base d'un travail qui est tout à fait comme celui que nous avons fait avec le gouvernement actuel au sujet de la résolution du tribunal des revendications particulières, qui comporte cet élément d'indépendance et d'équité.

Je peux mentionner des principes solides dans l'effort que nous avons déjà entrepris ensemble. L'Assemblée des Premières Nations joue un rôle de facilitation et de coordination avec les Premières nations et les gouvernements, et c'est donc une interaction de gouvernement à gouvernement.

Le sénateur Carstairs : J'ai l'impression que nous n'avons pas encore trouvé la bonne formule. Chaque fois que nous pensons que quelque chose ne marche pas, nous nous demandons comment modifier la Loi sur les Indiens au lieu de nous adresser directement aux collectivités concernées et de leur demander comment ça pourrait mieux marcher. C'est toujours une démarche de haut en bas plutôt que de bas en haut comme il le faudrait.

Toutefois, en ce qui concerne le processus d'élection mentionné par Mme Campbell, le ministre détient tout le pouvoir. C'est lui qui dit : j'ai décidé que cette élection n'est pas valide et, par conséquent, je place la bande sous tutelle.

Ne serait-il pas possible de recommander un autre système au ministre, de façon qu'il ne puisse plus prendre unilatéralement ce genre de décision et qu'on s'adresse plutôt à un comité qui tiendrait des audiences, peut-être publiques? Comme je ne peux pas aller devant les tribunaux, comme l'a dit le sénateur Campbell, ne pourrait-on pas avoir recours à un autre processus qui ne serait pas ce tout ou rien du système actuel?

Mme Campbell : Pour ce qui est du pouvoir du ministre en vertu de la loi, comme vous l'avez dit, c'est un pouvoir quasiment absolu en ce qui concerne les élections des Premières nations. Je ne dis rien du processus du ministère. J'ai l'impression qu'il ne tient pas particulièrement à sauter dans la mare dans tous les cas. La plupart de nos conversations avec les fonctionnaires nous indiquent qu'ils préféreraient ne pas intervenir. Cela dit, il n'existe aucun autre mécanisme qui leur permettrait de rester en dehors. Cette responsabilité incombe toujours au ministre en vertu de la loi.

Vous recevrez demain des représentants d'AINC et vous pourrez peut-être leur demander comment se tiennent leurs délibérations internes et comment ils formulent leurs recommandations au ministre. Ce serait une discussion intéressante.

In terms of what changes can be made to the power of the minister, sections of the Indian Act that deal with elections are interesting in that they are relatively independent from other sections. If we look at membership, which the regional chief mentioned earlier, it is complex and has many ramifications. However, the sections are relatively discrete around elections, and the powers of the minister are specific under the sections on elections and how those are conducted.

In fact, those sections can be repealed as a whole. They can be taken entirely out of the Indian Act. That removal does not affect most of the other business of the act or of INAC. The sections can be replaced with one provision, as the regional chief has mentioned; that the Government of Canada recognizes First Nations' inherent authority to determine their elective systems.

Senator Carstairs: That idea is interesting. If you moved in that area, I suspect there would be a concern among the non-Aboriginal population — a concern, by the way, that I do not share — that maybe you did not know how to accomplish this responsibility appropriately. How do you suggest that we overcome that perception, which is not real?

Mr. Atleo: I will take a stab at that question. Not to be flippant, but we have to look no further than Ottawa city council and councils in the Fraser Valley in the municipal system. We are still laden with this historical notion. Coupled with the fact that the system is unilaterally imposed, it is incredibly difficult for chiefs to support their communities. They are not equipped to support them, not legislatively or financially.

The results are incredible division within our communities and within our families. Conflict results between organizations set up to fight over limited resources. It is a natural way for a country to keep us separated and divided.

When it comes to doing something, Senator Campbell, this issue is about leadership, in my view. This is about those of you entrusted with considering these things to contemplate the context within which the discussion is taking place. The work we have undertaken suggests, as Ms. Campbell references, the idea of a First Nations recognition act mechanism of some kind, developed jointly with First Nations; something that recognizes that First Nations have the jurisdiction.

With jurisdiction comes responsibility. Right now, as we have shared in this committee, the responsibility lies elsewhere; it lies with the minister. First Nations are 4 per cent of the population; they have control or influence over 20 per cent of the land base, which is increasing. The economic contributions of indigenous people in the country will continue to rise; 30,000 are in post-secondary degree programs across the country, with an average age under 25.

En ce qui concerne les changements pouvant être apportés au pouvoir du ministre, les dispositions de la Loi sur les Indiens relatives aux élections sont intéressantes dans la mesure où elles sont relativement indépendantes des autres. En ce qui concerne le statut de membre, comme l'a dit le chef régional tout à l'heure, elles sont complexes et ont de nombreuses ramifications. Par contre, celles qui régissent les élections sont relativement indépendantes et les pouvoirs du ministre y sont définis de manière très précise, ainsi que la manière dont les élections doivent se tenir.

En fait, ces dispositions pourraient être abrogées globalement. On pourrait les retirer complètement de la Loi sur les Indiens et cela n'aurait aucune conséquence sur la plupart des autres dispositions de la Loi ou sur le ministère. On pourrait fort bien les remplacer par une seule disposition, comme le disait le chef régional : que le gouvernement du Canada reconnaisse le pouvoir inhérent des Premières nations de choisir leurs systèmes électoraux.

Le sénateur Carstairs : C'est une idée intéressante. Je soupçonne cependant qu'on dirait peut-être alors dans les populations non autochtones mais ce n'est pas mon cas que vous ne savez pas comment assumer cette responsabilité de manière adéquate. Comment pourrions-nous surmonter cet obstacle, même s'il n'est pas réel, à votre avis?

M. Atleo : Je vais essayer de répondre. Ne croyez pas que je suis désinvolte mais vous n'avez pas à chercher plus loin que le conseil municipal d'Ottawa ou les conseils municipaux de la vallée du Fraser. Nous sommes toujours embourbés dans cette notion historique. Outre le fait que le système est imposé unilatéralement, il est incroyablement difficile pour les chefs d'appuyer leurs collectivités. Ils ne sont pas équipés pour ce faire, législativement ou financièrement.

Le résultat est qu'il y a cette division incroyable au sein de nos collectivités et de nos familles. Il y a des conflits entre les organisations qui se battent pour avoir des ressources limitées. C'est une méthode naturelle pour le pays de nous tenir séparés et divisés.

Si l'on veut vraiment faire quelque chose, sénateur Campbell, c'est une question de leadership, à mon avis. C'est à ceux d'entre vous à qui l'on a confié le soin d'examiner le problème d'envisager le contexte dans lequel se tient la discussion. Le travail que nous avons entrepris, comme l'a dit Mme Campbell, mène à l'idée d'une loi ou d'un mécanisme quelconque de reconnaissance des Premières nations, formulé conjointement avec les Premières nations. Quelque chose qui confirme que les Premières nations détiennent la compétence.

Avec la compétence vient la responsabilité. À l'heure actuelle, comme nous l'avons dit aujourd'hui, la responsabilité se trouve ailleurs, chez le ministre. Les Premières nations représentent 4 p. 100 de la population; elles exercent un contrôle ou une influence sur 20 p. 100 du territoire, et la proportion augmente. La contribution économique des peuples autochtones continuera d'augmenter; 30 000 de nos jeunes, dont l'âge moyen est inférieur à 25 ans, font actuellement des études postsecondaires.

Now is the time to embrace the indigenous peoples of this land in a mutual recognition environment that recognizes Aboriginal title exists and, as such, Crown title is a reality in our life as well. How do we reconcile those two? Ms. Campbell suggests that there is a way forward with this issue. We would not necessarily be breaking ground about the conversations; but in a legislative exercise, it would be exciting new territory to consider the notion of mutual recognition. A joint legislative effort is the way forward.

Senator Carstairs: I have a brief comment. I am a teacher by profession. It was my experience that if we did not trust the kids, we did not get anything from the kids. When we asked them to accept responsibility, 99 times out of 100 they accepted that responsibility and they moved forward. Is that what you suggest?

Mr. Atleo: That analogy is excellent in many ways. It is a good analogy around the responsibility part. However, when you talk about the kids, even the term "status" historically is one of ward of the federal government. It is the way that children are wards. It is the reason why they can be taken from their families.

There is a correlation there. It is an old perspective that, when brought into the equation, has some merit. We must be careful about that at the same time, and I know you are aware of that.

At the same time I am Nuu-chah-nulth. Part of my complex identity is carrying around a status card, which my kids do. Will their kids carry one around? That is what I am here to suggest is deeply part of this discussion. We are talking about my family; and when we start talking about people's families, we are cutting into delicate areas.

However, I share that sentiment. I was trying to touch on that point. With all the authority lying in the minister's hands — and it is one we face at all levels with all other issues — with recognition comes responsibility. I am excited about the prospect of having my jurisdiction recognized in my territories and, therefore, accepting the responsibility with the rest of the citizens of this country to move things forward.

The principle of that apology is a powerful one. We are still in the spirit of the post-apology time now, the spirit of reconciliation. I ask this committee to consider strongly not only reconciliation with the country, but reconciliation between indigenous families and community members, which is at the core of why I stay involved.

Senator Brazeau: Thank you for coming this morning. I will focus my question solely on the purpose of the study, which is Indian Act electoral reform. You mentioned earlier that First Nations did not consent to the imposition of the Indian Act, and I fully agree. I also believe that First Nations have opposed any

C'est maintenant qu'il vous faut embrasser les peuples autochtones de ce pays, dans un environnement de reconnaissance mutuelle, c'est-à-dire de reconnaissance des titres de propriété autochtones et, parallèlement, des titres de propriété de la Couronne qui sont également une réalité dans notre vie. Comment concilier les deux? Mme Campbell vient d'évoquer une solution pour avancer. Nous n'irons pas nécessairement en terrain inconnu dans ces conversations mais, dans un exercice législatif, il serait intéressant d'aborder le nouveau territoire que suggère l'idée d'une reconnaissance mutuelle. C'est un effort législatif qui permettra d'avancer.

Le sénateur Carstairs : Une brève remarque. Je suis enseignante de profession. Mon expérience m'a appris qu'on n'obtient rien des enfants si on ne leur fait pas confiance. Par contre, quand on leur demande d'accepter une responsabilité, ils l'acceptent dans 99 p. 100 des cas et ça permet d'avancer. Est-ce ce que vous suggérez?

M. Atleo : C'est une excellente analogie, à bien des égards. Elle est excellente en ce qui concerne la responsabilité. Toutefois, quand vous parlez d'enfants, la notion même de « statut » exprime historiquement l'idée de pupilles du gouvernement fédéral au sens où les enfants sont des pupilles. C'est la raison pour laquelle on pouvait les retirer de leurs familles.

Il y a une corrélation ici. C'est une notion ancienne qui, introduite dans l'équation, n'est pas sans mérite. Nous devons faire attention à cela et je sais que vous en êtes consciente.

Cela dit, je suis un Nuu-chah-nulth. Un élément de mon identité complexe est relié au fait que j'ai une carte de statut, comme mes enfants. Leurs enfants devront-ils en avoir une aussi? Cela devrait absolument faire partie de la discussion, selon moi. Nous parlons ici de ma famille et, quand on commence à parler de famille, on entre dans un domaine délicat.

Quoi qu'il en soit, je partage ce sentiment. C'est ce que j'essayais d'expliquer. Considérant tout le pouvoir que détient le ministre, et c'est un pouvoir auquel nous sommes confrontés à tous les niveaux dans tous les domaines, reconnaissance va avec responsabilité. Je suis enthousiaste à la perspective que ma compétence sur mes territoires soit reconnue et j'accepte par conséquent la responsabilité avec les autres citoyens de ce pays de faire avancer les choses.

Le principe des excuses était très puissant. Nous sommes tous aujourd'hui dans l'esprit d'après les excuses, l'esprit de la réconciliation. Je demande à votre comité d'envisager sérieusement non seulement la réconciliation avec le pays mais la réconciliation entre les familles autochtones et les membres des collectivités, ce qui est la raison fondamentale pour laquelle je continue mon action.

Le sénateur Brazeau : Merci d'être venu ce matin. Je limiterai mon intervention à l'objet de l'étude, la réforme des élections selon la Loi sur les Indiens. Vous disiez tout à l'heure que les Premières nations n'ont pas donné leur consentement à l'imposition de la Loi sur les Indiens et je suis parfaitement

attempts at reforming the Indian Act in terms of trying to improve governance over the last several decades.

Let us focus on the latest attempts under the former Liberal government with the First Nations governance act. That act would have allowed First Nations to develop their own constitutions and leadership selection codes, which could have reflected their histories, traditions and customs. That act could have given First Nations the opportunity to develop their own accountability regimes, recourse mechanisms, recall mechanisms, and so on. At that time, in terms of the process — because I was heavily involved in it — the Assembly of First Nations, for example, supported in principle the notion of any attempts at amendments to governance at that time. However, once the process kicked off, then the chiefs within the Assembly of First Nations digressed from their position and decided to boycott the process at that time, claiming that this piece of legislation would have been an imposed piece of legislation.

I do not want to debate whether that legislation would have been imposed, but I think we can all agree that it would have given First Nations communities that opportunity to develop their own codes in terms of governance. I know that the legislation did not cover other aspects that First Nations wanted, but, in terms of governance, it would have given them that opportunity.

Can you comment on why there was resistance to that piece of legislation? Although the legislation per se was not a perfect piece of legislation, it was at least a good start to addressing a lot of the issues surrounding elections and whatnot, and in terms of the minister having too many powers in overseeing those issues. How do we find a middle ground — and, Senator Carstairs mentioned the top-up approach versus the top-down approach — to have First Nations communities seriously consider amendments to the Indian Act in terms of governance and accountability?

Mr. Atleo: I think you reference the notion of imposition as being part of the reason for resistance, or why people were not prepared to engage in that process. I agree with you on that sentiment.

I think that not only the First Nations governance act, FNGA, but all efforts to propose reforms, including our Recognition and Implementation of First Nations Governments approach — and, we signed a political accord under the previous government with former Minister Scott — have not met with a willingness on the part of the current government to engage with us in conversations like this one.

We need to bring forward all these efforts, not throw any of them out to see what elements are of value, and place them into a jointly designed and developed exercise. Our efforts need not be in vain, whether it is the work attempted through the FNGA or the Recognition and Implementation of First Nations Government, RIFNG — I was pleased with at least one element, the Specific Claims Resolution Act, which was one expression of RIFNG. I shared with you a regional example from British Columbia. I do

d'accord avec vous. Je crois également que les Premières nations se sont opposées à toute tentative de réforme de la Loi sur les Indiens destinée à essayer d'améliorer la gouvernance depuis plusieurs décennies.

Concentrons-nous sur les dernières tentatives de l'ancien gouvernement libéral, avec son projet de loi sur la gouvernance des Premières nations. Ce projet aurait permis aux Premières nations de formuler leurs propres Constitutions et leurs propres codes de sélection des dirigeants, codes qui auraient pu refléter leur histoire, leurs traditions et leurs coutumes. Ce projet de loi aurait pu donner aux Premières nations la possibilité d'instaurer leurs propres mécanismes de reddition de compte, de recours, de destitution, et cetera. À l'époque, puisque j'ai beaucoup participé au processus, l'Assemblée des Premières Nations, par exemple, avait donné son accord de principe à l'idée de tenter d'améliorer la gouvernance par la voie d'amendements. Par contre, une fois que le processus a démarré, les chefs de l'Assemblée des Premières Nations ont changé d'avis et ont décidé de le boycotter en prétendant que ce texte de loi serait un texte qui leur serait imposé.

Je ne veux pas débattre de la question de savoir si cette législation aurait été imposée mais je pense que nous pouvons tous convenir qu'elle aurait donné aux Premières nations la possibilité de formuler leurs propres codes de gouvernance. Je sais qu'elle ne portait pas sur d'autres revendications des Premières nations mais, pour ce qui est de la gouvernance, elle leur aurait donné cette possibilité.

Pouvez-vous me dire pourquoi il y a eu tant de résistance à ce projet? Même si cette loi n'était pas parfaite, c'était au moins un bon point de départ pour régler beaucoup des questions concernant les élections, notamment, ainsi que le fait que le ministre détenait trop de pouvoir à cet égard. Comment pourrions-nous trouver un terrain d'entente le sénateur Carstairs parlait d'une démarche de haut en bas plutôt que de bas en haut qui permettrait aux Premières nations d'envisager sérieusement des amendements à la Loi sur les Indiens au sujet de la gouvernance et de la redevabilité?

M. Atleo : Vous dites que la résistance s'expliquait en partie par cette notion d'imposition, ou par le fait que les gens n'étaient pas prêts à s'engager dans ce processus, et je suis d'accord avec vous.

Je pense que non seulement le projet de loi sur la gouvernance des Premières nations mais tous les efforts déployés pour proposer des réformes, dont notre Reconnaissance et mise en œuvre des gouvernements des Premières nations et nous avons signé une entente politique avec le ministre Scott de l'ancien gouvernement n'ont pas débouché sur l'acceptation par le gouvernement actuel d'entreprendre avec nous des conversations comme celle-ci.

Nous devons cependant poursuivre nos efforts et ne pas abandonner, afin de voir quels sont les éléments valables qui pourraient être retenus dans un exercice conçu et géré ensemble. Il n'est pas nécessaire que nos efforts aient été vains, qu'il s'agisse du projet de loi sur la gouvernance des Premières nations ou de notre Reconnaissance et mise en œuvre des gouvernements des Premières nations, la RFING. J'étais satisfait d'au moins un élément, la Loi sur la résolution des revendications particulières,

not think any of these things should be tossed out. We have the Penner report and the report from the Royal Commission on Aboriginal Peoples. What is needed is a will to engage in this exercise on the part of all parties. I am interested in seeing if we can accomplish that exercise.

In my view, what is required is the essence of what we have discussed here today, namely, involving the people in, as you described, a bottom-up approach. The Assembly of First Nations is one group that can help facilitate or coordinate that kind of exercise by seeking the support of the chiefs to do exactly that.

To involve the people would be an incredible exercise and, I think, an empowering one. That is, one involving all our First Nation citizens, wherever they reside, to talk about nation building and how we share and accept responsibility for issues of governance. We know too well the conflicts that exist among our people because of the way the structures have emerged. The Assembly of First Nations is one group that emerged over 25 years ago to support the 630 plus bands to come together, representing First Nations chiefs who oversee or are responsible for reserves but who do not have the support to represent their people, resulting in deep conflict among our peoples. We cannot allow that conflict to hold us back — not as indigenous peoples and not as a country. We did not create it, we inherited it. It may not have happened in your lifetime, but I argue that there are things out there that we did not create like climate change. There is a responsibility to address these things for future generations. What will we leave them with: an ongoing legacy of not being able to deal with this issue? This should be the time and the generation where we do away with the Indian Act; get it done. We have said this over and over again through the course of history.

Can this be the time we get there? I think this committee can have a significant say in and contribution to helping us move along those roads. I appreciate your comments and I share the notion of that historical sense of something being externally imposed. The issue comes down to deep mistrust. The exercise should be a building exercise among governments, indigenous peoples and Canadians as well.

Senator Brazeau: I do not understand why the Assembly of First Nations decided at that time to boycott the process or to resist amendments to the Indian Act to bring about increased governance and accountability when, at the same time, the Department of Indian and Northern Affairs conducted a poll on reserve that suggested that over 50 per cent of First Nations citizens living on reserve supported that piece of legislation.

qui était l'une des expressions de la RFING. Je vous ai donné tout à l'heure un exemple régional de la Colombie-Britannique. Aucune de ces choses ne doit être jetée à la poubelle, à mon avis. Nous avons le rapport Penner et le rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones. Ce qu'il faut maintenant, c'est que toutes les parties aient la volonté d'entreprendre cet exercice. En ce qui me concerne, j'aimerais voir ce que nous pourrions accomplir.

Ce qu'il faut, à mon avis, c'est l'essence de ce dont nous avons discuté aujourd'hui, c'est-à-dire faire participer les gens à une démarche de bas en haut, comme vous l'avez dit. L'Assemblée des Premières Nations est l'un des organismes pouvant faciliter ou coordonner ce genre d'exercice en sollicitant l'appui des chefs.

Faire participer les gens donnerait un exercice incroyable et, selon moi, habilitant. Je veux parler d'un exercice auquel participeraient tous les citoyens de nos Premières nations, quel que soit leur lieu de résidence, pour parler de la construction des nations et de l'acceptation et du partage de la responsabilité en matière de gouvernance. Nous connaissons trop bien les conflits qui existent au sein de nos populations à cause de la manière dont les structures sont apparues. L'Assemblée des Premières Nations est un organisme qui a été créé il y a plus de 25 ans pour aider plus de 630 bandes à s'unir. Elle représente les chefs des Premières nations qui assument la supervision ou la responsabilité des réserves mais qui n'ont pas le soutien nécessaire pour représenter leurs peuples, ce qui est à l'origine d'un profond conflit interne. Nous ne pouvons pas laisser ce conflit nous bloquer, ni comme peuples autochtones, ni comme pays. Nous ne l'avons pas créé, nous en avons hérité. Ça ne s'est peut-être pas produit durant votre vie mais j'affirme qu'il y a des choses que nous n'avons pas créées, comme le changement climatique, et nous avons tous la responsabilité de nous y attaquer dans l'intérêt des générations futures. Que voulons-nous leur laisser : la preuve que nous sommes des incapables? C'est maintenant que nous devons nous débarrasser de la Loi sur les Indiens, et c'est à notre génération de le faire. Nous n'avons pas cessé de le dire pendant toute notre histoire.

Sommes-nous arrivés au moment de le faire? Je pense que votre comité peut contribuer de manière importante à nous faire avancer dans cette voie. Je comprends bien vos remarques et je partage ce sentiment historique de quelque chose qui a été imposé de l'extérieur. Au fond, il s'agit d'une question de méfiance profonde. Il est donc temps maintenant d'engager un exercice de construction entre les différents gouvernements, les peuples autochtones et tous les Canadiens.

Le sénateur Brazeau : Je ne comprends pas pourquoi l'Assemblée des Premières Nations a décidé à l'époque de boycotter le processus et de résister aux amendements à la Loi sur les Indiens visant à améliorer la gouvernance et la redevabilité alors que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, à la même époque, avait fait un sondage indiquant que plus de la moitié des citoyens des Premières nations vivant dans les réserves appuyaient ce projet de loi.

Having said that, would you, as a representative of the Assembly of First Nations, or have you, in the past, ever proposed that the minister look at the idea of holding a referendum amongst First Nations citizens to see if they wanted amendments to the Indian Act or, perhaps, even elimination of the Indian Act?

Mr. Atleo: I have not myself; I do not know if others have. I think the notion of referendum goes to the idea of inclusiveness. How is it that we include the people? The topics that are in front of us, both the election issue and the status issue, whereby some communities will be without enrolled status Indians within a decade or two is a big challenge that speaks to the need to include and involve. The best of our teachings is that all voices need to be heard but, more importantly, understood and included. I am not sure that other forms of mainstream elected governance can suggest strongly that they hold superior notions to that historic indigenous governance. We have a lot to offer. We need to bring that contribution to bear.

The idea of referendums is one that, if the process of participation is not working and is not as thorough as it needs to be, that is when to go to things like referendums. The real question is this: How do we include all citizens in participating and shaping their governance? That is what I am excited about. We are not only 633 Indian bands across this country. We have well over 50 indigenous nations. It is time to work hard on the rebuilding exercise and to undo the disconnect that has occurred over the course of the last several centuries. That question belongs in a broad conversation about how we include our people fully.

Senator Brazeau: I have been a strong advocate for the elimination of the Indian Act and to focus on true nation building, as recommended by the Royal Commission on Aboriginal peoples. In my situation, being of Algonquin dissent, we are nine Algonquin First Nations communities. I have always supported and encouraged some of the leadership within those nine communities to try to amalgamate and start the discussion that needs to be started. I have encouraged them to look toward nation building so they can reform the true historical First Nations as they were prior to the implementation of the Indian Act.

The challenge is that many of these leaders are afraid to make that change. I will be blunt: They are afraid they will lose the power over the people, the perks that come with being leaders and the funding that comes from Indian and Northern Affairs Canada. Everyone is accustomed to their own little niches established by the department. I understand that fear. I do not want to belabour that discussion but I think we both agree on that point.

As Senator Campbell mentioned earlier, why do we not just do it as First Nations peoples? We do not need money to start consulting people and to bring people together to talk about that greater notion. If we look at the self-governance agreements signed by the Government of Canada and the interested First Nations groups, those groups came together, held those initial

Cela dit, en tant que représentant de l'Assemblée des Premières Nations, avez-vous jamais proposé au ministre de tenir un référendum parmi les citoyens des Premières nations pour voir s'ils souhaitent des amendements à la Loi sur les Indiens ou peut-être même l'abrogation de cette loi?

M. Atleo : Je ne l'ai pas fait et je ne sais pas si d'autres l'ont fait. Je pense que la notion de référendum est reliée à l'idée d'inclusion. Comment peut-on inclure les gens? Les questions dont nous sommes saisis, la question des élections et la question du statut, et le fait que certaines collectivités n'auront plus d'Indiens de plein droit d'ici une ou deux décennies, débouchent nécessairement sur la nécessité d'inclure et de faire participer. Ce que nous savons, c'est que toutes les voix doivent se faire entendre et, ce qui est encore plus important, être incluses et participer. Je ne suis pas sûr que les autres formes usuelles de gouvernance élue puissent prétendre détenir des notions supérieures à cette gouvernance autochtone historique. Nous avons beaucoup à offrir et il faut que cette contribution soit prise en compte.

L'idée d'un référendum peut être valable si le processus de participation ne marche pas et n'est pas aussi exhaustif qu'il devrait l'être. La vraie question est celle-ci : comment pouvons-nous inclure tous les citoyens pour qu'ils participent au processus et définissent leur gouvernance? C'est cela qui m'intéresse beaucoup. Nous ne sommes que 633 bandes indiennes dans tout le pays. Nous avons bien plus de 50 nations autochtones. Il est temps d'œuvrer ardemment à ce travail de reconstruction et de rétablir le lien qui s'est coupé au cours des derniers siècles. La question doit être envisagée dans le cadre d'un débat général sur la manière de faire participer pleinement nos membres.

Le sénateur Brazeau : J'ai toujours appuyé vigoureusement l'idée d'abroger la Loi sur les Indiens et de se concentrer sur une véritable construction des nations, comme le recommandait la Commission royale sur les peuples autochtones. Comme je suis un Algonquin, je peux vous dire que nous avons neuf collectivités algonquines. J'ai toujours appuyé et encouragé les chefs de ces neuf collectivités qui étaient favorables à la fusion et essayaient de lancer le débat nécessaire. Je les ai encouragés à œuvrer pour la construction de la nation afin de pouvoir reformer les vraies Premières nations historiques telles qu'elles étaient avant la Loi sur les Indiens.

Le problème est que beaucoup de ces chefs ont peur de ce changement. Permettez-moi d'être franc : ils ont peur de perdre leur pouvoir, les avantages qui viennent avec la fonction de chef et les fonds qui viennent du ministère des Affaires indiennes. Chacun s'est habitué à son petit domaine établi par le ministère. Je comprends leur crainte. Je ne veux pas faire traîner cette discussion mais je pense que nous sommes d'accord sur ce point.

Comme le disait le sénateur Campbell, pourquoi ne le faisons-nous pas simplement nous-mêmes, comme peuples des Premières nations? Nous n'avons pas besoin d'argent pour commencer à consulter les gens et à les rallier autour de cette grande idée. Si vous examinez comment ont évolué les accords d'autonomie gouvernementale signés par le gouvernement du

discussions and presented the Government of Canada with a plan: This is the route we want to go; this is what we want; and these are the types of jurisdictions we want over our affairs.

After that process came the necessary capacity funding to put the mechanisms in place and to implement the processes that the First Nations in question wanted.

I am trying to arrive at the solution. From your vantage point, how do we engage people to move on with this process?

Mr. Atleo: I think you hit the nail on the head when you suggest we get on with it and say: This is what we want. A relationship needs to be built, whether it is the First Nations Governance Act, FNGA, or other historic attempts that were not based on full recognition, so that our people do not have to go to court to prove they exist in this country. That recognition is still a major stumbling block.

For me and my own home community, to ask to leapfrog over that issue and to engage is a tough thing to do when we have sat in a court of law and had a federal government lawyer question our very existence as a people. I think that issue is still our major stumbling block.

If we were to move on with this exercise and have it be about full recognition, then issues like citizenship, for example, come into play. Then, my people as Nuu-chah-nulths are charged with determining who is Nuu-chah-nulth, not the Indian Act. I feel for Sharon McIvor and her efforts to ensure that her descendents are recognized. This issue of status and non-status is a double-edged sword. The issue can be incredibly divisive.

I think we should support the chiefs that I represent in British Columbia, who are hard-working, caring, honest people working within a structure that does not support them in the way that we should support them. We should support governance systems in our communities. That support will go a long way when we can begin to address that issue of real recognition and jurisdiction. When we talk about giving expression to the issue in my territories, if our village and the neighbouring village have that discussion, then the realities of the next day kick in and we have to deal with the sewer, water, housing, education and all other practicalities of governing a community.

In the end, the issue becomes about reconciling the relationship with the Crown and, in my view, that reconciliation can only be accomplished in a full and joint manner. We cannot repeat the unilaterally imposed notions we have experienced over the course of our history. Those notions have created deep divisions amongst us as Aboriginal peoples.

Canada et les groupes de Premières nations intéressés, ces groupes se sont réunis, ont eu leurs propres discussions et ont présenté un projet au gouvernement du Canada. Ils ont dit : voici la voie dans laquelle nous voulons avancer, voici ce que nous réclamons et voici le genre de pouvoirs que nous voulons pour gérer nos propres affaires.

C'est après ça qu'on a commencé à discuter des fonds nécessaires pour mettre les mécanismes en place et pour mettre en œuvre les processus que réclamaient ces Premières nations.

J'essaye de trouver une solution. D'après vous, comment pourrions-nous amener les gens à avancer dans cette voie?

M. Atleo : Je pense que vous avez tout à fait raison quand vous dites que nous devrions simplement agir et dire : voici ce que nous voulons. Il faut établir une relation, qu'il s'agisse de la Loi sur la gouvernance des Premières nations ou d'autres tentatives historiques qui n'étaient pas fondées sur une reconnaissance pleine et entière, afin que nos peuples n'aient pas à aller devant les tribunaux pour prouver qu'ils existent dans ce pays. Cette absence de reconnaissance reste un obstacle fondamental.

Je peux vous dire qu'il nous serait difficile, à moi et à ma collectivité, d'essayer de passer au-dessus de cette question pour engager une discussion avec le gouvernement après avoir été obligés d'entendre un avocat du gouvernement fédéral contester devant un tribunal notre existence même de peuple. Je pense que cette question reste notre obstacle crucial.

Si vous voulez entreprendre cet exercice sur la base d'une reconnaissance pleine et entière, diverses questions doivent être abordées, comme la citoyenneté. Ainsi, c'est mon peuple, les Nuu-chah-nulths, qui décidera lui-même qui est un Nuu-chah-nulth, pas la Loi sur les Indiens. Je comprends Sharon McIvor et les efforts qu'elle a faits pour s'assurer que ses descendants soient reconnus. Cette question d'Indien inscrit ou non inscrit est une arme à double tranchant. Elle peut provoquer des divisions incroyables.

Je pense que nous appuyons les chefs que je représente en Colombie-Britannique, qui sont des gens courageux, généreux et honnêtes qui essayent de travailler au sein d'une structure qui ne les appuie pas comme il le faudrait. Nous devrions appuyer les systèmes de gouvernance de nos collectivités. Cet appui ferait beaucoup pour nous permettre de commencer à régler cette question de reconnaissance réelle et de pouvoir. Quand nous parlons de l'expression de cette question sur mes territoires, si mon village et le village voisin avaient cette discussion, les réalités quotidiennes surgiraient immédiatement, c'est-à-dire que nous devrions nous occuper de questions d'égouts, d'eau potable, de logement, d'éducation et de toutes les choses concernant la vie de la collectivité.

En fin de compte, c'est une question de réconciliation avec la Couronne et, selon moi, cette réconciliation ne peut être que complète et mutuelle. Il ne faut pas répéter l'imposition unilatérale que nous avons subie durant notre histoire. C'est cela qui a créé des divisions profondes parmi nous, peuples autochtones.

In B.C., it took the three provincial First Nations organizations coming together before we could reach a point of talking about the example of our people moving towards nation-building, which brings with it aggregation. It is natural.

Aggregation is not the main impetus but it makes sense, does it not, to talk about the efficiencies of working together as a nation as opposed to, for example, 14 Indian bands within the Nuu-chah-nulth? There are economies of scale, economic development and revenue-sharing potential but, more importantly for me, there is the internal recognition amongst families who have been separated. It was not our choice that some would have the language they speak and some would not. It was not our choice that some would grow up with their grandparents in their villages and go out fishing, like I did, and those who would not. It was not our choice that some would become adults in California because they were adopted at birth and are trying to find home — we did not create that. None of us in this room made those choices. The indigenous leaders of this country did not make them.

However, we are charged with dealing with the results. This situation is something we cannot allow to prolong, particularly when we have incredible forces coming our way like the issue of status and non-status. We cannot allow that history to get in the way.

Senator Dyck: Thank you for your presentation. I am from Saskatchewan. I am a Bill C-31 Indian: I had my status restored and my status will not pass to my offspring. We were talking about nation building and I think it depends on two big factors. First, we need the resources to carry out what we want our nation to do. At this point in time, a lot of those resources seem to come mostly from the Department of Indian and Northern Affairs. The department controls the purse-strings. Second, we also need the members.

If the general public were asked about elections, they would probably see a lot of experience in terms of the political organizations. I will use the Assembly of First Nations as one example. There is a lot of expertise in terms of electing members.

In Saskatchewan, we have the chiefs and councils and we have the Federation of Saskatchewan Indian Nations. From there, we elect people to the Assembly of First Nations. Obviously, our people have a lot of experience within the electoral system.

However, that system is really not recognized by INAC. INAC comes down at the bottom with the dollars and says to the chief and council: I no longer recognize you and you are under third-party management.

In terms of structures, then — in terms of an electoral system — do you see a role for organizations like the Assembly of First Nations and the Federation of Saskatchewan Indian Nations, FSIN, in this conversation as to how we should

En Colombie-Britannique, il a fallu que les trois organisations provinciales de Premières nations parviennent à une position commune avant de pouvoir commencer à parler de l'exemple de notre peuple avançant vers la construction de la nation, ce qui amène au regroupement. C'est naturel.

Le regroupement n'est pas le principal moteur mais il est raisonnable, n'est-ce pas, de parler des gains d'efficience que nous obtiendrions en travaillant ensemble comme nation plutôt que, par exemple, 14 bandes indiennes faisant partie du peuple nuu-chah-nulth? Il y aurait des économies d'échelle, des possibilités de développement économique et de partage des revenus et, ce qui est plus important à mes yeux, le regroupement interne des familles qui ont été séparées. Ce n'est pas nous qui avons choisi que certains parleraient la langue qu'ils parlent, et d'autres, non. Ce n'est pas nous qui avons choisi que certains enfants vivraient avec leurs grands-parents dans leurs villages et iraient à la pêche, comme moi, et d'autres, non. Ce n'est pas nous qui avons choisi que certains deviendraient adultes en Californie parce qu'ils avaient été adoptés à la naissance et qu'ils essaient aujourd'hui de retrouver un foyer. Aucun d'entre nous n'a fait ces choix. Les chefs autochtones de ce pays n'ont pas fait ces choix.

Par contre, nous devons nous occuper des conséquences. Nous ne pouvons pas accepter que cette situation se prolonge, en particulier quand nous voyons des forces incroyables nous menacer, comme cette question d'Indien inscrit ou non inscrit. Nous ne pouvons pas laisser cette histoire bloquer notre évolution.

Le sénateur Dyck : Je vous remercie de votre témoignage. Je viens de la Saskatchewan et je suis un Indien du projet de loi C-31 : j'ai recouvré mon statut mais mes descendants n'en bénéficieront pas. Vous parlez de construction des nations et je pense que cela dépend de deux grands facteurs. Premièrement, nous avons besoin des ressources nécessaires pour faire ce que doit faire une nation. À l'heure actuelle, la majeure partie de ces ressources semble venir essentiellement du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. C'est le ministère qui tient les cordons de la bourse. Deuxièmement, nous avons besoin de membres.

Si l'on interrogeait le grand public au sujet des élections, il répondrait probablement en se fondant sur l'expérience des organisations politiques. Je vais prendre l'Assemblée des Premières Nations comme exemple. Elle a beaucoup d'expérience en matière d'élections.

En Saskatchewan, nous avons des chefs et des conseils et nous avons la Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan. À partir de là, nous élisons des gens à l'Assemblée des Premières Nations. Évidemment, nos membres ont beaucoup d'expérience du système électoral.

Cela dit, ce système n'est pas vraiment reconnu par AINC. C'est le ministère qui détient l'argent et il dit au chef et au conseil : je ne vous reconnais plus et je vous place sous tutelle.

En termes de structure, donc, en termes de système électoral, pensez-vous que des organisations comme l'Assemblée des Premières Nations et la Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan, la FSIN, ont quelque chose à apporter à cette

amend the Indian Act with respect to elections at the level of chief and council? Those elections seem to be the only ones that are recognized because, again, INAC is the central focus here. How would that organization play a role?

You made reference to the specific land claims and how a body or process is defined to include those kinds of organizations. What do you think should be done here in terms of revising band elections?

Mr. Atleo: I think the matter of specific claims stands as an example of an approach or process whereby, based on a willingness on the part of Indian and Northern Affairs Canada to pursue a joint process, we sought the support and mandate from the chiefs of the assembly, which we received. We had to refresh the process many times over. It was something based entirely on the body of work — on the recognition and implementation of First Nation governments. In other words, there was a previous mandate where the chiefs had said: Yes, we need to pursue joint legislative exercises and joint policy development exercises.

I think that is the essence of our presentation: If we do pursue something, we discuss it jointly, we couch it in the mandates that I know we currently have and we pursue that further mandate to pursue a joint exercise in the area of elections.

Also consider having a conversation, as we did with specific claims, on resources, which naturally form a part of the conversation, whether we refer to INAC resources or whether we enter more broadly into conversations based on full recognition of resource-revenue-sharing. In that way, communities have resource revenue to pursue the issues.

Within Saskatchewan and the AFN, you are right: There is a lot of experience in electoral processes. Like FSIN in Saskatchewan, in B.C. we now have what is referred to as a leadership council. To be clear, I see my role as regional chief, particularly with my colleagues at the Union of British Columbia Indian Chiefs and the First Nations Summit as being advocates to help coordinate, facilitate and support chiefs as leaders of First Nation governments and to engage in discussions with government.

In reference to your personal experience, I think about the villages that I visit and the concerns that people had with Bill C-31 causing the divisions. Villages had new membership on the rolls and wondered where the money would come from. Again, division was created in the conflict over money. Even though we are from the same nation, from the same roots and families, we have this deeply divisive status that exists among our family members and communities. I suggest that Canada shares a responsibility in how we are behaving when it comes to the treatment of indigenous people in this land. An exercise of talking about First Nations governance cannot be pulled apart from conversations around citizenship.

conversation sur la manière de modifier la Loi sur les Indiens en ce qui concerne l'élection des chefs et des conseils? Ces élections semblent être les seules à être reconnues car, je le répète, AINC est au centre du débat. Quel serait le rôle de ces organisations?

Vous avez parlé des revendications territoriales particulières et de la manière dont un organisme ou un processus est défini pour inclure ce genre d'organisations. Comment pensez-vous qu'il faudrait réformer les élections au sein des bandes?

M. Atleo : Je pense que les revendications particulières sont un exemple d'approche ou de processus nous ayant permis, parce que le ministère des Affaires indiennes était prêt à s'engager dans un processus conjoint, de solliciter l'appui et un mandat des chefs de l'assemblée, ce que nous avons obtenu. Nous avons dû relancer le processus de nombreuses fois. Il reposait entièrement sur le travail que nous avions fait sur la reconnaissance et la mise en œuvre des gouvernements des Premières nations. Autrement dit, il y avait un mandat antérieur par lequel les chefs avaient dit : oui, nous devons poursuivre des exercices législatifs communs et des exercices communs d'élaboration des politiques.

C'est d'ailleurs l'essence de notre témoignage : si nous faisons quelque chose, nous en discuterons ensemble, nous l'intégrerons au mandat que je sais que nous avons actuellement et nous entreprendrons un exercice commun au sujet des élections.

Nous devons aussi avoir une conversation, comme nous l'avons fait pour les revendications particulières, sur les ressources, qui feront naturellement partie des questions en jeu, qu'il s'agisse des ressources d'AINC ou qu'il s'agisse de conversations plus larges basées sur une reconnaissance complète du partage des revenus issus des ressources. De cette manière, les collectivités auront des revenus issus des ressources pour faire ce travail.

Vous avez raison de dire qu'on a une longue expérience des processus électoraux en Saskatchewan et à l'APN. Comme la FSIN de la Saskatchewan, nous avons maintenant en Colombie-Britannique ce qu'on appelle un conseil de leadership. Pour être clair, j'estime que mon rôle de chef régional, surtout avec mes collègues de l'Union des chefs indiens de la Colombie-Britannique et le Sommet des Premières nations, est de militer pour coordonner, faciliter et appuyer les chefs qui sont les leaders des gouvernements des Premières nations à engager des discussions avec le gouvernement.

En ce qui concerne votre expérience personnelle, je songe aux villages que je visite et aux préoccupations exprimées par les gens sur les divisions causées par le projet de loi C-31. Des villages se sont retrouvés avec de nouveaux membres et se sont demandé d'où viendrait l'argent. Encore une fois, des conflits ont éclaté au sujet de l'argent. Même si nous faisons partie de la même nation, avec les mêmes racines et familles, il y a ce statut qui crée de profondes divisions au sein des familles et des collectivités. J'estime que le Canada doit assumer une part de responsabilité quant à la manière dont nous nous comportons lorsqu'il s'agit du traitement des peuples autochtones. On ne peut pas parler de gouvernance des Premières nations sans parler de citoyenneté.

In relation to status and children, I face the same thing with my children and potentially their offspring. They have Ahousaht lineage and they are being raised Ahousaht. My mother is a German immigrant. Her late father was interned in the war on Vancouver Island; he worked on a merchant ship. That is the story of this country. That is why I referenced John Ralston Saul's book earlier, that this country is an Aboriginal country based on Aboriginal values. He called this a Metis country.

I am excited to see this committee tackle these challenges and help us overcome these issues.

Senator Dyck: I have one other quick question. What proportion of First Nation communities would you say are unhappy with the electoral system as it now stands under the Indian Act? Is it the majority?

Mr. Atleo: Maybe I will ask Ms. Campbell to respond because she was involved in the sessions that were held.

Ms. Campbell: I do not have a number or proportion I could give you in terms of First Nations that are not satisfied with the current Indian Act election system. However, I can say, both anecdotally and through the research we have conducted, any conversation we have, either with a First Nations leader or First Nations citizen, they identify an issue with the way those elections are run. First Nations have tried to come up with creative solutions as much as they can to deal with these issues. However, the structure that is in place under the Indian Act is not one that works for First Nations.

Senator Raine: Thank you and welcome to the committee. I am interested in two things. First, it is hard to imagine one format for elections that would fit every situation because the situations are all so different.

In your experience, Chief Atleo, with some of the smaller communities made up of family groups, have they ever held a system of elections where they have representatives representing their families that would then sit around a council table and come to consensus?

Mr. Atleo: Yes; even under the modern Maa-nulth final agreement treaty, in essence, several of the leaders of each community have the right to pursue their system in negotiated agreement with British Columbia and with Canada. My relatives at Huu-ay-aht in Bamfield near Port Alberni, for example, are utilizing their system, which is the system I come from, the hereditary chief system. Those systems are exactly that process. They are about the house coming together and having raised young ones knowing what the standards and expectations of the house are, whatever house they come from. I come from the house of Glaakishpilth. I have shared with you the life of training one receives one is considered a future leader. They are ceded in traditional ceremonies called potlatches, or in my language, kitsluulthla. That is what potlatches were always for; they were for conducting business, not only exchanging gifts. There was always a purpose. A kitsluulthla in my territory is the ceding of the head of governance for that house. No heads of governance

En ce qui concerne le statut et les enfants, j'ai fait face à la même chose avec les miens et ce sera la même chose avec les leurs. Ils ont un lignage ahousaht et sont élevés Ahousaht. Ma mère est une immigrante allemande et son père, aujourd'hui décédé, avait été interné sur l'île de Vancouver pendant la guerre. Il travaillait sur un navire marchand. Voilà pourquoi j'ai mentionné le livre de John Ralston Saul tout à l'heure, où il dit que ce pays est un pays autochtone fondé sur les valeurs autochtones. Sa thèse est que nous sommes un pays métis.

Je suis enthousiaste de voir que votre comité s'attaque à ces questions et veut nous aider à les résoudre.

Le sénateur Dyck : Une autre brève question. Selon vous, quelle proportion des communautés des Premières nations est insatisfaite du système électoral actuel, relevant de la Loi sur les Indiens? Est-ce la majorité?

M. Atleo : Je vais demander à Mme Campbell de vous répondre car elle a participé aux sessions que nous avons organisées.

Mme Campbell : Je ne peux pas vous donner de chiffre ou de proportion sur les Premières nations qui sont insatisfaites du régime électoral actuel de la Loi sur les Indiens. Par contre, je peux vous dire, en me basant sur des anecdotes et sur les recherches que j'ai effectuées, ainsi que sur des conversations avec des chefs autochtones ou des citoyens, que la manière dont les élections se tiennent est problématique. Certaines Premières nations ont tenté de trouver des solutions mais je peux dire que la structure actuelle, selon la Loi sur les Indiens, n'est pas une structure qui marche pour les Premières nations.

Le sénateur Raine : Merci et bienvenue devant le comité. Je m'intéresse à deux questions. Tout d'abord, il serait difficile d'imaginer un système électoral unique pour toutes les situations étant donné qu'elles sont tellement différentes.

Selon vous, chef Atleo, les petites collectivités composées de quelques groupes familiaux ont-elles déjà tenu des élections afin de choisir des représentants des diverses familles, constituant ensuite un conseil chargé de parvenir à des consensus?

M. Atleo : Oui. Même dans le cadre de l'accord final contemporain des Maa-nulths, plusieurs des chefs de chaque communauté ont le droit d'appliquer leurs systèmes dans l'entente négociée avec la Colombie-Britannique et avec le Canada. Mes parents de la nation huu-ay-aht à Bamfield, près de Port Alberni, par exemple, utilisent leur système qui est celui que j'ai connu, le système de chef héréditaire. Ces systèmes correspondent exactement à ce processus. C'est toute la maison qui s'unit et qui enseigne aux jeunes les normes et les attentes de la maison. Je viens de la maison de Glaakishpilt. Je vous ai parlé de la formation que reçoit un jeune qui est considéré comme un futur chef. Le pouvoir lui est cédé lors d'une cérémonie traditionnelle qu'on appelle un potlatch ou, dans ma langue, un kitsluulthla. Cela a toujours été la fonction des potlatchs : prendre des décisions, pas seulement échanger des cadeaux. Il y avait toujours un but. Un kitsluulthla sur mon territoire sert à céder la fonction de gouvernance de la maison. Aucun responsable de la

ever work on their own. We have our forms of the Senate. We have our forms of dispute resolution mechanisms that are applied, and they are still in place today.

My role as hereditary chief today is completely voluntary, unlike the elected chief and council system. The role is voluntary because we care deeply about the fact that we come from these systems.

I raise this point because it is a good example of the old system making its way and having some interplay in a modern era with the federal and provincial governments, where there is mutual recognition and support for the need to maintain an old system. If a chief does not performing in the manner in which the chief should, then that family has the right to remove and discipline that chief, et cetera.

We find these practices all across the nation. They do not necessarily show up on the decision-making books of Indian and Northern Affairs Canada. In some cases they do. Resurgence is occurring, and there is a desire for it, in my view. Senator Brazeau made reference to this notion, as well as to the notion of how difficult it is. Again, we inherited these systems, and they have been in place for some time now.

However, I will come back to that notion for the whole committee that there is still a strong interest in reform and moving on this issue. We still have a strong mandate. Mind you, we are all under the notion that the communities themselves have the right to a final say about this matter, not me as regional chief or Ms. Campbell, or me as part of the Assembly of First Nations. The excitement is in how we can support these conversations happening in a directed way.

Senator Raine: I am happy to hear that there is resurgence. I was worried that you have a chief and council that are tasked with dividing up revenue they receive from the federal government without enough to go around, and an awful lot of opportunity for fighting and for people feeling that they did not receive their share, or whatever.

I am reminded that Chief Clarence Louis said that to be a true and free First Nation, you have to be economically independent from the federal government. What I am excited about, and I agree with you 100 per cent that it is time to move forward, is that there are so many well-educated young people coming forward, ready to step in and take responsibility for moving forward and raising money. In the end, the money comes out of someone's pocket, and it is important that the responsibility for that also be shared by the First Nations. Can you comment?

Mr. Atleo: I am happy to hear your comments. Thinking about the part of B.C. where you come from, where you stay and where you work, the 100-year anniversary is next year. In 1910, the chiefs in the interior of British Columbia petitioned Sir Wilfrid Laurier and created what is called the Laurier Memorial. The essence of all the treaties across the country, and the essence of that memorial in 1910, is mutual respect, mutual recognition and shared prosperity. The Laurier Memorial says that we should be as brothers — I am not sure if it says, "and sisters." If it does not,

gouvernance ne travaille seul. Nous avons nos propres formes de Sénat. Nous avons nos mécanismes de règlement des différends qui existent encore aujourd'hui.

Mon rôle de chef héréditaire est complètement volontaire, à la différence du chef élu et du conseil. C'est un rôle volontaire parce que nous attachons énormément d'importance au fait que nous sommes issus de ces systèmes.

Je soulève cette question que c'est un bon exemple de la manière dont l'ancien système se maintient et s'applique à l'ère moderne avec les gouvernements fédéral et provinciaux, de par une reconnaissance mutuelle de la nécessité de le maintenir. Si un chef ne se comporte pas comme il le devrait, la famille a le droit de le destituer et de le sanctionner.

On trouve ce genre de pratiques dans tout le pays. Elles n'apparaissent pas nécessairement dans les registres de décision d'AINC. Dans certains cas, oui. À mon avis, on assiste à leur résurgence, laquelle est souhaitée. Le sénateur Brazeau y a fait référence en ajoutant que c'est difficile. Ce sont les systèmes dont nous avons hérité et ils existent depuis pas mal de temps.

Je reviens cependant à cette idée qu'il y a un fort appétit de réforme sur cette question. Nous avons encore un mandat solide. Certes, nous estimons tous que ce sont les collectivités elles-mêmes qui ont le dernier mot à ce sujet, pas moi à titre de chef régional, ni Mme Campbell, ni moi comme membre de l'Assemblée des Premières Nations. Ce qui est stimulant, c'est de voir comment nous pouvons appuyer ces conversations de manière concrète.

Le sénateur Raine : Je suis heureuse de voir qu'il y a cette résurgence. Je craindrais de voir un chef et un conseil ayant pour tâche d'attribuer les fonds reçus du gouvernement fédéral sans qu'il y en ait assez pour tout faire, ce qui pourrait susciter beaucoup de batailles et amener des gens à estimer qu'ils n'ont pas reçu leur juste part.

Cela me rappelle ce que disait le chef Clarence Louis, c'est-à-dire que, pour être une véritable Première nation libre, celle-ci doit être économiquement indépendante du gouvernement. Ce qui m'encourage, et je conviens totalement avec vous que le temps est venu d'avancer, c'est qu'il y a tant de jeunes ayant fait des études qui vont arriver sur la scène et seront prêts à assumer la responsabilité d'aller de l'avant et de réunir de l'argent. En dernière analyse, l'argent doit bien venir de la poche de quelqu'un et il est important que cette responsabilité soit également partagée par les Premières nations. Qu'en pensez-vous?

M. Atleo : Je suis heureux de vous entendre dire cela. L'an prochain marquera un centenaire important pour cette partie de la Colombie-Britannique d'où vous venez, où vous habitez et où vous travaillez. En 1910, les chefs de l'intérieur de la Colombie-Britannique avaient adressé une pétition à sir Wilfrid Laurier et créé ce qu'on a appelé le monument de Laurier. L'essence de tous les traités au Canada, et c'est aussi l'essence de ce monument commémoratif de 1910, c'est le respect mutuel, la reconnaissance mutuelle et la prospérité partagée. On a écrit sur le

it should. We should be as brothers and sisters and make one another great and good: It went on to talk about revenue sharing and sharing the share the wealth of the land.

I completely agree. I think these activities are concurrent. I agree with the quote from Chief Clarence Louis. In fact, he stands as a role model. He need not speak because he has demonstrated what economic self-sufficiency can do. It is what the Harvard report and Penner report said.

I strongly suggest, as well, a piece of mutual recognition work that we at this time in history can conclude. These things do not need to be mutually exclusive. We can undertake them at the same time: move forward on the recognition and implementation of First Nation governance; give effect to section 35 in honour of the Crown; have that shared responsibility Senator Campbell was alluding to; but, more importantly, support people to move on in their lives. Social issues are still huge. The legacy of the residential school is not going away. I can share with you my own personal anecdotes, as other indigenous people can. It will take us a while. We will need to walk together, as far as overcoming those challenges in our communities.

I share your enthusiasm. I am excited about this time, and I would love for this to be a journey that we make with Canada. As I said, that is the essence of the Laurier Memorial and it is the essence of the treaties. We have the 100-year anniversary of the Laurier Memorial coming up next year. We need to make everyone great and good, as was suggested back then.

Senator Raine: I have another question, as I do not often have the opportunity to talk to someone like you, especially with your experience.

In this process, confidence needs to be built on all sides, and I suggest it is confidence from the grassroots in your communities to their council and leadership on up, as well as confidence from non-native people in what First Nations people are building.

With respect to the municipal legislation currently in existence, there are many legislated aspects that control accountability, finance, how the money is dealt with, transparency and all of those things. You said something about First Nations objecting to having to meet certain criteria when moving forward in terms of governance changes. However, I would think that those criteria are good for everyone because they give people the confidence that the system will work in a fair and just way.

The exercise we are going through now is to come up with those criteria that people at the grassroots level in the First Nations communities want so they can have confidence that they are being well-governed and that everyone agrees with the criteria. Is that where we need to go next?

monument commémoratif de Laurier que nous devons tous être des frères je ne suis pas sûr qu'on ait ajouté « et des sœurs ». Si on ne l'a pas fait, on aurait dû. Nous devrions être des frères et des sœurs pour nous rendre mutuellement grands et meilleurs. On y parle ensuite du partage des revenus et du partage de la richesse de cette terre.

Je suis complètement d'accord. Je pense que ces activités sont simultanées. Je partage l'opinion du chef Clarence Louis. En fait, c'est toujours un modèle. Il n'a pas besoin de parler parce qu'il a démontré ce que permet de faire l'indépendance économique. C'est ce qu'on dit dans le rapport Harvard et le rapport Penner.

Je voudrais aussi évoquer un élément de reconnaissance mutuelle que nous pouvons réaliser à cette étape de notre histoire. Il n'est pas nécessaire que ces choses soient mutuellement exclusives. Nous pouvons les entreprendre en même temps : avancer vers la reconnaissance et la mise en œuvre de la gouvernance des Premières nations, donner effet à l'article 35 en honneur de la Couronne, avoir cette responsabilité partagée à laquelle faisait allusion le sénateur Campbell et aussi, ce qui est encore plus important, aider les gens à avancer dans leur vie. Les problèmes sociaux sont toujours énormes. L'histoire des pensionnats ne disparaîtra pas. Je peux partager avec vous mes anecdotes personnelles, tout comme d'autres Autochtones. Cela nous prendra du temps. Nous devrons marcher ensemble jusqu'au moment où nous parviendrons à surmonter ces défis dans nos collectivités.

Je partage votre enthousiasme. Je suis très stimulé par l'époque actuelle et je serais très heureux que ceci représente un cheminement que nous ferons avec le Canada. Comme je l'ai dit, c'est l'essence du monument commémoratif de Laurier et c'est l'essence des traités. Nous célébrerons l'an prochain le centenaire du monument de Laurier. À nous de nous assurer que nous devenons tous grands et meilleurs, comme on le disait à l'époque.

Le sénateur Raine : Je veux vous poser une autre question car je n'ai pas souvent l'occasion de parler à quelqu'un comme vous, possédant une si vaste expérience.

Ce processus exige de la confiance de la part de toutes les parties, c'est-à-dire des membres de vos collectivités, des conseils, des chefs, mais aussi évidemment des non-Autochtones au sujet de ce que bâtissent les Premières nations.

En ce qui concerne la législation municipale actuelle, il y a beaucoup d'éléments régissant la redevabilité, les finances, la manière dont l'argent est utilisé, la transparence, et cetera. Vous avez parlé de l'opposition des Premières nations à l'idée de devoir satisfaire à certains critères pour mettre en œuvre des changements en matière de gouvernance. Je pense cependant que ces critères sont positifs pour tout le monde car ils donnent aux gens la confiance que le système fonctionne de manière juste et équitable.

L'exercice que nous avons entrepris consiste à définir ces critères que souhaitent les gens des collectivités des Premières nations pour avoir l'assurance qu'ils sont bien gouvernés et que tout le monde partage ces critères. Cela doit-il être la prochaine étape?

Mr. Atleo: I think there is a strongly shared notion about ensuring accountability and things like transparency, fairness, creation of dispute resolution mechanisms, et cetera. To be clear, I think there is a strong shared notion about those things.

What is important is how we go about crafting this accountability. As our work under RFING suggests, it needs to be done jointly. First Nation governments need to have full and meaningful participation based on the latest expression of common law, which talks about consultation and accommodation.

The Assembly of First Nations can play a supportive and facilitative role, in my view, if we receive instruction from the chiefs to do that. We currently have a mandate on the work we have done on this area, a strong body of work.

I want to make that point clear; with respect to the idea of standards or criteria, I know in my community we have those standards and criteria. Some of them come to us in the Indian Act, but most of them come within our traditional law of how we would conduct ourselves in my community, as one example. We have not had the full conversation of how to bring the best of our traditional systems of governance on which this country and the American Constitution are based, by and large. The experience of this country as a fair and peaceful country is based, in the minds of many thinkers in this country, on the early experiences and interaction with Aboriginal governments. Why not bring those experiences forward based on full recognition and embracing the process and doing it together? That is something I ask that we strongly consider.

Senator Raine: I have one last thought. As a Senate committee, we are not Indian Affairs or the government totally; we are only a committee of the Senate. I think we are in a unique position to help in seeking these criteria, if you like. We would do that first by listening.

I think that is where we need to go next as a committee, and we would hope to do that in conjunction with the Assembly of First Nations, but also by talking directly to the people, as Senator Brazeau always brings up. We need at least to hear the voices of the average people of First Nations communities.

The Chair: Honourable senators, I thank Chief Shawn Atleo. I think the history of this committee will show that we are in a consultative process. We will work from the bottom up, and we need the support of the AFN. Your organization is important in the overall process, Chief Atleo.

I thank you for your presentation. I thank Ms. Campbell for her input into the discussions. I need a motion to file the material that you presented as exhibits with the clerk. Can I have a motion?

M. Atleo : Je crois qu'il y a un accord général au sujet de la redevabilité et de choses telles que la transparence, l'équité, la création de mécanismes de règlement des différends, et cetera. J'ai vraiment la conviction qu'il y a un accord solide à ce sujet.

Ce qui est important, c'est de savoir comment formuler les mécanismes de redevabilité. Comme l'indique notre travail dans le cadre de la RFING, cela doit se faire en commun. Les gouvernements des Premières nations doivent participer de manière pleine et entière sur la base de l'expression la plus récente de la Common Law, qui parle de consultation et d'accommodement.

L'Assemblée des Premières Nations peut jouer un rôle de soutien et de facilitation, à mon avis, si les chefs nous donnent l'instruction de faire cela. Nous avons actuellement un mandat au sujet du travail que nous avons fait dans ce domaine, un travail très solide.

Je tiens à ce que ceci soit parfaitement clair : en ce qui concerne l'idée de normes ou de critères, je sais que nous les avons dans ma communauté. Certains sont issus de la Loi sur les Indiens mais la plupart émanent de notre droit traditionnel concernant la manière dont nous devons nous comporter dans ma communauté, par exemple. Nous n'avons pas encore eu de conversation exhaustive sur la manière de conserver les meilleurs éléments de nos systèmes de gouvernance traditionnels sur la base desquels ce pays et la Constitution américaine sont fondés, grosso modo. Bon nombre de penseurs estiment que l'expérience du Canada comme pays juste et pacifique trouve son origine dans les expériences du passé et l'interaction avec les gouvernements autochtones. Pourquoi ne pourrait-on tirer parti de ces expériences sur la base d'une pleine reconnaissance, avec un processus dans lequel nous agirions ensemble? C'est quelque chose que je vous invite à examiner sérieusement.

Le sénateur Raine : Une dernière réflexion. Nous sommes un comité sénatorial, nous ne sommes pas les Affaires indiennes ni le gouvernement. Je pense que nous sommes donc dans une situation idéale pour contribuer à la recherche de ces critères, si vous voulez. Nous le ferions en commençant par écouter.

Je crois que cela devrait être la prochaine étape pour notre comité, idéalement en collaboration avec l'Assemblée des Premières Nations mais aussi en parlant directement aux gens, comme ne cesse de le répéter le sénateur Brazeau. Nous devrions au minimum écouter ce que les membres des Premières nations ont à nous dire.

Le président : Honorables sénateurs, je remercie le chef Shawn Atleo. Je pense que l'histoire du comité vous montrera que nous sommes engagés dans un processus consultatif. Nous avons travaillé du bas vers le haut et nous avons besoin de l'appui de l'APN. Votre organisation est importante dans le processus global, chef Atleo.

Je vous remercie de votre témoignage et je remercie Mme Campbell de sa contribution au débat. J'ai maintenant besoin d'une motion pour que les documents que vous avez déposés soient annexés au procès-verbal de la séance. Quelqu'un peut-il proposer cette motion?

Senator Campbell: So moved.

The Chair: It is moved by Senator Campbell, seconded by Senator Dyck.

Honourable senators, the next meeting of this study is scheduled for tomorrow, Wednesday, May 13, at 6:30 p.m. The committee will hear from representatives of Indian and Northern Affairs Canada. In my absence, Senator Sibbeston will chair the meeting.

If there are no other comments, I would like the members of the steering committee to meet briefly after this meeting. I thank you all for your participation and look forward to our next meeting. This study should be interesting.

If there is anything, Chief Atleo, that you can come up with that would help us in coming forward with recommendations and that would be constructive to the overall process, we welcome your input before we reach the report stage. Because we are finished here now does not mean we would not welcome your further input.

Mr. Atleo: We will do that. Thank you to the committee. My final thought is with respect to that report that you authored on the implementation of treaties. We had a conversation. If we think back, you start from the end result, from the treaty implementation concept, treaties signed both recently and a long time ago. If we work backwards from the essence of that report, that piece of work is also an instructive and important one that will make a big contribution to this conversation as well. I thought of it only as you were wrapping up. Thank you all for inviting us here today.

(The committee adjourned.)

OTTAWA, Wednesday, May 13, 2009

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:31 p.m. to study 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 (topic: issues pertaining to Indian Act elections).

Senator Nick G. Sibbeston (*Deputy Chair*) in the chair.

[*English*]

The Deputy Chair: Welcome, all senators that are here tonight, members of the public, our witnesses and the viewing audience. We will be televised through the CPAC and over the web.

I am Nick Sibbeston, the deputy chair of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples. I will be chairing the meeting tonight in the absence of our chair, Senator St. Germain. Our mandate on this committee is to study legislation and matters pertaining to the Aboriginal peoples of Canada.

Le sénateur Campbell : Je la propose.

Le président : Le sénateur Campbell propose la motion, avec l'appui du sénateur Dyck.

Honorables sénateurs, la prochaine réunion consacrée à cette étude se tiendra demain, le mercredi 13 mai, à 18 h 30. Nous accueillerons alors des représentants du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. En mon absence, c'est le sénateur Sibbeston qui présidera.

S'il n'y a pas d'autres commentaires, j'aimerais que les membres du comité directeur se réunissent brièvement une fois que j'aurai levé la séance. Je vous remercie tous de votre participation et je crois que cette étude devrait être intéressante.

Si vous avez quoi que ce soit d'autre à ajouter plus tard, chef Atleo, pour nous aider à formuler des recommandations constructives, n'hésitez pas à le faire. Nous vous en serons très reconnaissants. Ce n'est pas parce que cette séance s'achève que vous ne pouvez pas continuer à contribuer à nos travaux.

M. Atleo : Je n'y manquerai pas. Je remercie le comité. Mes dernières paroles concernent ce rapport que vous avez produit sur la mise en œuvre des traités. Nous avons eu une conversation. Si vous retournez en arrière, vous partez du résultat final, du concept de mise en œuvre des traités, aussi bien ceux signés récemment que ceux signés il y a longtemps. Si nous travaillons à reculons à partir de l'essence de ce rapport, ce travail est un élément instructif et important qui contribuera aussi grandement à cette conversation. Je viens juste d'y penser en vous écoutant conclure. Merci à tous de nous avoir invités aujourd'hui.

(La séance est levée.)

OTTAWA, le mercredi 13 mai 2009

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 31 pour étudier 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 (sujet : Questions relatives aux élections selon la Loi sur les Indiens).

Le sénateur Nick G. Sibbeston (*vice-président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le vice-président : Je souhaite la bienvenue à tous les sénateurs qui sont ici ce soir ainsi qu'aux membres du public, à nos témoins et à nos téléspectateurs. Notre réunion est télévisée sur le réseau CPAC et sur le web.

Je m'appelle Nick Sibbeston et je suis le vice-président du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones. En l'absence de notre président, le sénateur St. Germain, je préside la réunion de ce soir. Le comité a pour mandat d'étudier la loi et diverses questions se rapportant aux peuples autochtones du Canada.

On April 1, 2009, this committee agreed to focus its work on examining issues relating to elections held under the Indian Act regime. Specifically, the committee intends to seek the views of affected First Nations and other interested groups with respect to three elements: One, the extension of terms of office of chiefs and councils, which are currently two years under the Indian Act; Two, the establishment of fixed or common day election dates; and Three, possible removal mechanisms should terms of office be extended.

The committee will also be seeking the views of First Nations on whether and how changes in these areas would enhance political accountability of the leadership to its citizens. To this end, we will be holding meetings in a number of areas in our country, beginning in about two weeks' time when we will be in Winnipeg and Dauphin to meet primarily with First Nations representatives on this issue.

This evening we have representatives from the Department of Indian and Northern Affairs Canada, but first I will introduce the senators that are here tonight.

There is Senator Patrick Brazeau from Quebec; Senator Nancy Raine from British Columbia; Senator Daniel Lang from the Yukon; Senator Elizabeth Hubley from Prince Edward Island; Senator Sharon Carstairs from Manitoba; and Senator Lillian Dyck from Saskatchewan.

Let me introduce the witnesses who will address us this evening. They are Brenda Kustra, Director General, Governance Branch, Regional Operations Sector, Indian and Northern Affairs Canada; Marc Boivin, Manager, Governance Branch, Indian and Northern Affairs Canada; and Nathalie Nepton, Director, Band Governance Directorate, Indian and Northern Affairs Canada.

Please feel free to proceed and when you are done, we would appreciate it if you will be open to questions from the senators.

[*Translation*]

Brenda Kustra, director general, Governance Branch, Lands and Trust Services, Indians and Northern Affairs Canada: Thank you, good evening to everyone. We are here tonight to inform and to answer your questions about the election systems used by Canada's First Nations.

[*English*]

Thank you for inviting us here this evening to present to you on the subject of elections in First Nations communities in Canada.

Reforming First Nations elections has been the subject of study for many years, going back to 1998 when we did some joint work with the Assembly of First Nations in the area of policy

Le 1er avril 2009, notre comité a décidé d'examiner certaines questions relatives aux élections tenues en vertu de la Loi sur les Indiens. Le comité veut en particulier connaître les points de vue des Premières nations touchées et d'autres groupes intéressés en ce qui concerne trois questions : premièrement, le prolongement du mandat des chefs et des membres du conseil, qui est actuellement de deux ans aux termes de la Loi sur les Indiens; deuxièmement, la tenue d'élections à date fixe ou commune; troisièmement, l'adoption éventuelle de modalités de destitution, si la durée des mandats doit être prolongée.

Le comité sollicitera en outre l'avis des Premières nations pour tenter de savoir si des changements dans ces domaines auraient pour effet d'accroître la responsabilité politique des dirigeants à l'égard de leurs citoyens, et de quelle façon. À cette fin, nous tiendrons des réunions dans diverses régions du pays. Nous commencerons dans environ deux semaines, à Winnipeg et à Dauphin, et nous rencontrerons surtout des représentants des Premières nations pour discuter de cette question.

Ce soir, nous accueillons des représentants du ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, mais permettez-moi d'abord de vous présenter mes collègues ici présents.

Il y a le sénateur Patrick Brazeau, du Québec; le sénateur Nancy Raine, de la Colombie-Britannique; le sénateur Daniel Lang, du Yukon; le sénateur Elizabeth Hubley, de l'Île-du-Prince-Édouard; le sénateur Sharon Carstairs, du Manitoba; le sénateur Lillian Dyck, de la Saskatchewan.

Permettez-moi en outre de vous présenter les témoins que nous entendrons ce soir : Mme Brenda Kustra, directrice générale, Direction générale de la gouvernance, Services fonciers et fiduciaires, Affaires indiennes et du Nord Canada; M. Marc Boivin, gestionnaire, Direction générale de la gouvernance, Affaires indiennes et du Nord Canada; Mme Nathalie Nepton, directrice, Direction de l'administration des bandes, Affaires indiennes et du Nord Canada.

S'il vous plaît, commencez, et lorsque vous aurez terminé nous vous serions reconnaissants de bien vouloir répondre aux questions des sénateurs.

[*Français*]

Brenda Kustra, directrice générale, Direction générale de la gouvernance, Services fonciers et fiduciaires, Affaires indiennes et du Nord Canada : Merci, bonsoir tout le monde. Nous sommes ici ce soir pour nous informer et pour répondre à vos questions en ce qui concerne les élections au niveau des Premières nations du Canada.

[*Traduction*]

Merci de nous avoir invités à vous présenter ce soir un exposé sur le thème des élections dans les collectivités des Premières nations au Canada.

La réforme du régime électoral des Premières nations a fait l'objet d'études et d'examens pendant de nombreuses années. Dès 1998, nous avons effectué conjointement certains travaux

development, and through legislative initiatives where we struck a Joint Ministerial Advisory Committee on First Nations governance in the year 2001.

We have currently been working with the Assembly of First Nations, the Congress of Aboriginal Peoples, and the Assembly of Manitoba Chiefs to pursue various elements of electoral reform.

I had the honour to be here at the Senate last June, 2008, to kick off a discussion on elections and provided an overview of elections at that time. Today I would like to present an update on the work we are doing, and also provide you with a little bit of information in terms of some of the statistics around the election framework in First Nations across Canada.

There are three ways in which First Nations leaders are selected in the communities across Canada. Forty-one per cent of the nations, which is 250, elect their leaders under the provisions of the Indian Act, the federal legislation. Fifty-four per cent of the communities elect their leaders according to a community custom that is outside of the provisions of the Indian Act. Five per cent of the nations in Canada, which is 29, elect their leaders through a process they have designed through their self-government arrangements.

The role of INAC varies greatly depending on the electoral regime in the communities. Under the Indian Act, INAC is involved in the approval of electoral officers, approving the number of council positions in individual communities, reviewing, investing and making recommendations on election appeals, as well as removing elected officials from office under very specific circumstances when there have been breaches of the legislation or regulations.

This regime under the Indian Act is currently being challenged in the courts. Residency provisions of the legislation have been struck down in the decisions related to *Corbiere*, which provided opportunities for members who lived off-reserve to vote in their community election, and most recently in the *Esquega/Gull Bay* decision, which provided for off-reserve members to actually run for council. Up until this time it was required that people actually live on the reserve if they were to seek an elected position in the community.

First Nations leaders are also challenging the provisions of the Indian Act and they are challenging these provisions specifically with reference to the two-year term of office. They feel that two years is too short a period of time for leaders and council to actually get a grasp of the position that they are in and to develop and implement plans, negotiate agreements and effect real change in the communities.

Community members are also challenging the provisions of the Indian Act.

There are many cases in which the mail-in ballot system is subject to abuse and fraud, and there are ineffective mechanisms to deal with corrupt practice. The election appeal process is long and cumbersome, and in many cases takes many months to

avec l'Assemblée des Premières Nations dans le domaine de l'élaboration des politiques et, en 2001, dans le cadre de certaines initiatives législatives, un Comité interministériel mixte consultatif sur la gouvernance des Premières nations a été créé.

Depuis quelque temps, nous collaborons avec l'Assemblée des Premières Nations, le Congrès des peuples autochtones et l'Assemblée des chefs du Manitoba à l'examen de divers éléments de réforme électorale.

J'ai eu l'honneur de venir ici, au Sénat, en juin dernier, en 2008, pour lancer une discussion sur les élections et expliquer brièvement le régime électoral à ce moment. Aujourd'hui, j'aimerais vous présenter une mise à jour sur les travaux que nous menons et vous communiquer certaines données statistiques sur les modes électoraux des Premières nations dans tout le Canada.

Les dirigeants des Premières nations peuvent être choisis selon trois méthodes distinctes par leurs collectivités. Quarante et un pour cent des nations, c'est-à-dire 250, élisent leurs dirigeants suivant les dispositions de la Loi sur les Indiens, la loi fédérale. Cinquante-quatre pour cent des collectivités élisent leurs dirigeants d'après la coutume communautaire, qui ne s'inscrit pas dans le cadre de la Loi sur les Indiens. Cinq pour cent des Premières nations au Canada, soit 29, élisent leurs dirigeants grâce à un processus qu'elles ont conçu en vertu d'ententes sur l'autonomie gouvernementale.

Le rôle d'AINC varie largement, selon le régime électoral retenu par la collectivité. Aux termes de la Loi sur les Indiens, AINC intervient pour approuver le choix des présidents d'élections et le nombre de postes de conseiller dans chaque collectivité ainsi que pour examiner les appels relatifs aux résultats d'élections, faire enquête et préparer des recommandations à ce sujet et, dans des circonstances très précises, destituer des élus en raison d'infractions à la loi ou au règlement.

Ce régime prévu dans la Loi sur les Indiens fait actuellement l'objet de contestations devant les tribunaux. Les dispositions de la loi concernant la résidence ont été annulées par les tribunaux avec l'arrêt *Corbiere*, qui permet aux membres qui n'habitent pas la réserve de voter dans leur collectivité et, récemment, l'arrêt *Esquega/Gull Bay*, qui permet aux membres de l'extérieur des réserves de poser leur candidature au conseil. Auparavant, il fallait que les intéressés vivent dans la réserve pour pouvoir se porter candidats à des postes dans la collectivité.

Les dirigeants des Premières nations contestent aussi certaines dispositions de la Loi sur les Indiens, en particulier pour ce qui est du mandat de deux ans. Ils croient qu'une période de deux ans ne permet pas aux dirigeants et aux membres du conseil de bien saisir la situation dans laquelle ils se trouvent, d'élaborer des plans en conséquence et de les mettre en œuvre, de négocier des ententes et d'effectuer des changements réels au sein des collectivités.

Des membres des collectivités contestent aussi les dispositions de la Loi sur les Indiens.

Dans bien des cas, le système de vote postal peut être détourné, et les mécanismes existants ne permettent pas de mettre un terme aux manœuvres frauduleuses. Le processus d'appel des résultats d'élections est long et lourd, et il faut souvent des mois pour

resolve. We have experienced situations where the actual appeal process could take between 12 to 18 months, and when you have a council that is in office for only two years, they are living under the shadow of an appeal for that entire period.

There is a process in the Indian Act as it exists right now for First Nations to be removed from the electoral provisions of the Indian Act. This process is called the conversion to community custom. In 1996, the department developed a formal policy to facilitate this conversion from the Indian Act to community custom.

In this process, a community is required to develop an election code that suits the needs of their community. They are required to consult with their community and to actually get approval from their community on the process that they would like to take forward. The conversion to custom policy also requires that the community election code is compliant with the Charter of Rights and Freedoms and the principles of natural justice. The code must also provide for an amendment process.

Once an Indian Act band is removed from the provisions of the Indian Act, there is no longer a role for INAC in that system, and the community can, at any time, according to the amendment provisions in their act, change their electoral code.

When I referenced the fact that the code must be consistent with the Charter, I am specifically making reference to voting rights for off-reserve members, a realistic mechanism by which off-reserve electors can participate in electoral processes, and the opportunity for off-reserve electors to hold positions on band council.

Since 1996, when this policy came into effect, 39 First Nations in Canada have been removed from the provisions of the Indian Act and are operating under their own electoral system. British Columbia is the province in which the greatest number of conversions are taking place.

I made reference earlier to the fact that 5 per cent of the First Nations operate under self-government agreements. It is important for us to understand that the leadership selection processes, which are included in those self-government agreements, must also be Charter-compliant and set out a clear process for leadership selection through the development of a Constitution.

Many First Nations have strong and effective leadership selection systems. Some face significant challenges. There are communities in which some election systems have never been written down; they have never been codified. The community operates under an oral tradition. In these situations, it is very difficult for individuals to appeal the election process in their community.

In some communities, there are different electoral codes that seem to be operating at different times. This is particularly evident in communities where you have rival factions competing for leadership and you do not necessarily have a good understanding of the exact code by which the community is operating. This causes a great deal of conflict in the community and certainly

arriver à une solution. Nous avons eu des cas où le processus d'appel lui-même durait de 12 à 18 mois, et lorsque le conseil n'est nommé que pour deux ans, il exécute tout son mandat dans l'incertitude liée à cet appel.

La Loi sur les Indiens, sous sa forme actuelle, prévoit un processus qui permet aux Premières nations d'adopter un régime électoral indépendant de la Loi sur les Indiens en se convertissant à la coutume communautaire. En 1996, le ministère a adopté une politique officielle pour faciliter cette conversion et le passage de la Loi sur les Indiens à un système électoral communautaire.

Dans le cadre de ce processus, la collectivité doit mettre au point un code électoral qui convient à ses besoins. Elle doit ensuite consulter ses membres et leur demander d'approuver le processus qu'elle souhaite adopter. Pour pouvoir adopter un régime communautaire, la collectivité doit définir un code électoral qui respecte la Charte des droits et libertés et les principes de la justice naturelle. Le code doit également prévoir un mécanisme de modification.

Lorsqu'une bande qui était régie par la Loi sur les Indiens se soustrait aux dispositions de cette loi, l'AINC ne peut plus intervenir, et la collectivité peut modifier son code électoral quand elle le désire et suivant les modalités prévues dans son règlement.

Lorsque je dis que le code doit respecter la Charte, je songe très précisément au fait que les membres hors réserve doivent avoir le droit de vote, qu'il doit exister un mécanisme réaliste permettant à ces électeurs de l'extérieur de la réserve de participer au processus électoral, et que les électeurs de l'extérieur de la réserve doivent pouvoir occuper un poste au sein du conseil de bande.

Depuis 1996, année où cette politique est entrée en vigueur, 39 Premières nations au Canada se sont soustraites aux dispositions de la Loi sur les Indiens et possèdent maintenant leur propre régime électoral. La Colombie-Britannique est la province où le plus grand nombre de conversions ont eu lieu.

J'ai mentionné précédemment que 5 p. 100 des Premières nations fonctionnaient aux termes d'ententes sur l'autonomie gouvernementale. Il faut bien comprendre que les processus de sélection des dirigeants définis dans ces ententes sur l'autonomie gouvernementale doivent aussi être conformes à la Charte et que les méthodes suivant lesquelles les dirigeants seront choisis doivent être clairement exposées dans une constitution.

De nombreuses Premières nations ont des régimes solides et efficaces pour la sélection de leurs dirigeants. Certaines autres éprouvent de sérieuses difficultés. Il y a des collectivités dont les systèmes électoraux n'ont jamais été consignés par écrit; n'ont jamais été codifiés. La collectivité fonctionne suivant la tradition orale. Dans ces cas, il est très difficile pour les membres d'en appeler du processus électoral de la collectivité.

Dans certaines collectivités, il existe divers codes électoraux qui semblent être appliqués à divers moments. Cela est particulièrement évident dans les collectivités où des factions rivales se disputent le leadership et ne comprennent peut-être pas bien le code applicable à la collectivité. Cela suscite bien des conflits dans la collectivité et, évidemment, des inquiétudes au

unrest with respect to the overall governance in the community. There are a number of cases currently before the court challenging the provisions of community election codes as well.

Prior to the Supreme Court of Canada decision in *Corbiere,* which extended voting rights to non-resident band members, election codes developed for the purpose of converting to the Indian Act were not required to allow off-reserve members to vote. Basically, what this means is that community codes that existed prior to 1999 may currently be operating in a situation where off-reserve members are denied the right to vote. It would only be at the urging of community members to the elected officials that that code could in fact get changed. There is no role for the federal government to impose any changes in those communities.

The same situation holds true with respect to the residence of individuals who would like to run for council. In those communities that passed codes prior to the *Esquega/Gull Bay* decision, there is no requirement for those communities to allow members who live off-reserve to run for office. It is strictly the intention of the community as to whether or not they wish to revise their code to allow that to happen.

As I indicated, we have been doing some work with a number of partners over the last couple of years, people who are interested in looking at the electoral provisions of both custom codes and Indian Act codes. In 2008, we did some work with the Congress of Aboriginal Peoples, and that particular organization did an analysis of roughly 80 custom election codes, specifically to determine whether or not those codes were Charter-compliant. There is no requirement for First Nations to register their custom codes with the Department of Indian Affairs, and as a result, when many disputes arise, we do not have a current custom code to refer to. Residents or members of communities who have issues with their code are required to go to the court or whatever local dispute mechanism is identified in their individual code.

As I indicated earlier, the appeal process in Indian Act elections is long and complicated. As a result of recent judicial reviews, the department has made changes in terms of the way we handle the circulation of election appeals to appellants and interested parties. This provides everyone with an opportunity to review and provide comments on investigation studies that are taking place with respect to election appeals. However, it substantially elongates the process of making final decisions with respect to dispute resolution.

Currently, the department has received an invitation from the Atlantic Policy Congress to work with them on looking at extending the term of office for community elections. They are interested in moving away from the two-year term of office to something longer. They have also expressed an interest in potentially looking at other elements of the election provisions of the Indian Act.

sujet de la gouvernance générale de la collectivité. Un certain nombre de cas sont actuellement devant les tribunaux pour contester les dispositions de codes électoraux communautaires.

Avant que l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Corbiere* n'étende le droit de vote aux membres des bandes ne résidant pas dans la réserve, il n'était pas nécessaire que les codes électoraux élaborés pour se soustraire à la Loi sur les Indiens accordent le droit de vote aux membres hors réserve. Essentiellement, cela signifie que des codes communautaires adoptés avant 1999 pourraient encore s'appliquer dans des situations où le droit de vote des membres de l'extérieur de la réserve est brimé. Il faut que des membres de la collectivité exercent des pressions sur leurs représentants élus pour que le code puisse, concrètement, être modifié. Le gouvernement fédéral ne peut pas intervenir pour imposer des changements à ces collectivités.

La même situation s'applique au lieu de résidence des personnes qui aimeraient se porter candidates au conseil. Dans les collectivités qui ont adopté des codes avant l'arrêt *Esquega/Gull Bay*, rien n'oblige à accepter les candidatures des membres qui vivent à l'extérieur de la réserve. Seule la collectivité peut décider si, oui ou non, le code doit être révisé pour intégrer un tel changement.

Comme je l'ai dit, nous collaborons avec un certain nombre de partenaires depuis quelques années, des personnes qui s'intéressent aux dispositions électorales des codes coutumiers et des codes assujettis à la Loi sur les Indiens. En 2008, nous avons travaillé avec le Congrès des peuples autochtones. Cette organisation a analysé environ 80 codes électoraux coutumiers justement pour déterminer si oui ou non ces codes étaient conformes aux dispositions de la Charte. Comme les Premières nations ne sont pas tenues de déposer leurs codes coutumiers au ministère des Affaires indiennes, nous n'avons pas toujours un code coutumier à jour à consulter lorsque des conflits surviennent. Les habitants ou les membres des collectivités qui veulent améliorer leur code doivent se tourner vers les tribunaux ou utiliser le mécanisme local de règlement des différends défini dans le code pertinent.

Comme je l'ai indiqué précédemment, le processus d'appel des résultats d'élections prévu dans la Loi sur les Indiens est long et complexe. À la suite de récents contrôles judiciaires, le ministère a modifié la façon dont il gère la circulation de l'information sur les appels d'élections à l'intention des appelants et des parties intéressées. Tous ont maintenant l'occasion d'examiner l'information et de présenter des commentaires sur les études relatives aux appels électoraux. Toutefois, cela allonge considérablement le processus et retarde les décisions finales et le règlement des différends.

Récemment, le Congrès des chefs des Premières nations de l'Atlantique a invité le ministère à collaborer à un examen consacré au prolongement du mandat des élus dans les collectivités. Le congrès souhaite remplacer le mandat de deux ans par un mandat plus long. Ses membres ont également indiqué qu'ils aimeraient examiner d'autres éléments des dispositions électorales de la Loi sur les Indiens.

I would like to share some of the rationale that the Atlantic chiefs have indicated in their proposal to us with respect to the two-year term of office.

The chiefs in the Atlantic region have indicated that the two-year term of office does not provide sufficient time or opportunity for chief and council to really learn and exercise their roles and responsibilities as elected officials. They feel that the two years is also an inadequate time frame to develop strategic and community plans, to implement actions and to assess performance.

They also feel that two years is not a long enough period of time to actually attract investment to First Nations communities. They often start negotiations and then it is time for an election. If the council or chief lose their positions, the potential investors are dealing with a new slate of individuals at the community level.

The Atlantic chiefs have also indicated that there are other elements they would like to look at in terms of the mail-in ballot system and other issues that many of their communities have faced in the past.

One thing relates to a balance of council between off-reserve members and on-reserve members. With the *Esquega/Gull Bay* decision, it would be possible to have the council comprised 100 per cent of folks who live off-reserve. They would like to see how they can balance the composition of council to better reflect the needs of the community.

INAC is interested in working with willing First Nations or groups of First Nations across the country to explore opportunities for electoral reform. These are initiatives put forward by First Nations leaders and organizations, and we are willing to work with groups that come forward. We have also done some work with the Assembly of Manitoba Chiefs. They are also interested in looking at the term of office and the potential for a common election day.

There are 250 elections under the Indian Act, and roughly 50 per cent of those take place every year, so there are roughly 125 elections every calendar year. With the mobility in First Nations communities, it is often difficult for communities to keep track of where their members live in order to get information to them about the electoral process.

Many think that a common election day would make it easier for the electors to exercise their rights in community elections.

Senator Brazeau: Thank you to all three of you for appearing before the committee.

I have three or four pages of questions, but I will try to limit them.

Permettez-moi d'expliquer un peu les raisons invoquées par les chefs de l'Atlantique pour justifier leur proposition concernant le mandat de deux ans.

Les chefs de la région de l'Atlantique ont fait valoir que le mandat de deux ans ne permettait pas aux chefs et aux membres du conseil de vraiment s'initier à leurs rôles et à leurs responsabilités d'élus et de les exercer. Ils croient que le mandat de deux ans ne laisse pas non plus assez de temps pour élaborer des plans stratégiques et communautaires, mettre en œuvre des mesures et évaluer le rendement.

Ils ont par ailleurs l'impression que ces deux années ne suffisent pas pour attirer l'investissement dans les collectivités des Premières nations. Ils entament souvent des négociations qu'ils doivent interrompre pour procéder à de nouvelles élections. Si les membres du conseil ou le chef ne sont pas réélus, les investisseurs possibles doivent traiter avec un nouveau groupe de responsables au niveau communautaire.

Les chefs de l'Atlantique ont également indiqué qu'ils aimeraient examiner d'autres éléments, notamment le scrutin postal et diverses questions auxquelles nombre de leurs collectivités ont été confrontées par le passé.

L'une de ces questions a trait à l'équilibre, au sein du conseil, entre les membres hors réserve et les membres vivant dans la réserve. Depuis l'arrêt *Esquega/Gull Bay*, il se pourrait que le conseil soit composé entièrement de personnes qui vivent à l'extérieur de la réserve. Les chefs aimeraient voir s'ils peuvent équilibrer le conseil de façon à mieux refléter les besoins de la collectivité.

AINC est disposé à collaborer avec les Premières nations ou les groupes de Premières nations du pays qui le désirent pour explorer les possibilités de réforme électorale. Il s'agit d'initiatives présentées par les dirigeants et les organisations des Premières nations, et nous sommes disposés à collaborer avec les groupes qui en feront la demande. Nous avons aussi réalisé certains travaux avec l'Assemblée des chefs du Manitoba. Celle-ci souhaite également étudier le mandat et la possibilité d'adopter une date d'élection commune.

Deux cent cinquante élections sont assujetties à la Loi sur les Indiens, et environ 50 p. 100 de ces élections ont lieu chaque année. Il y a donc en moyenne 125 élections par année civile. Compte tenu de la mobilité dans les collectivités des Premières nations, ces collectivités ont souvent de la difficulté à savoir où vivent tous leurs membres pour pouvoir leur fournir de l'information sur le processus électoral.

Beaucoup sont d'avis qu'une date d'élection commune faciliterait les choses pour les électeurs, qui pourraient alors exercer leurs droits dans le cadre des élections communautaires.

Le sénateur Brazeau : Je vous remercie tous les trois d'avoir bien voulu comparaître devant le comité.

J'ai trois ou quatre pages de questions, mais je vais essayer de me limiter.

As are you aware, I have worked quite extensively on these matters for a number of years. In particular, I have worked with Ms. Kustra on this issue since 2001, so we go back a bit.

My first question is very short. Would you agree that some of the issues that are being proposed by the Assembly of Manitoba Chiefs and the Atlantic Policy Congress with regard to reforming governance under the Indian Act is exactly what would have been achieved under the proposed First Nations governance act introduced by the former Liberal government in 2002?

Ms. Kustra: Many of the issues that are being raised were also raised during the time of the development of the First Nations governance act; things like the balancing of council, the term of office, recall provisions and more specificity around how community elections are conducted. Those kinds of things were included in the provisions of that proposed act, and we see those same concerns coming forward now from the Assembly of Manitoba Chiefs and the Atlantic Policy Congress.

Senator Brazeau: The second bullet on page 6 of your PowerPoint presentation says:

> At the time a First Nation is removed from the Indian Act system the election rules laid out in the code are deemed to be compliant with the Charter and with principles of natural justice.

I assume you mean the codes are deemed by INAC to be compliant.

Ms. Kustra: That is correct.

Senator Brazeau: I have studied custom codes extensively in the past. I can safely say that the majority of custom codes in Canada could have differing election rules. Many of these custom codes still discriminate against people, preventing them from participating in the democratic process. I can also say that they are not necessarily Charter compliant.

If codes are not in written form and filed with the department, how can the department deem them to be Charter compliant and to follow principles of natural justice?

Ms. Kustra: When a community requests to be removed from the Indian Act, they are required to submit a written code, which is reviewed for compliance with the Charter of Rights and Freedoms and the principles of natural justice. That is a requirement to be removed from the Indian Act. There is only one time that the department has an opportunity to do that assessment of a community custom code, and it is at that point.

A code could be deemed Charter compliant when it is submitted to the department for consideration. If it is, a recommendation would be made that the community be removed from the Indian Act. However, after that time the

Comme vous le savez, je m'intéresse de près à ces questions depuis quelques années déjà. Je travaille notamment avec Mme Kustra dans ce dossier depuis 2001, et nous nous connaissons donc plutôt bien.

Ma première question est très brève. Diriez-vous que certaines des questions soulevées par l'Assemblée des chefs du Manitoba et le Congrès des chefs de l'Atlantique au sujet de la réforme de la gouvernance aux termes de la Loi sur les Indiens correspondent exactement à ce que vous auriez pu faire grâce à la Loi sur la gouvernance des Premières nations qui a été proposée par l'ancien gouvernement libéral en 2002?

Mme Kustra : Nombre des questions soulevées l'avaient déjà été à l'époque où le projet de loi sur la gouvernance des Premières nations était en cours d'élaboration; des questions comme l'équilibre du conseil, la durée du mandat, les modalités de destitution et une précision accrue quant au déroulement des élections communautaires. Ce genre de choses étaient comprises dans les dispositions du projet de loi proposé, et nous constatons que ces mêmes préoccupations refont maintenant surface; elles sont présentées par l'Assemblée des chefs du Manitoba et le Congrès des chefs des Premières nations de l'Atlantique.

Le sénateur Brazeau : À la page 6 de votre exposé PowerPoint, au deuxième point, vous dites :

> Au moment où la Première nation est soustraite du système de la loi, les règles électorales élaborées dans le code sont jugées conformes à la Charte et aux principes de justice naturelle.

J'imagine que vous voulez dire que les codes sont jugés conformes par AINC.

Mme Kustra : C'est exact.

Le sénateur Brazeau : J'ai étudié à fond les codes coutumiers. Je suis convaincu que la majorité des codes coutumiers au Canada pourraient être formés de règles électorales distinctes. Nombre de ces codes réservent encore un traitement discriminatoire à certaines personnes et les empêchent de participer au processus démocratique. Je peux également vous dire qu'ils ne sont pas nécessairement conformes à la Charte.

Si les codes ne sont pas consignés par écrit et déposés au ministère, comment le ministère peut-il déterminer s'ils sont conformes à la Charte et s'ils respectent les principes de la justice naturelle?

Mme Kustra : Lorsqu'une collectivité demande à se soustraire à la Loi sur les Indiens, elle doit présenter son code par écrit. Nous examinons ce code pour déterminer s'il est conforme à la Charte des droits et libertés et aux principes de la justice naturelle. C'est une exigence pour pouvoir se soustraire à la Loi sur les Indiens. C'est uniquement à ce moment que le ministère a l'occasion d'évaluer un code coutumier communautaire.

Un code présenté au ministère aux fins d'examen peut être jugé conforme à la Charte. S'il l'est, nous recommandons que la collectivité soit soustraite à la Loi sur les Indiens. Après ce processus toutefois, la collectivité peut revoir son code en

community could revise their code according to their amendment process, or their revision process, as many times as they want, and they never have to resubmit it to INAC.

We can assure the community and Canadians at large that those codes are compliant on the day on which the community moves out of the Indian Act into community custom, but after that there is no role for the government. The accountability is from the individual citizens to the elected chief and council.

Senator Brazeau: Would you also agree that there may be situations in which a community would submit a written custom code to the department that the department would deem to be compliant with the Charter, after which the chief and council could call an election without notice and could deny some residents, on- and off-reserve, the right to participate?

Ms. Kustra: First, there is no role for the department in making that assessment. However, if the chief and council are following their written code, then individuals in the community who feel that their rights are being negatively impacted would appeal to whatever appeal mechanism is in the code, and in many cases it would be the Federal Court.

If the chief and council and the leadership were not following their code and the individual members appealed to the court, it is likely that the court would find that the code was not followed and would overturn the results of the election.

Senator Brazeau: I ask these questions because I had the opportunity, in the work I did previously, to hear complaints from many First Nations citizens from across Canada about the electoral systems by which they had to abide, regardless of whether they were able to participate. I have binders of correspondence of complaints that I received in the last few years.

Does the department have any statistics on this? I see on page 11 of your presentation that the department is not in a position to provide any statistics or information on this issue. If INAC is providing funding for communities to hold elections without knowing that people are able to participate in those elections, I have a problem with the department washing its hands and saying that it does not deal with custom codes and has no enforcement power over those codes, and therefore there is no need to keep those statistics.

Ms. Kustra: The enforcement powers of the custom codes are largely through the courts rather than through the Department of Indian Affairs. Through the recognition and acceptance of the custom codes the department is recognizing the authority of the chief and council and of the community to establish an electoral system that will work for the community.

I again go back to the accountability between the citizens and the elected officials to make that system work, rather than to rely on the federal government as the enforcer, if you will.

appliquant son processus de modification ou de révision autant de fois qu'elle le veut, et elle n'est plus tenue de soumettre ce code à AINC.

Nous pouvons assurer à la collectivité et aux Canadiens en général que le code est conforme le jour où la communauté n'est plus assujettie à la Loi sur les Indiens et adopte la coutume communautaire, mais par la suite, le gouvernement ne peut plus intervenir. La responsabilité s'établit entre les citoyens et le chef et le conseil.

Le sénateur Brazeau : Diriez-vous également que, dans certains cas, une collectivité peut présenter au ministère un code coutumier que le ministère jugera conforme à la Charte, et que par la suite le chef et le conseil pourront convoquer des élections sans préavis et refuser à certains résidents, dans la réserve ou à l'extérieur, le droit d'y participer?

Mme Kustra : Tout d'abord, le ministère n'est pas habilité à procéder à une telle évaluation. Si toutefois le chef et les membres du conseil respectent leur propre code, les membres de la collectivité qui ont l'impression que leurs droits ont été bafoués pourraient interjeter appel, en utilisant le mécanisme d'appel prévu dans le code, et dans de nombreux cas l'instance compétente serait la Cour fédérale.

Si le chef et les membres du conseil et les dirigeants ne respectent par leur code et que les membres de la collectivité interjettent appel devant les tribunaux à ce sujet, il est fort probable que le tribunal conclura que le code n'a pas été respecté et annulera les résultats de l'élection.

Le sénateur Brazeau : Je pose ces questions parce que j'ai eu l'occasion, dans le cadre de travaux que j'ai effectués précédemment, d'entendre les plaintes de nombreux citoyens des Premières nations, partout au Canada, au sujet des systèmes électoraux qu'ils doivent respecter, qu'ils soient ou non en mesure de participer. J'ai des cahiers de correspondance complets où sont exposées les plaintes que j'ai reçues ces dernières années.

Est-ce que le ministère tient des statistiques à ce sujet? J'ai vu à la page 11 de votre exposé que le ministère n'était pas en mesure de fournir des statistiques ou de l'information à ce sujet. Si AINC accorde des fonds aux collectivités pour tenir des élections sans savoir si les citoyens sont en mesure de participer à ces élections, il me semble que le ministère se lave les mains du problème en invoquant le fait qu'il ne peut se mêler des codes coutumiers, qu'il n'a pas de pouvoir d'application relativement à ces codes et que, donc, il ne sert à rien de tenir des statistiques.

Mme Kustra : L'application des codes coutumiers relève dans une large mesure des tribunaux plutôt que du ministère des Affaires indiennes. Lorsqu'il reconnaît et accepte les codes coutumiers, le ministère reconnaît l'autorité du chef, du conseil et de la collectivité relativement à la mise sur pied d'un système électoral qui conviendra aux besoins de la collectivité.

Je reviens à nouveau sur la question de responsabilité qui doit s'établir entre les citoyens et les représentants élus pour que le système puisse fonctionner, plutôt que de compter sur le gouvernement fédéral comme organe d'application, si vous me passez l'expression.

Senator Brazeau: I will go back on that point later with respect to Peguis, so I will give you a heads up on that.

Does the department have any opinions as to whether custom codes that have been filed with the department provide a more democratic process than the current Indian Act election process?

Ms. Kustra: I do not have any specific analysis, Senator Brazeau, on that issue. When we review the custom codes that are submitted, part of the review of course is that the code being presented does reflect a democratic process for the people in that community on the day on which it is submitted and the decision is made to permit the community to move out of the Indian Act into a community custom system.

We do ensure that the process is democratic at the front end, but as I say, what happens after that is really part of the accountability mechanism at the community level.

Marc Boivin, Manager, Governance Branch, Indian and Northern Affairs Canada: I would just add that the codes we can speak definitively about are the ones that are submitted, as Ms. Kustra said, with respect to having to get out of the Indian act. They tend to be good codes. They do have similarities with the Indian Act system because obviously the Indian Act system has a lot of the fundamentals that all elections have, so they tend to have similarities. However, they tend to be more robust and address many of the weaknesses of the Indian Act system. We can only speak authoritatively on the ones presented to us for the purpose of conversion.

Senator Carstairs: How many staff are in the governance branch? How many are Aboriginal and what is the highest ranking position of an Aboriginal Canadian in the branch?

Ms. Kustra: At this point in time I believe we have 30 people working in the governance branch in total. I do not have the Aboriginal percentage off the top of my head, and the highest ranking Aboriginal person in the branch would be Nathalie Nepton, who is the director of the band governance branch.

Senator Carstairs: On page 3 of your presentation you give the breakdown between those elections held under the Indian Act and the others. In essence, only 41 per cent are held under the Indian Act. What indicator do you have showing better governance in those communities governed by the Indian Act compared to the others?

Ms. Kustra: We have election disputes in Indian Act elections and in custom elections, and the issue of governance goes beyond the electoral system. It relates to issues of accountability; citizen participation; open, transparent processes; engagement in the community; and, community planning. The electoral system is really only one factor that feeds into good governance at the

Le sénateur Brazeau : Je reviendrai sur ce point ultérieurement, au sujet de la Première nation de Peguis, alors je vous en avertis.

Est-ce que le ministère est d'avis que les codes coutumiers qui ont été déposés prévoient un processus plus démocratique que le processus électoral prévu dans la Loi sur les Indiens?

Mme Kustra : Je n'ai pas d'analyse spécifique à ce sujet, monsieur le sénateur. Lorsque nous examinons les codes coutumiers qui nous sont présentés, une partie de l'examen vise bien sûr à déterminer si ce code reflète un processus démocratique pour les membres de la collectivité le jour où il nous est présenté et où la décision est prise d'autoriser la collectivité à se soustraire à la Loi sur les Indiens pour adopter un régime électoral coutumier communautaire.

Nous veillons à ce que le processus soit démocratique au départ, mais comme je l'ai dit, ce qui se passe par la suite relève vraiment du mécanisme de responsabilisation au niveau communautaire.

Marc Boivin, gestionnaire, Direction générale de la gouvernance, Affaires indiennes et du Nord Canada : J'aimerais simplement ajouter que les codes dont nous pouvons vraiment parler sont ceux qui nous sont présentés, comme l'a dit Mme Kustra, pour soustraire le processus à la Loi sur les Indiens. Ce sont en général de bons codes. Ils ont des similarités avec le régime prévu dans la Loi sur les Indiens parce que, de toute évidence, le régime prévu dans la Loi sur les Indiens comporte nombre des caractéristiques fondamentales de tous les régimes électoraux, alors il y a souvent des similarités. Toutefois, ils sont en général plus solides et corrigent nombre des faiblesses du régime prévu dans la Loi sur les Indiens. Nous ne pouvons parler en toute connaissance de cause que de ceux qui nous sont présentés aux fins de la conversion.

Le sénateur Carstairs : Combien de fonctionnaires y a-t-il à la Direction générale de la gouvernance? Combien sont des Autochtones et quel est le poste le plus élevé occupé par un Canadien autochtone à la direction générale?

Mme Kustra : À l'heure actuelle, je crois que la Direction générale de la gouvernance compte 30 fonctionnaires en tout. Je ne sais pas, de mémoire, quel est le pourcentage d'Autochtones, et l'autochtone qui occupe le poste le plus élevé à la direction générale serait Nathalie Nepton, qui est directrice de l'Administration des bandes.

Le sénateur Carstairs : À la page 3 de votre exposé, vous donnez la ventilation des élections tenues aux termes de la Loi sur les Indiens et des autres. Au fond, seulement 41 p. 100 tiennent des élections aux termes de la Loi sur les Indiens. Quel indicateur vous permettrait de dire que la gouvernance est meilleure dans les collectivités régies par la Loi sur les Indiens que dans les autres?

Mme Kustra : Nous avons les contestations des résultats d'élections tenues aux termes de la Loi sur les Indiens ou aux termes de codes coutumiers, et la question de la gouvernance ne se limite pas au système électoral. Elle touche la responsabilité, la participation des citoyens, l'ouverture et la transparence des processus, l'engagement dans la collectivité ainsi que la

community level, and one must take all of those things into account when considering communities that demonstrate capable, well-functioning governments and those that do not.

Senator Carstairs: That is clearly true, but in your experience is there better governance in those communities that are governed under the Indian Act for the purposes of elections or is there no real differentiation between the group under the Indian Act and the other group?

Ms. Kustra: There is a range of experience in both categories. I do not think I could say that there is better governance under one system than the other. It depends on the leadership and the community at large.

Senator Carstairs: You have indicated of course that there is, within the custom or self-governing units, only one real way to appeal and that is through Federal Court. Is there a legal aid system made available to Aboriginal Canadians who would choose to appeal a lack of compliance, as they saw it, with the Charter?

Ms. Kustra: No, there is not, Senator Carstairs.

Senator Carstairs: Has that been considered or contemplated?

Ms. Kustra: Not to my knowledge.

Senator Carstairs: There has clearly been some questioning about the two-year term, and yet the House of Representatives in the United States, which I think most people would regard as an effective way of governing, is in fact a two-year term. What is your response to that?

Ms. Kustra: We are operating in a system now which is a two-year term, and the reason we are looking at the change is that community leaders are coming forward asking for that change. They have also said they would like to look at recall provisions if they are going to a longer term of office. As I said earlier, we are responding to the requests of leaders and communities to look at that term of office, and ultimately, it will be the recommendations that come forward from that work as to how the legislative change might take place.

Senator Carstairs: I would be more concerned about what the members of the community have to say than what the leaders have to say about a two-year term.

Senator Lang: There are quite a few issues here. One that comes to mind immediately is the fact that we are going to Manitoba, as the chairman pointed out, in about two weeks' time. On page 15 of your presentation you state:

> INAC respects the path the Manitoba chiefs have chosen. However, given the decision to proceed without legislation in the AMC's next steps, the department does not see a role for itself.

planification communautaire. Le système électoral n'est vraiment qu'un des facteurs qui déterminent une saine gouvernance au niveau communautaire, et il faut tenir compte de tous les facteurs lorsque l'on vérifie si une collectivité a ou non un gouvernement compétent et efficace.

Le sénateur Carstairs : C'est tout à fait vrai, mais d'après votre expérience, la gouvernance est-elle supérieure dans les collectivités dont le régime électoral est assujetti à la Loi sur les Indiens, est-ce qu'il y a de véritables différences entre le groupe qui relève de la Loi sur les Indiens et l'autre groupe?

Mme Kustra : Il y a tout un éventail d'expériences dans les deux groupes. Je ne crois pas que je pourrais vous dire que la gouvernance est meilleure avec l'un ou l'autre des systèmes. Tout est fonction du leadership et de la collectivité en général.

Le sénateur Carstairs : Vous avez bien sûr dit que dans les unités qui ont des codes coutumiers ou qui sont en régime d'autonomie gouvernementale il n'y avait qu'une façon d'interjeter appel et que c'était en s'adressant à la Cour fédérale. Y a-t-il un service d'aide juridique à la disposition des Canadiens autochtones qui voudraient interjeter appel en raison de ce qu'ils perçoivent comme un manque de conformité à la Charte?

Mme Kustra : Non, il n'y en a pas, madame le sénateur.

Le sénateur Carstairs : Est-ce que cette possibilité a été envisagée?

Mme Kustra : Pas que je sache.

Le sénateur Carstairs : De toute évidence, certains remettent en question le mandat de deux ans. Pourtant, la Chambre des représentants aux États-Unis, et je crois que la plupart des gens considèrent que c'est un organisme de gouvernance efficace, est formée de membres qui ont un mandat de deux ans. Que répondez-vous à cela?

Mme Kustra : Nous avons actuellement un régime où les mandats sont de deux ans, et la raison pour laquelle nous envisageons de le modifier est que les dirigeants communautaires nous le demandent. Ils ont également dit qu'ils aimeraient envisager des modalités de destitution si un mandat plus long devait être adopté. Comme je l'ai dit précédemment, nous répondons aux demandes des dirigeants et des collectivités au sujet de ce nouveau mandat et, au bout du compte, les recommandations qui se dégageront de ce travail détermineront comment le changement législatif pourrait se faire.

Le sénateur Carstairs : Je m'intéresserais plus à ce que les membres de la collectivité ont à dire sur les mandats de deux ans qu'à l'opinion des dirigeants.

Le sénateur Lang : Il y a plusieurs questions en jeu, ici. Je pense d'abord au fait que nous devons aller au Manitoba, comme le président l'a fait remarquer, dans environ deux semaines. À la page 15 de votre exposé, vous affirmez ce qui suit :

> Le MAINC respecte la décision prise par les chefs du Manitoba. Toutefois, compte tenu que les chefs ont décidé d'aller de l'avant sans considérer un projet de loi, le ministère ne voit pas le rôle qu'il pourrait jouer.

Could you further explain ''given the decision to proceed without legislation''? What does that mean?

Ms. Kustra: The Manitoba chiefs have decided that they will consult their communities with respect to legislative reform that would see them move out of the Indian Act through the custom conversion policy rather than create a legislative framework that would be applicable to Manitoba First Nations.

Because we are not talking about legislation but rather a process of conversion to custom, that is a discussion between the leaders and the community. As Senator Carstairs indicated, she would be interested in knowing what the community says. That is exactly what the Manitoba chiefs will be doing in the spring and summer period. They will go to their communities and talk to them about the process of electoral reform and get a sense from them whether they want to proceed with a process that would be a conversion to custom or whether they want to follow a legislative framework.

Senator Lang: Could you inform the committee how many First Nations are presently under third-party management?

Ms. Kustra: I do not have those numbers with me; I am sorry, senator.

Senator Lang: If I am not mistaken, I think that number was given to us sometime ago and was in the neighbourhood of 30. These are obviously communities with a lot of problems. If you look at your page 12, which shows a variety of elections issues, with this type of thing happening within the community and going to third-party management, obviously many of these problems have been brought on by it or are a part of it.

I would like to know if you could bring back to the committee a statement as to, out of those 30, 40 or 50, whatever the numbers that are in third-party management, how many of those were custom elections and how many were under the Indian Act elections?

The Deputy Chair: Ms. Kustra, is the fact that the issue of third-party management is under a different directorate or division in the department the reason you do not have that particular information available?

Ms. Kustra: Yes, it is not part of the mandate of my directorate. There is a link to the electoral processes. If there is a community that has a governance dispute that in fact compromises the delivery of essential programs and services, then a decision might be made to put the community into third-party management because there is no leadership in the community, and the essential services are being compromised to the members in that community.

However, in cases where we have electoral leadership disputes in communities, and the community has a strong system for program delivery and there is no concern that essential programs

Pourriez-vous nous expliquer le passage « compte tenu que les chefs ont décidé d'aller de l'avant sans considérer un projet de loi »? Qu'est-ce que cela signifie?

Mme Kustra : Les chefs du Manitoba ont décidé de consulter leurs collectivités au sujet de la réforme législative qui leur permettrait de se soustraite aux dispositions de la Loi sur les Indiens aux termes de la Politique sur la conversion à un système électoral coutumier plutôt qu'en créant un cadre législatif qui s'appliquerait aux Premières nations du Manitoba.

Comme nous ne parlons pas de loi mais plutôt d'un processus de conversion à un code coutumier, la discussion se tient entre les dirigeants et la collectivité. Le sénateur Carstairs a dit qu'elle aimerait savoir ce que les membres de la collectivité ont à dire. C'est exactement ce que les chefs du Manitoba feront, au printemps et pendant l'été. Ils se rendront dans leurs collectivités et ils parleront avec leurs membres du processus de réforme électorale. Ils pourront alors déterminer si elles préfèrent un processus qui mènerait à la conversion au code coutumier ou si elles veulent prendre la voie législative.

Le sénateur Lang : Pourriez-vous dire au comité combien de Premières nations sont actuellement gérées par un séquestre-administrateur?

Mme Kustra : Je n'ai pas ces chiffres ici, je suis désolée, monsieur le sénateur.

Le sénateur Lang : Si je ne me trompe pas, je crois que ce nombre nous a été communiqué il y a quelque temps, qu'il y en aurait une trentaine. Ce sont évidemment des collectivités qui éprouvent beaucoup de difficultés. Si vous prenez la page 12 de votre exposé, qui expose diverses questions liées aux élections, avec ce qui se passe dans la collectivité et le recours à un séquestre-administrateur, évidemment, nombre de ces problèmes sont, en tout ou en partie, le résultat de la situation.

J'aimerais que vous fassiez parvenir au comité une déclaration indiquant combien, parmi ces 30, 40 ou 50 collectivités gérées par un séquestre-administrateur, quel que soit leur nombre, combien ont un code d'élections coutumier et combien sont assujetties au régime électoral de la Loi sur les Indiens.

Le vice-président : Mme Kustra, est-ce que le fait que la gestion par un séquestre-administrateur relève d'une autre direction ou division au ministère explique que vous n'ayez pas cette information?

Mme Kustra : Oui, cela ne fait pas partie du mandat de ma direction générale. Il y a un lien avec les processus électoraux. Si une collectivité a des problèmes de gouvernance qui, effectivement, compromettent l'exécution des programmes et services essentiels, alors il peut être décidé de confier la gestion de cette collectivité à un séquestre-administrateur, parce qu'il n'y a pas de leadership dans la collectivité et que les services essentiels sont menacés pour les membres de cette collectivité.

Par contre, lorsqu'il y a des conflits concernant les dirigeants élus dans la collectivité mais que la collectivité a un bon système d'exécution des programmes et que personne ne s'inquiète des

and services to members are being compromised, there would not be a decision made to put that community into third-party management.

It is not a decision that is automatic when there is a dispute. It is really based on the ability of the community to continue to serve its members.

Senator Lang: I would like to go back to another issue, and that is the issue that Senator Brazeau raised. It is the question of the custom code. I notice that every time you speak of that, you make it very clear that the day you approve that code, as far as you are concerned, it must be Charter compliant and it must meet all the requirements of natural justice; but if there are changes down the road and they do not meet the Charter requirements, it does not matter to you because you have done your job and this is now separate and apart from any responsibility of INAC. Is that the correct? Is that the position you are taking?

Ms. Kustra: That is basically correct. There are court decisions that have challenged custom codes with respect to Charter compliance. The courts have ruled that certain custom election codes do not respect the Charter of Rights and Freedoms and have required that those codes be updated at the community level.

Senator Lang: Who is responsible for ensuring that they adhere to the ruling brought forward? Someone must be the referee; is that right?

Nathalie Nepton, Director, Band Governance Directorate, Indian and Northern Affairs Canada: As with all court decisions, it really depends on the two parties. Whoever the decision is against, it is their obligation to carry out the court's orders.

Ms. Kustra: There is an oversight role for the department, though.

Senator Lang: At that stage, you do not require that they provide you with a document that they revised their code in order to be Charter compliant, even after a court said they must do so?

Ms. Nepton: In the case of a judicial review of a custom code's legitimacy or validity of its provisions, it goes back to the First Nation in order to implement that decision, just as it would in any civil matter. The department is not a party to the action. The dispute is between the individual and the band. The department is not a party to the action, so that is why it does not have a role to play in that context.

The Deputy Chair: Would the First Nations not consider that it is their own business and they do not want the department to continue delving into their lives? Would you not think, Senator Lang, that First Nations, in a sense, would be incensed if the department continued vetting and monitoring and so forth? It seems to me that would be the issue.

programmes et services essentiels pour les membres, nous ne prendrions pas la décision de confier la gestion de cette collectivité à un séquestre-administrateur.

Cette décision n'est pas automatique en cas de différends. C'est vraiment fonction de la capacité de la collectivité de continuer à servir ses membres.

Le sénateur Lang : J'aimerais revenir à une autre question, une question que le sénateur Brazeau a soulevée. Je veux parler du code coutumier. Je constate que chaque fois que vous parlez de cela, vous indiquez clairement que le jour où vous approuvez le code, en ce qui vous concerne, ce code est conforme à la Charte et il répond à toutes les exigences de la justice naturelle; mais si des changements y sont apportés par la suite, si les codes ne répondent plus aux exigences de la Charte, cela n'a pas d'importance à vos yeux parce que vous avez fait votre travail et qu'il s'agit maintenant d'une responsabilité distincte de tout ce qui intéresse AINC. Est-ce exact? Est-ce la position que vous adoptez?

Mme Kustra : C'est essentiellement exact. Les tribunaux se sont prononcés suite à la contestation de codes coutumiers en fonction de la Charte. Les tribunaux ont décrété que certains codes électoraux coutumiers ne respectaient pas la Charte des droits et libertés et ils ont exigé que ces codes soient modifiés au niveau communautaire.

Le sénateur Lang : Qui est chargé de veiller à l'application de ces décisions? Il doit bien y avoir un arbitre, n'est-ce pas?

Nathalie Nepton, directrice, Direction de l'administration des bandes, Affaires indiennes et du Nord Canada : Chaque fois que les tribunaux prennent une décision, l'application en incombe, au fond, aux deux parties. Le groupe contre lequel la décision a été prononcée est tenu d'exécuter les ordonnances du tribunal.

Mme Kustra : Le ministère remplit toutefois un rôle de supervision.

Le sénateur Lang : À cette étape, vous n'exigez pas que l'on vous présente un document montrant que le code a été révisé pour se conformer à la Charte, même après que le tribunal s'est prononcé?

Mme Nepton : En cas d'examen judiciaire portant sur la légitimité ou la validité des dispositions d'un code coutumier, c'est à la Première nation qu'il incombe de mettre en œuvre la décision, tout comme s'il s'agissait d'une question civile. Le ministère n'est pas partie prenante à l'instance. Le conflit oppose le particulier à la bande. Le ministère n'est pas partie prenante à l'instance, et c'est la raison pour laquelle il n'a pas de rôle à jouer dans ce contexte.

Le vice-président : Est-ce que les Premières nations ne seraient pas portées à considérer qu'il s'agit de leurs propres affaires et à refuser que le ministère continue d'intervenir dans leurs vies? Ne pensez-vous pas, sénateur Lang, que les Premières nations seraient furieuses, en quelque sorte, si le ministère continuait d'approuver, de surveiller, entre autres? Il me semble que c'est là la question.

Senator Lang: I guess I would put it this way: It is not unlike taking a municipality under a municipal act in any province into third-party management, or if they are in violation of very significant parts of their Charter, the province steps in and ensures they adhere. That is my question.

It is one thing to make a decision that if things are wrong and they must be corrected. I would assume there must be a third party that ensures they are following what was laid out to be followed. If they do not do that, who does? I am thinking about the individual who lives in the community, has very little power, a small voice. Their rights may well end up being infringed upon. That is my question.

I do not think the department should be running the business, but on the other hand, there must be something out there that says if things have gone awry, they ensure it is corrected. Someone may check and see that is it is indeed corrected. That is called accountability. Who do you account to?

Senator Hubley: Thank you very much for your presentations this evening. I have a couple of questions.

Those bands that have moved from the Indian Act to another form of elections, what do they give as their reason for doing so?

Ms. Kustra: One of the key reasons for moving to custom is to change the term of office. Many of the custom codes that are presented to us follow the Indian Band Election Regulations quite closely except for the term of office. With custom election codes, we often see terms of office of three, four and five years.

There is also an opportunity in some cases for the community to import some of their traditional customs into the democratic electoral process and to create the kind of balance that they cannot achieve under the provisions of the Indian Act.

Senator Hubley: Do they ever cite reasons like having governance that is comparable to other municipalities or communities so that they would then better be able to communicate with those, have the same style of governance and perhaps find some mutual strength in that? In other words, being able to partner with other communities and things of that nature.

Ms. Kustra: I think the communities really look at the election system as separate and apart from some of their broader governance initiatives and their overall accountability and ability to partner with corporate Canada, other municipalities, et cetera. I think they see strength in an election system that they have designed and operate themselves as opposed to a system in which they continue to be under the system of federal legislation and under what they probably view as the heavy hand of government.

Senator Hubley: One of the issues we have studied is economic development. The First Nations communities that have had successes in that regard, and many of them have, have partnerships with other municipalities and, obviously, businesses.

Le sénateur Lang : Je pense que je le formulerais ainsi : c'est un peu comme si l'on imposait un séquestre-administrateur à une municipalité aux termes de la loi provinciale sur les municipalités. Quand une municipalité enfreint des parties très importantes de sa charte, la province intervient pour veiller à ce qu'elle les respecte. C'est ma question.

On peut bien prendre des décisions, dire que quelque chose ne va pas et qu'il faut corriger la situation. J'imagine qu'il doit y avoir une tierce partie qui veille au respect de l'ordonnance. S'ils ne le font pas, qui le fait? Je pense à la personne qui vit dans la collectivité, qui a très peu de pouvoir, qui n'a qu'une toute petite voix au chapitre. Ses droits risquent fort d'être bafoués. C'est le sens de ma question.

Je ne pense pas qu'il appartienne au ministère de tout gérer, mais il doit quand même y avoir des mécanismes qui permettent de dire que s'il y a des irrégularités, il faut veiller à ce qu'elles soient corrigées. Quelqu'un peut vérifier et dire que tout a effectivement été corrigé. C'est ce qu'on appelle la reddition de comptes. À qui rend-on des comptes?

Le sénateur Hubley : Je vous remercie de cet exposé. J'ai deux ou trois questions à vous soumettre.

Les bandes qui se sont soustraites à la Loi sur les Indiens pour adopter un autre régime électoral, quel motif ont-elles invoqué?

Mme Kustra : L'une des principales raisons invoquées pour adopter un code coutumier est le désir de modifier la durée du mandat. Nombre des codes coutumiers qui nous sont présentés suivent de très près le Règlement sur les élections au sein des bandes d'Indiens, sauf dans le cas du mandat. Les codes coutumiers fixent souvent les mandats à trois, quatre ou cinq ans.

Dans certains cas, c'est l'occasion pour la collectivité d'intégrer certaines de leurs coutumes traditionnelles au processus électoral démocratique et de créer le genre d'équilibre qu'elle ne peut pas atteindre aux termes de la Loi sur les Indiens.

Le sénateur Hubley : Mentionnent-elles, par exemple, qu'elles veulent avoir une gouvernance comparable à celle d'autres municipalités ou collectivités, pour pouvoir mieux communiquer avec elles, avoir le même style de gouvernance et peut-être tirer de cela des points forts mutuels? Autrement dit, elles veulent pouvoir établir des partenariats avec d'autres collectivités, des choses de ce genre.

Mme Kustra : Je crois que les collectivités considèrent vraiment le système électoral comme entièrement distinct de certaines de leurs grandes initiatives de gouvernance, de leur responsabilité globale et de leur capacité d'établir des partenariats avec les entreprises du Canada, d'autres municipalités, et cetera. Je crois qu'elles considèrent comme un atout un système électoral qu'elles ont conçu et qu'elles gèrent elles-mêmes, par opposition à un système où elles continuent de relever d'un régime législatif fédéral et où elles distinguent la lourde main du gouvernement.

Le sénateur Hubley : Nous avons étudié, entre autres, le développement économique. Les collectivités des Premières nations qui ont réussi sur ce plan, et nombre d'entre elles ont réussi, ont établi des partenariats avec d'autres municipalités et, évidemment, avec des entreprises.

I am wondering if you see that putting in a governance system that allows them the time to develop these relationships would be a positive thing. Is it something that they view as being important or something that we just feel might be helpful?

Ms. Kustra: It is an important element. There are examples of very prosperous First Nations who elect their leaders under the Indian Act. I am sure the committee, having looked at economic development, would have looked at the situation of the Osoyoos First Nation and Chief Louie, who was elected under the provisions of the Indian Act. We can also think of the Westbank First Nation, which is now operating under the self-government agreement. They have decided to fully design all aspects of government in addition to their leadership selection.

Membertou First Nation in the Atlantic provinces as well would be a good example of a community under the Indian Act, under the two-year term, which has prospered and flourished and made significant partnership arrangements with others to benefit their community.

Senator Hubley: For the bands that govern their elections on a two-year term, is there continuity? Does the chief get elected maybe every two years for a period of time, so that there is some continuity in that governance, or is it a new chief every two years?

Ms. Kustra: There certainly are situations where chief and council are elected for a number of terms. It goes back to the track record or the performance of a chief and council in delivering on economic opportunity for the community or being responsive to the needs of the community. It gets back, in my view, to the leadership of the individuals rather than the system.

Senator Dyck: Why would an individual First Nation choose to go the custom route? Does it have anything to do with the size of the community, the number of members, or whether it was a community that could be deemed financially healthy and was doing well economically? Does it have to do with whether it was a particular First Nation that had a large number of Bill C-31 First Nations that were returning to the community that had changed the overall mix within the community? I do not know whether in your data banks you collect that type of information, and if you do, could you perhaps provide us with that information?

Ms. Kustra: That is a very good question. There are probably a variety of reasons that First Nations communities come forward and wish to operate under a community custom as opposed to under the Indian Act.

If we were to look at the over 300 nations that are operating under a community custom, we would find communities of all sizes with membership that is both on and off reserve. We would find communities where there is a large on-reserve population and others where the population is split. We would have communities that are financially healthy and also those that are struggling. It is a reflection of the aspirations of the community because there is a community approval process associated with the transfer from the Indian Act to custom.

Croyez-vous que l'adoption d'un système de gouvernance qui donne le temps d'établir ces relations constitue une évolution positive? Est-ce un aspect qu'elles jugent important ou seulement quelque chose qui, selon nous, pourrait être utile?

Mme Kustra : C'est un élément important. Il y a des exemples de Premières nations très prospères qui élisent leurs dirigeants aux termes de la Loi sur les Indiens. Je suis certaine que le comité, après avoir examiné le développement économique, se sera penché sur la situation de la Première nation d'Osoyoos et du chef Louie, qui a été élu aux termes de la Loi sur les Indiens. Nous pouvons aussi prendre le cas de la Première nation de Westbank, qui fonctionne maintenant en vertu d'une entente sur l'autonomie gouvernementale. Elle a décidé de concevoir entièrement tous les aspects du gouvernement, en plus du choix de ses dirigeants.

La Première nation de Membertou, dans les provinces atlantiques, serait elle aussi un bon exemple de collectivité assujettie à la Loi sur les Indiens, avec des mandats de deux ans, et qui a prospéré, s'est épanouie et a conclu des ententes de partenariat importantes avec d'autres, dans l'intérêt de ses membres.

Le sénateur Hubley : Dans le cas des bandes dont le régime électoral prévoit des mandats de deux ans, y a-t-il une continuité? Est-ce que le chef est élu tous les deux ans pendant un certain temps, de sorte qu'il y a une certaine continuité de gouvernance, ou y a-t-il un nouveau chef tous les deux ans?

Mme Kustra : Il y a certainement des cas où le chef et les membres du conseil sont élus et réélus à plusieurs reprises. Cela est lié aux antécédents ou au rendement du chef et des membres du conseil, qui doivent offrir des perspectives économiques à la collectivité ou répondre à ses besoins. Cela se ramène, à mes yeux, au leadership des personnes plutôt qu'au système.

Le sénateur Dyck : Pourquoi une Première nation choisirait-elle l'option du code coutumier? Est-ce que c'est lié à la taille de la collectivité, au nombre de membres, au fait que la collectivité peut être considérée comme ayant des finances saines et de belles perspectives économiques? Est-ce dû au fait qu'un grand nombre de membres ont pu réintégrer cette Première nation à la suite du projet de loi C-31, ce qui aurait modifié la composition globale de la collectivité? J'ignore si vous compilez ce genre de renseignements dans vos bases de données, mais si vous le faites, pourriez-vous nous les transmettre?

Mme Kustra : C'est une excellente question. Il y a sans doute diverses raisons qui poussent les collectivités des Premières nations à choisir un code coutumier communautaire plutôt que les dispositions de la Loi sur les Indiens.

Si nous examinons les quelque 300 nations qui ont adopté un code coutumier, nous y trouverons des collectivités de toutes les tailles, dont les membres vivent dans la réserve et à l'extérieur. Nous verrons des collectivités qui ont une forte population habitant dans la réserve et d'autres dont la population est divisée. Il y aurait des collectivités dont les finances sont saines et d'autres qui éprouvent des difficultés. Cela reflète les aspirations de la collectivité, car il existe un processus d'approbation communautaire qui permet de remplacer les dispositions de la Loi sur les Indiens par un code coutumier.

Senator Dyck: You were saying that an individual First Nation that wishes to convert needs to submit a written document to your department. You must have some kind of standard checklist or a certain minimum kind of customary code that each First Nation must meet. Is there such a framework, and is that framework shared with the individual First Nations? For example, does it say on the form that you must have these following principles, and check the boxes if you do?

Ms. Kustra: The election codes submitted to the department must be compliant with the Charter of Rights and Freedoms, must provide voting rights for off-reserve members, must have an appeal mechanism and must have an opportunity for off-reserve electors to participate in the electoral process.

The department offers what we call "custom code workshops." In a particular region, where we have a number of First Nations or even only one who has expressed an interest in pursuing the development of a community custom code, Ms. Nepton's staff along with Mr. Boivin's hold workshops to explain to the community the process of moving from the Indian Act into a community custom and the requirements, such as the ones I have listed here.

Quite often, the process takes in excess of two years from the time a community starts to think about moving to custom to the point where they have a vote in the community to make a decision that they do want to proceed with the code that they have developed. Then it is submitted to the department for consideration.

Senator Dyck: I do not know about the other senators, but in my mind, it would be useful to have several examples. We are talking about these things, but I have never seen one.

Is there a variation from what you would consider the bare minimum to something that you consider to be quite elaborate and foolproof, as it were, that would work extremely well? I do not know whether it would be useful to provide examples to the committee.

The Deputy Chair: Would you be able to provide a number of copies of these election rules?

Senator Lang: I assume that all these custom codes are public documents; are they not?

Ms. Kustra: No, they are not. The custom codes are public documents from the perspective of a community. They should be available to all the members in the community, but they are not necessarily public documents that are widely available across the country.

Some nations, I believe, have their election codes posted on their community websites; others do not.

In circumstances where we have disputes in communities, often members will call the department asking for copies of the code, and as I mentioned earlier, we do not have the current copies of the code. We only have the copy that would have been submitted

Le sénateur Dyck : Vous disiez qu'une Première nation qui désire se soustraire à la Loi sur les Indiens doit présenter un document écrit à votre ministère. Vous devez avoir une liste de contrôle quelconque, un code coutumier minimal que chaque Première nation doit respecter. Est-ce qu'il existe un tel cadre, et est-ce que ce cadre est communiqué aux Premières nations? Par exemple, est-ce qu'il est indiqué sur le formulaire qu'il faut adopter le principe suivant, et veuillez cocher la case si vous l'avez?

Mme Kustra : Les codes électoraux présentés au ministère doivent respecter les dispositions de la Charte des droits et libertés, ils doivent accorder le droit de vote aux membres vivant à l'extérieur de la réserve, ils doivent définir un mécanisme d'appel et ils doivent permettre aux électeurs de l'extérieur de la réserve de participer au processus électoral.

Le ministère offre ce que nous appelons « des ateliers sur les codes coutumiers ». Dans une région donnée, où un certain nombre de Premières nations, et parfois même seulement une, ont signifié qu'elles envisagent d'élaborer un code coutumier communautaire, le personnel des services de Mme Nepton et de M. Boivin organise des ateliers pour expliquer à la collectivité le processus permettant de passer de la Loi sur les Indiens à un code communautaire et les exigences applicables, notamment celles que j'ai indiquées ici.

Assez souvent, il faut plus de deux années entre le moment où la collectivité commence à songer à se soustraire des dispositions de la Loi sur les Indiens et à adopter un code coutumier jusqu'au moment où un scrutin est organisé dans la collectivité pour entériner le code qui a été élaboré. Ce code est ensuite présenté au ministère, aux fins d'examen.

Le sénateur Dyck : Je ne sais pas ce qu'en pensent mes collègues, mais selon moi il serait utile de voir quelques exemples. Nous parlons de toutes ces choses, mais je n'en ai jamais vu un seul.

Y a-t-il des variantes entre ce que vous considérez comme le strict minimum et un code que vous jugez bien développé et solide, par exemple, quelque chose qui donnerait d'excellents résultats? Je me demande s'il serait utile de nous fournir quelques exemples.

Le vice-président : Pourriez-vous nous transmettre un certain nombre d'exemplaires de règles électorales?

Le sénateur Lang : J'imagine que tous ces codes coutumiers sont du domaine public? Est-ce bien le cas?

Mme Kustra : Non, ils ne le sont pas. Les codes coutumiers sont des documents publics du point de vue d'une collectivité. Ils doivent être mis à la disposition de tous les membres de la collectivité, mais il ne s'agit pas nécessairement de documents qui peuvent être largement diffusés dans tout le pays.

Certaines nations, je crois, publient leurs codes électoraux sur le site web de la collectivité; d'autres ne le font pas.

En cas de conflit dans une collectivité, les membres s'adressent souvent au ministère et demandent des exemplaires du code mais, comme je l'ai dit précédemment, nous n'avons pas d'exemplaires à jour de ce code. Nous avons seulement l'exemplaire qui nous a été

at the time the community requested a move out of the Indian Act. Many communities were never under the Indian Act, and the election regime that they use to elect their leaders would be basically totally unknown to us.

The Deputy Chair: Ms. Kustra, would you be able to provide us with just a sample copy, without necessarily knowing which First Nation it is, to give us an idea of the types of election rules there are?

Ms. Kustra: Yes, I can.

Senator Dyck: The research analyst has just handed me something from your website, a Sample Leadership Selection Code.

The Deputy Chair: Does that suffice for you?

Senator Dyck: It looks like it would be what you use when you go out to hold workshops.

Ms. Kustra: Yes, that is correct. That has all the basic elements of what we believe to be a good electoral code. Communities work from that as a template and flesh it out to reflect the perspectives and the wants and needs of the individual community, while still addressing all of the key components of a code that are required in order for us to accept it.

The Deputy Chair: Does that satisfy you?

Senator Dyck: Yes.

Senator Peterson: Thank you for your presentation. Most First Nations that have appeared before this committee have indicated to us an inherent distrust of INAC and the Indian Act. Do you feel that more First Nations would gravitate toward custom elections if INAC were more supportive and encouraged them and worked with the bands in consulting their communities, particularly providing financial help?

Ms. Kustra: We definitely do work with communities who express an interest in moving to community custom. In any given year, we probably conduct between eight and fifteen workshops with communities who are interested in moving this way. We provide the sample codes for their consideration, and in some areas there is some support provided to the community to proceed with the ratification process. Where they have large amounts of material that must go out to inform their members, we often provide support in terms of developing information packages for them to share to seek the consensus of their community.

Senator Peterson: Could you give us your views on the potential section 35 implications of election provisions in the Indian Act dealing primarily with the terms of office and establishing fixed election dates? Does this impact on the rights of First Nations?

soumis au moment où la collectivité a demandé de se soustraire à la Loi sur les Indiens. Nombre de collectivités n'ont jamais été assujetties à la Loi sur les Indiens, et le régime en vertu duquel elles élisent leurs dirigeants nous serait pratiquement inconnu.

Le vice-président : Madame Kustra, pourriez-vous nous fournir simplement un échantillon, sans nécessairement indiquer la Première nation concernée, pour nous donner une idée du genre de règles électorales que l'on utilise?

Mme Kustra : Oui, certainement.

Le sénateur Dyck : Notre recherchiste vient de me remettre quelque chose provenant de votre site web. C'est un spécimen d'un code électoral.

Le vice-président : Est-ce que cela vous suffit?

Le sénateur Dyck : Il me semble que c'est ce que vous utilisez lors de vos ateliers.

Mme Kustra : Oui, c'est exact. Ce document contient tous les éléments fondamentaux de ce que nous croyons être un bon code électoral. Les collectivités s'en servent comme modèle et elles le développent en fonction de leurs points de vue, de leurs souhaits et de leurs besoins, en tenant compte de tous les éléments clés qu'un code doit comporter pour être acceptable à nos yeux.

Le vice-président : Est-ce que cela vous satisfait?

Le sénateur Dyck : Oui.

Le sénateur Peterson : Merci de votre exposé. La plupart des Premières nations qui ont comparu devant le comité ont indiqué qu'elles se méfiaient profondément d'AINC et de la Loi sur les Indiens. Avez-vous l'impression qu'un plus grand nombre de Premières nations préféreraient un régime électoral coutumier si AINC les appuyait et les encourageait mieux et si le ministère aidait les bandes à consulter leurs membres, en particulier en leur fournissant une aide financière?

Mme Kustra : Nous collaborons vraiment avec les collectivités qui manifestent de l'intérêt à l'égard des codes coutumiers. Au cours d'une année donnée, nous tenons sans doute entre 8 et 15 ateliers dans des collectivités qui envisagent ce changement. Nous fournissons des modèles de code qu'elles peuvent examiner et, dans certaines régions, un soutien peut être offert à la collectivité pour qu'elle puisse procéder à la ratification. Lorsqu'il faut communiquer une grande quantité d'information aux membres, nous offrons souvent de l'aide en matière d'élaboration de trousses d'information destinées à la collectivité, pour solliciter l'approbation des membres de la collectivité.

Le sénateur Peterson : Pouvez-vous nous dire ce que vous pensez de la possibilité que certaines dispositions de la Loi sur les Indiens, en particulier celles qui portent sur la durée du mandat et l'établissement de dates d'élection fixes, soient contraires à l'article 35? Est-ce que cela a des conséquences sur les droits des Premières nations?

Ms. Kustra: Not being a lawyer, I do not feel comfortable answering that question with respect to the implications on section 35 rights. A number of lawyers across the country have submitted opinions from time to time to First Nations organizations with respect to that question.

Senator Peterson: I would think your department would have a view on this. Perhaps you could provide that at some later date.

My concern is that the Crown is exiting from this whole process. They are obviating their fiduciary responsibilities and their duty to consult. I get a sense that they say, ''You have done that work. We are out of here. We are giving up on you.'' Is that true or not?

Ms. Kustra: Where we remove ourselves from electoral processes, it is at the request of the First Nation. It is not something that we impose on First Nations communities. All our work with the communities to move from the Indian Act to custom is done in response to community requests. The work that we are doing right now with the Assembly of Manitoba Chiefs and with the Atlantic Policy Congress is all in response to requests from those organizations to work with them. They want either to develop new legislation that is more rigorous and better reflects the needs of a particular group, or to work with the organization and the communities to move out of the Indian Act through the custom conversion process. It is in response to their requests; it is not driven by the federal government.

Senator Peterson: In Manitoba, which have you just spoken about, they have suggested now that the department has retreated because they want to go to the communities and discuss it with them. You removed yourself, is that true? You said you were helping but you have now removed yourself?

Ms. Kustra: It is the mandate to the chiefs to go to their community to discuss issues with respect to future electoral processes in the community. That is clearly a discussion that must take place between the citizens, the residents, the members of the community, and the leaders. We will respond to the information that is brought back after that process is concluded.

Senator Peterson: However, the minute they do that, you do remove yourself from the discussion. That is, when they say, ''We are going to talk about community rather than the legislative approach.''

Ms. Kustra: They have indicated that they want to go to the community to talk to them about how they wish to proceed. Given the view that you also shared in one of your opening comments, namely that there is dislike for the Indian Act and for the department, there will probably be a more frank discussion if the department is not at those community meetings.

However, if we are asked to go in and provide information or to hold a workshop, as I have already indicated, we would certainly be prepared to do that.

Mme Kustra : Je ne suis pas avocate, je ne me sens pas les compétences voulues pour répondre à cette question concernant les effets sur les droits garantis par l'article 35. Un certain nombre d'avocats au pays ont présenté des opinions à ce sujet aux organisations des Premières nations.

Le sénateur Peterson : Il me semble que votre ministère doit avoir une opinion à ce sujet. Vous pourriez peut-être nous la communiquer ultérieurement?

Ce qui m'inquiète, c'est que la Couronne se retire de tout ce processus. Elle renonce à des responsabilités fiduciaires et à son devoir de consultation. J'ai le sentiment qu'elle dit : « Vous avez fait ce travail. Moi, ça ne m'intéresse plus. Je ne veux plus m'occuper de vous. » Est-ce exact?

Mme Kustra : Quand nous nous retirons du processus électoral, c'est à la demande de la Première nation. Ce n'est pas une décision que nous imposons aux collectivités des Premières nations. Lorsque nous travaillons avec des collectivités pour les aider à se soustraire à la Loi sur les Indiens et adopter des codes coutumiers, nous le faisons à la demande de la collectivité. Le travail que nous effectuons à l'heure actuelle avec l'Assemblée des chefs du Manitoba et avec le Congrès des chefs des Premières nations de l'Atlantique répond à des demandes présentées par ces organisations. Elles veulent soit élaborer de nouvelles dispositions législatives qui sont plus rigoureuses et qui reflètent mieux les besoins d'un groupe donné, soit travailler avec l'organisation et les collectivités pour se soustraire aux dispositions de la Loi sur les Indiens suivant le processus de conversion à un système électoral coutumier. Nous répondons à leurs demandes; cela ne se fait pas à l'initiative du gouvernement fédéral.

Le sénateur Peterson : Au Manitoba, et vous venez d'en parler, on a indiqué que le ministère s'était retiré parce que les chefs voulaient aller dans les collectivités et discuter avec elles. Vous vous êtes retirés, est-ce vrai? Vous avez dit que vous les aidiez, mais maintenant vous vous retirez?

Mme Kustra : Les chefs ont pour mandat de s'adresser à leurs collectivités pour discuter des futurs processus électoraux dans la collectivité. C'est nettement une discussion qui doit se tenir entre les citoyens, les habitants, les membres de la collectivité, et les dirigeants. Nous réagirons à l'information qui nous sera soumise à la fin du processus.

Le sénateur Peterson : Toutefois, dès qu'ils arrivent à cette étape, vous vous retirez de la discussion. C'est-à-dire, lorsqu'ils déclarent : « Nous allons parler à la collectivité plutôt que d'adopter l'approche législative. »

Mme Kustra : Ils ont indiqué qu'ils voulaient s'adresser à leurs collectivités pour leur parler de la façon dont ils veulent procéder. Compte tenu de ce que vous avez affirmé au début de votre intervention, c'est-à-dire qu'ils se méfient de la Loi sur les Indiens et du ministère, la discussion sera sans doute plus libre si le ministère n'assiste pas aux réunions communautaires.

Toutefois, si on nous demande d'être présents et de fournir de l'information ou d'organiser un atelier, comme je l'ai déjà dit, nous sommes tout à fait disposés à aider.

Senator Peterson: It seems that more discussion between the chiefs and their community is a good thing, not a bad thing.

Ms. Kustra: Yes.

Senator Peterson: We should encourage them and help them and not withdraw.

Do you have any data to demonstrate what is taking place in Atlantic Canada with regard to election preferences? I did not see anything in your briefs.

Ms. Kustra: Yes. The Atlantic Policy chiefs have come forward to ask us to work with them on a process that would lead to a longer term of office and potentially the development of codes that would better reflect the needs of their communities, basically to reform the Indian Act for the communities in the Atlantic region only. That is, not for anywhere else in Canada; only for those particular communities.

Senator Peterson: Section 35 does not come in on this at all? We have been through that. You will check it. Thank you.

Senator Raine: I am finding this fascinating but I have some questions. First, in your pie chart, you talk about the percentages under the different types of election procedures. Regarding custom, do I understand that only 20 of those are post-Corbière? There is a further group that were always custom based, so they do not have to live up to the Charter. In other words, they just do their own thing. Is that correct?

Ms. Kustra: That is correct.

Senator Raine: Out of the 336, how many would that be?

Mr. Boivin: Of the 336, roughly one third have never been subject to an Indian Act election order.

Senator Raine: Two thirds have and some of them are further along because they have come into custom post-Corbiere?

Mr. Boivin: The idea of moving out of the Indian Act started in the 1970s. Bands moved out in the 1970s and the 1980s. That is why the numbers do not balance. The ones there when the official policy went into place are the ones on which the department put that review funnel.

Senator Raine: Is it fair to say that there are a significant number of First Nations communities in our country where they do not have to follow any of what we would call a check list that would ensure the principles of democracy as we understand it, but also we have not seen their codes? That is to say, we do not know what their codes are.

Ms. Kustra: That is correct. However, we should also not assume that they are not following principles of natural justice or have not changed their code to be Charter compliant or to provide opportunities for off-reserve members to vote.

Le sénateur Peterson : Il me semble que la discussion entre les chefs et leurs collectivités est une bonne chose, que plus il y a de discussion et mieux c'est.

Mme Kustra : Oui.

Le sénateur Peterson : Nous devrions les encourager et les aider, et non pas nous retirer.

Avez-vous des données sur ce qui se passe au Canada atlantique en termes de préférences électorales? Je n'ai rien vu dans votre mémoire.

Mme Kustra : Oui. Le Congrès des chefs des Premières nations de l'Atlantique nous a demandé de collaborer avec lui pour définir un processus qui mènerait à l'allongement des mandats et, peut-être, à l'élaboration de codes qui refléteraient mieux les besoins de leurs collectivités, essentiellement pour réformer la Loi sur les Indiens uniquement pour les collectivités de la région atlantique. Cela ne vise pas les autres régions du Canada, seulement ces collectivités.

Le sénateur Peterson : L'article 35 ne joue pas dans tout cela? Nous en avons déjà parlé. Vous le vérifierez. Merci.

Le sénateur Raine : Tout cela me fascine, mais j'ai quelques questions. Premièrement, dans votre diagramme à secteurs, vous présentez les pourcentages des divers types de régimes électoraux. Dans le cas des codes coutumiers, est-ce que je dois comprendre que seulement 20 ont été adoptés depuis la promulgation de l'arrêt *Corbiere*? Les membres d'un autre groupe ont toujours utilisé des codes coutumiers, alors ils n'ont pas besoin de respecter la Charte. Autrement dit, ils font ce qui leur plaît. Est-ce exact?

Mme Kustra : C'est exact.

Le sénateur Raine : Sur les 336, il y en aurait combien?

M. Boivin : Sur les 336, à peu près le tiers n'a jamais été assujetti au régime électoral prévu dans la Loi sur les Indiens.

Le sénateur Raine : Les deux tiers l'ont été et certaines de ces collectivités sont plus avancées parce qu'elles ont adopté un code coutumier après la promulgation de l'arrêt *Corbiere*?

M. Boivin : L'idée de se soustraire aux dispositions de la Loi sur les Indiens est née dans les années 1970. Les bandes ont commencé à le faire dans les années 1970 et 1980. C'est pourquoi nos chiffres ne se correspondent pas. Celles qui l'ont fait quand la politique officielle a été adoptée sont celles sur lesquelles le ministère s'est concentré.

Le sénateur Raine : Alors peut-on dire qu'il y a un nombre considérable de collectivités des Premières nations dans notre pays où l'on n'est pas tenu de suivre ce que nous pourrions appeler une liste de contrôle pour vérifier si les principes de la démocratie tels que nous les comprenons sont respectés, et qu'en outre nous n'avons pas vu leurs codes? Ce que je dis, c'est que nous ignorons ce que prévoient leurs codes.

Mme Kustra : C'est exact. Nous ne devons toutefois pas supposer qu'ils ne respectent pas les principes de la justice naturelle ou qu'ils n'ont pas modifié leur code afin de se conformer à la Charte ou d'offrir aux membres à l'extérieur de la réserve la possibilité de voter.

Senator Raine: I appreciate that. They may be doing a great job.

I hope that you keep statistics. You get complaints from individual band members, not from bands. I interpret that to mean that the council and the chief are presenting a position on behalf of the band. I am talking about individual First Nations members who are coming to you and saying, ''Something is going wrong with my council. I do not approve. I need someone to look into this.'' Are those complaints coming from Indian Act bands or from custom-elected bands?

Ms. Kustra: If it is a complaint related to an electoral process, there is a very specific process identified in the Indian Act to appeal an election. Individual band members who are concerned that the Indian Act provisions were not followed, or feel there was a breach of the regulation, or there was some corrupt practice can file an appeal with the department within 45 days of the election. There is a whole process that we go through to investigate the appeal and, ultimately, either uphold the election results or dismiss, in whole or in part, the election results.

However, there are other complaints that come in from community members. Access to their audit is one that we hear fairly often; letters come in. Those are handled through a complaints and allegations union in INAC which is separate and apart from the elections unit. The department works with the elected leaders to try to get them to provide the information that the individual band member is seeking.

However, in some cases, that information will ultimately be provided by the department if the individual cannot get it from their council or their band administration.

Senator Raine: You do not track that at all, do you?

Ms. Kustra: No, we do not.

Senator Raine: We are trying to get at a better way for people to improve the governance systems for our First Nations. There is one thing that keeps striking me: You have talked quite a few times about bands wanting to move out of the Indian Act. However, you are not talking about moving out of the Indian Act; you are just saying for the election purpose?

Ms. Kustra: That is correct.

Senator Raine: The Indian Act still rules every other aspect of their life.

Ms. Kustra: That is true, unless they are a self-governing First Nation. They can exercise jurisdiction under another piece of optional legislation. For example, if they are taxing under the First Nations Fiscal and Statistical Management Act, the provisions of the Indian Act would not apply to them with

Le sénateur Raine : Je le reconnais. Ils font peut-être un excellent travail.

J'espère que vous tenez des statistiques. Les plaintes que vous recevez sont présentées par des membres des bandes et non pas les bandes elles-mêmes. Selon moi, cela signifie que le conseil et le chef présentent une position au nom de la bande. Je parle des membres des Premières nations, des particuliers qui viennent vous dire : « Quelque chose ne va pas au conseil. Je ne suis pas d'accord. J'ai besoin que quelqu'un examine la situation. » Est-ce que ces plaintes viennent de membres des bandes assujetties à la Loi sur les Indiens ou de bandes ayant adopté un code coutumier?

Mme Kustra : S'il s'agit d'une plainte liée au processus électoral, il existe un processus précis défini dans la Loi sur les Indiens pour en appeler des résultats des élections. Les membres des bandes qui pensent que les dispositions de la Loi sur les Indiens n'ont pas été respectées ou qui croient que le règlement a été enfreint ou qu'il y a eu des manœuvres frauduleuses peuvent présenter une demande d'appel au ministère dans les 45 jours suivant les élections. Il existe tout un processus que nous suivons pour mener notre enquête en cas d'appel et, au bout du compte, confirmer ou rejeter les résultats de l'élection, en tout ou en partie.

Les membres des collectivités nous présentent aussi d'autres types de plainte. Nous recevons assez souvent des plaintes concernant l'accès aux documents de vérification; nous recevons des lettres. Ces lettres sont traitées par la section du ministère chargée des plaintes et des allégations, qui est distincte de la section qui s'occupe des élections. Le ministère collabore avec les élus pour essayer de les amener à fournir l'information que le membre de la bande a demandée.

Dans certains cas, cette information sera finalement fournie par le ministère, si l'intéressé ne parvient pas à l'obtenir des membres du conseil ou de l'administration de la bande.

Le sénateur Raine : Vous ne faites aucun suivi de tout cela, n'est-ce pas?

Mme Kustra : Non, nous n'en faisons pas.

Le sénateur Raine : Nous essayons de trouver une meilleure façon d'aider les gens à améliorer les systèmes de gouvernance de nos Premières nations. Quelque chose m'intrigue : vous avez parlé à plusieurs reprises de bandes qui veulent se soustraire à la Loi sur les Indiens. Il ne s'agit pourtant pas vraiment de se soustraire à la Loi sur les Indiens n'est-ce pas; vous utilisez cette expression uniquement en relation avec le processus électoral?

Mme Kustra : C'est exact.

Le sénateur Raine : La Loi sur les Indiens continue de régir tous les autres aspects de leur vie.

Mme Kustra : C'est vrai, à moins qu'il ne s'agisse d'une Première nation qui a accédé à l'autonomie gouvernementale. Ces Premières nations peuvent exercer leur compétence aux termes d'autres dispositions législatives facultatives. Par exemple, si elles perçoivent des impôts en vertu de la Loi sur la gestion financière et statistique des Premières nations, les dispositions de la Loi sur

respect to taxation. However, other provisions with respect to land use may, unless they are exercising jurisdictions available under the First Nations Land Management Act, for instance.

Senator Raine: The majority of the 250 plus 336 are still under the jurisdiction of the Indian Act? ''Jurisdiction'' is the wrong word. Where I am getting at is: Other jurisdictions have very defined legislation that sets them up, that includes financing; accountability; budgeting; elections, of course; and auditing and transparency. As a result, citizens have a right to see the financial matters of their jurisdiction. That is a right that I think we expect in a democracy. Does that happen when you set up a customs form of governance or under the Indian Act form of governance for First Nations?

Ms. Kustra: On a broad basis, no, it does not. The process of conversion to custom is strictly for the election provisions. However, some of the other items that you are speaking about, were subject matters that were part of the legislative process that Senator Brazeau referred to at the beginning of the session. The proposed First Nations Governance Act did include measures around accountability, citizen participation, law-making, administration of government, enforcement of laws, et cetera, and it was a broader set of initiatives dealing with governance. It dealt with much more than just leadership selection.

Senator Raine: My final question is to you because you have a lot of experience in this. Do you wish that act had been passed? It seems like we are going down the same path again.

Ms. Kustra: I believe many of the provisions of that bill would have been very beneficial for First Nations communities because I think it would have addressed a lot of the issues that we still face today. However, to put forward a piece of federal legislation, particularly as it affects First Nations and changes to the Indian Act, requires a great deal of support across the country. Circumstances were such that such support was not there to move forward.

The Deputy Chair: We are finished the first round now. Ms. Kustra, considering there are a great number of appeals coming from elections, has your department, either in headquarters or in the regional offices, set up groups of people that are knowledgeable and effective in dealing with these appeal matters?

Ms. Kustra: Yes, we have a group under Ms. Nepton's leadership that deals with election appeals. They share information and best practices, review allegations, process matters, et cetera. There is a dedicated group in the headquarters at the INAC office that looks after that.

les Indiens en matière de fiscalité ne s'appliquent pas à elles. Par contre, les dispositions sur l'utilisation des terres peuvent s'appliquer, à moins que la Première nation n'exerce une compétence aux termes de la Loi sur la gestion des terres des premières nations, par exemple.

Le sénateur Raine : La majorité des Premières nations, les 250 plus les 336, relèvent encore de la compétence de la Loi sur les Indiens? Je ne devrais pas dire qu'elles « relèvent de la compétence ». Voilà ce que je veux dire : d'autres compétences sont établies aux termes de lois très précisent qui traitent des finances; de la reddition de comptes; de l'établissement de budgets; des élections, évidemment; de la vérification et de la transparence. Les citoyens ont donc le droit de prendre connaissance de la situation financière de leur compétence. C'est un droit que, selon moi, nous considérons comme normal en démocratie. Est-ce que cela se produit lorsque vous instaurez une forme coutumière de gouvernance ou aux termes de la Loi sur les Indiens, dans le cas des Premières nations?

Mme Kustra : De façon générale, non. Le processus de conversion à un système électoral coutumier ne vise que les dispositions relatives aux élections. Toutefois, certains des autres aspects dont vous parlez ont été assujettis au processus législatif auquel le sénateur Brazeau a fait allusion au début de la réunion. Le projet de loi sur la gouvernance des Premières nations comprenait des mesures relatives à la reddition de comptes, à la participation des citoyens, à l'adoption de règlements, à l'administration du gouvernement, à l'application des lois, et cetera., et cela formait un ensemble d'initiatives plus vaste dans le domaine de la gouvernance. Le projet de loi ne se limitait pas au choix des dirigeants.

Le sénateur Raine : Ma dernière question s'adresse à vous parce que vous avez beaucoup d'expérience à ce sujet. Est-ce que vous auriez aimé que ce projet de loi soit adopté? Il me semble que nous refaisons le même cheminement.

Mme Kustra : Je crois que nombre des dispositions de ce projet de loi auraient été très bénéfiques pour les collectivités des Premières nations, car selon moi elles auraient réglé une grande quantité de questions auxquelles nous sommes encore confrontés aujourd'hui. Toutefois, avant de proposer un document législatif fédéral, en particulier s'il touche les Premières nations et modifie la Loi sur les Indiens, il faut jouir d'un certain soutien dans tout le pays. Les circonstances, à l'époque, n'ont pas permis d'obtenir ce soutien.

Le vice-président : Nous venons de finir le premier tour. Madame Kustra, comme de nombreux appels concernent les élections, est-ce que votre ministère, à l'administration centrale ou dans les bureaux régionaux, a créé des groupes qui connaissent le processus et qui peuvent traiter efficacement ces appels?

Mme Kustra : Oui, nous avons un groupe qui relève de Mme Nepton et qui traite les appels relatifs aux élections. Il fait connaître l'information et les pratiques exemplaires, il examine les allégations, les questions de processus, et cetera. Il y a un groupe désigné qui s'occupe de ces questions à l'administration centrale d'AINC.

The Deputy Chair: Are there any in the regional offices closer to the action, as it were, or must they come and be dealt with by headquarters?

Ms. Kustra: The regulations require that the appeals be submitted to headquarters. Ms. Nepton's group works closely with the people in the regional office where there is additional context required. Certainly, once we get into the hiring of investigators, if that is required, and/or tracking down individuals, we work very closely with the regional offices.

The Deputy Chair: Do you have a timeline in terms of when these appeal matters are to be dealt with?

Ms. Kustra: There is no finite period of time. The more complicated an appeal is and the more people involved in the appeal, the longer the process takes. As I indicated, in some cases, it takes up to 18 months to get through the process.

When you have a two-year election cycle, you end up backing into that.

The Deputy Chair: We are now into the second round.

Senator Brazeau: I am a bit confused with something that you said a little earlier. If I understood correctly, out of the 336 current custom bands, there are approximately one-third out of those that were never subject to the Indian Act. Is that correct?

Ms. Kustra: That is correct.

Senator Brazeau: If you look at page 8 of the slide presentation, it says that, since 1996, only 20 communities reverted back to their customary elections.

Ms. Kustra: It is actually a total of 39, Senator Brazeau. Since 1996, it is the total of 39 but, since the *Corbiere* decision in 1999, there have been 20. So, it is that total 39 divided into two pieces.

Since 1996, there have been 39 First Nations that have come out of the Indian Act into custom. That would be 39 of the 200-plus that were subject to the Indian Act at one time.

Senator Brazeau: That may be why I am not a mathematician.

Mr. Boivin: Right now, there are 250 under the Indian Act. If we pull the time back to 1996, there would have been 250 plus 39.

Senator Carstairs: Two hundred and eighty-nine.

Mr. Boivin: Yes. Then there was the gap between 1996 and the 70s where a slew of bands converted, as well.

Senator Brazeau: I will share my opinion and there will be questions at the end.

I am aware — and I have seen this far too often — that a lot of communities reverted back to what they call a customary method of selecting their leaders when, in fact, most of the criteria and the

Le vice-président : Y a-t-il des fonctionnaires dans les bureaux régionaux, près des collectivités intéressées, ou faut-il venir ici et traiter avec l'administration centrale?

Mme Kustra : Le règlement exige que les appels soient présentés à l'administration centrale. Le groupe de Mme Nepton travaille en étroite collaboration avec le personnel des bureaux régionaux lorsqu'il faut recueillir de l'information supplémentaire. Évidemment, s'il faut embaucher des enquêteurs ou lorsque nous essayons de retrouver certaines personnes, nous travaillons en étroite collaboration avec les bureaux régionaux.

Le vice-président : Avez-vous des délais précis à l'intérieur desquels les appels doivent être traités?

Mme Kustra : Il n'y a pas d'échéance fixe. Plus un appel est compliqué, plus il y a de personnes qui interviennent dans le processus et plus il faut de temps. Comme je l'ai dit, dans certains cas il faut jusqu'à 18 mois pour mener à bien le processus.

Lorsque le cycle électoral est de deux ans, vous êtes un peu coincé.

Le vice-président : Nous passons maintenant à la deuxième série de questions.

Le sénateur Brazeau : J'ai de la difficulté à comprendre une chose que vous avez dite précédemment. Des 336 bandes qui utilisent un code coutumier à l'heure actuelle, environ le tiers n'ont jamais été assujetties aux dispositions de la Loi sur les Indiens. Est-ce bien cela?

Mme Kustra : C'est exact.

Le sénateur Brazeau : Si vous prenez la page 8 de l'exposé, on peut y lire que depuis 1996 seulement 20 collectivités sont revenues à leurs systèmes électoraux coutumiers.

Mme Kustra : Il s'agit d'un total de 39, sénateur Brazeau. Depuis 1996, le total est de 39, mais depuis l'arrêt *Corbiere*, en 1999, il y en a eu 20. Alors ce total est de 39, réparti sur deux périodes.

Depuis 1996, 39 Premières nations se sont soustraites aux dispositions de la Loi sur les Indiens pour adopter des codes coutumiers. C'est donc 39, sur plus de 200 qui étaient assujetties à la Loi sur les Indiens à une certaine époque.

Le sénateur Brazeau : Ce doit être pour cela que je ne suis pas mathématicien.

M. Boivin : À l'heure actuelle, il y a 250 Premières nations qui relèvent de la Loi sur les Indiens. En 1996, il y en aurait eu 250 plus 39.

Le sénateur Carstairs : Deux cent quatre-vingt-neuf.

M. Boivin : Oui. Et puis il y a eu la période entre les années 1970 et 1996, pendant laquelle une foule de bandes se sont elles aussi converties.

Le sénateur Brazeau : Je vais vous dire ce que je pense, et j'aurai des questions à la fin.

Je sais bien — je l'ai vu beaucoup trop souvent — qu'un grand nombre de collectivités sont revenues à ce qu'elles appellent leur régime coutumier pour choisir leurs dirigeants alors qu'en fait, la

principles contained in their customary codes is a carbon copy of the section 74 elections under the Indian Act, except for a few minor changes such as terms of office. That has been done by and large to continue to deny the off-reserve members the right to vote, because the *Corbiere* decision did not rule with respect to custom elections.

Therefore, First Nations communities saw the opening to play with the system a little bit, to basically do what they wanted, and call it custom.

When we hear the word ''custom,'' and tie that to Aboriginal peoples, it sounds good. However, when you get to the nitty-gritty of some of these custom codes, there are a lot of problems. I will leave it at that for now.

Having mentioned earlier that the department is working with the Assembly of Manitoba Chiefs, and will be meeting them in a few weeks with respect to what direction they want to go, is the department providing resources for the AMC to be able to consult with their citizens on-reserve?

The reason I ask that is because I think any governance reform that will be successful, when we are talking about the Indian Act, has to come from the grassroots people themselves. It is one thing to hear leaders saying that they would like to increase their terms of office and have fixed dates, but there is also a self-serving interest in hearing leaders speak directly to any governance reform.

The key in any reform is to have the citizens of a particular community recognize and accept the principles and the system that will be adopted, so that the community will support it. There will be more buy-in into it and it will be more democratic, whatever that looks like.

The key is to ensure that the leaders will actually be consulting with their membership on this issue. For example, the department, hypothetically, says we support AMC to go in this direction, hoping they will meet with their constituents, and steps back and waits to hear from the chiefs. How will we know if they actually met with their citizens and provided the opportunity for those citizens to have a forum to discuss this very issue?

What role will the department have in this?

Ms. Kustra: There are a couple of points you have raised. With respect to resources to engage their community, no, the department is not providing any resources to the Assembly of Manitoba Chiefs for the chiefs to engage in their community.

Part of the role and responsibility of a chief, I believe, is to be out there talking to your community about changes in the way the community is run. Certainly, electoral processes fit into that. I would see that over the next couple of months, the Manitoba chiefs will be out there talking to their community about the potential for electoral reform and seeking the views of the community.

plupart des critères et des principes contenus dans leurs codes coutumiers sont une copie conforme de l'article 74 de la Loi sur les Indiens, qui porte sur les élections, avec quelques changements mineurs notamment en ce qui concerne le mandat. Cela a été fait en règle générale pour continuer de refuser le droit de vote aux membres qui vivent à l'extérieur des réserves, parce que l'arrêt *Corbiere* ne s'applique pas aux élections coutumières.

Les collectivités des Premières nations y ont vu la possibilité de contourner un peu le système, de faire essentiellement ce qu'elles voulaient, et elles ont appelé cela la coutume.

Lorsque nous entendons le mot « coutume », dans le contexte des peuples autochtones, cela paraît bien. Toutefois, si vous regardez les détails de certains de ces codes coutumiers, vous constaterez qu'ils présentent nombre de problèmes. Je n'en dirai pas plus pour l'instant.

Vous avez dit que le ministère collaborait avec l'Assemblée des chefs du Manitoba et qu'il les rencontrerait dans quelques semaines pour discuter de l'orientation qu'ils veulent prendre. Est-ce que le ministère fournit des ressources à cette organisation pour qu'elle puisse consulter ses membres qui vivent dans les réserves?

Si je pose la question, c'est que je crois que, pour réussir, toute réforme de la gouvernance, si nous parlons de la Loi sur les Indiens, doit venir de la base, des citoyens eux-mêmes. C'est une chose que d'entendre les dirigeants nous dire qu'ils aimeraient avoir des mandats plus longs et tenir des élections à date fixe, mais les dirigeants ont aussi un intérêt direct dans toute réforme de la gouvernance.

La clé de toute réforme, c'est de vérifier si les citoyens d'une collectivité donnée reconnaissent et acceptent les principes et le système qui seront adoptés, de sorte que la collectivité les appuiera. La réforme sera alors mieux acceptée, et le processus, quel qu'il soit, sera plus démocratique.

Le secret, c'est de veiller à ce que les dirigeants consultent effectivement les citoyens sur ces questions. Par exemple, disons que le ministère affirme qu'il appuie la démarche de l'Assemblée des chefs du Manitoba et espère qu'elle rencontrera les citoyens, puis il se retire et attend de savoir ce que les chefs vont lui dire. Comment pouvons-nous savoir que les citoyens ont bel et bien été consultés et qu'ils ont eu l'occasion de discuter de la question?

Quel est le rôle du ministère à cet égard?

Mme Kustra : Vous avez soulevé deux ou trois points. Pour ce qui est des ressources pour discuter avec la collectivité, non, le ministère n'alloue pas de ressources à l'Assemblée des chefs du Manitoba pour que les chefs discutent avec leurs collectivités.

Une partie du rôle et des responsabilités d'un chef, je crois, consiste à aller à la rencontre de la collectivité, à lui parler des changements qui toucheraient la façon dont la collectivité est dirigée. Les processus électoraux entrent bien sûr dans cette catégorie. Je crois que d'ici deux ou trois mois, les chefs du Manitoba seront dans leurs collectivités pour parler des possibilités de réforme électorale et solliciter les points de vue de leurs membres.

The Assembly of Manitoba Chiefs has indicated to us that they would be coming back in September, after this engagement with their communities, to advise us what they have heard and how they wish to proceed. As part of the dialogue that would take place there, I am sure the chiefs would be coming forward to talk to us about the number of meetings that have been held in their communities, what the people have said, in which direction they want to go and the issues and concerns that have been raised. Then we can figure out a way forward together, if that is possible.

Senator Brazeau: I agree with you that one of the responsibilities of a leader is to do that. As imperfect as the mainstream system is here in Canada, there are mechanisms where we can get rid of leaders if they do not fulfil their responsibilities.

Having said that, under the Indian Act and custom rules, there are no recall mechanisms that citizens can take advantage of to get rid of some of those leaders who may have questionable practices. This was the case in the Peguis situation a few years ago, where citizens from that community came forward before the department and raised some serious allegations with respect to corruption and some questionable practices from the leadership during an election.

You can correct me if I am wrong on any of these statements, but that case was brought to the Federal Court. The Federal Court ruled in favour of the new leadership, saying there were corrupt practices and that the department did not follow up and investigate some of those practices. I think we see a huge gap here.

Citizens have to go to court, but there should be a mechanism that they can go to which does not cost too much money. They should be able to raise allegations, if they are indeed happening — because they are happening all over the country — so that they can have these issues dealt with, with the assistance of the department, which should have a role.

Ms. Kustra: I will ask Mr. Boivin to speak to that since he was the officer on that file.

Mr. Boivin: In terms of Peguis, the First Nation did access the mechanism available to them to complain of the corrupt practices that were allegedly occurring in the election. They accessed the appeal mechanism.

The department went through the process, conducted an investigation, was in receipt of an investigation report and came to a conclusion. The process did work its way through. The department did engage the appeal, did investigate and was in receipt of a report.

What happened in Peguis was that the department concluded that the evidence before the decision-maker at the time was not heavy enough to warrant that the corrupt practices actually occurred. The people who had submitted the appeal were not pleased with the department's decision and they went to court. The court ruled that the department erred in its decision-making process.

L'Assemblée des chefs du Manitoba nous a signifié qu'elle reviendrait en septembre, après avoir tenu ces discussions avec les collectivités, pour nous informer de ce qu'on lui aura dit et de la façon dont elle veut poursuivre le processus. Dans le cadre de ce dialogue, je suis convaincue que les chefs reviendront nous parler du nombre de réunions qu'ils auront tenues dans leurs collectivités, de ce que la population leur aura dit, de l'orientation qu'elle veut prendre et des questions et préoccupations qu'elle aura soulevées. Nous pourrons alors déterminer comment il convient de poursuivre la démarche, si cela est possible.

Le sénateur Brazeau : Je conviens avec vous que l'une des responsabilités d'un dirigeant est d'agir ainsi. Si imparfait que soit le système de la majorité, ici, au Canada, il existe des mécanismes qui nous permettent d'éliminer les dirigeants qui ne s'acquittent pas de leurs responsabilités.

Cela dit, en vertu de la Loi sur les Indiens et des règles coutumières, il n'y a pas de mécanismes de destitution auxquels les citoyens peuvent recourir pour se débarrasser de certains dirigeants aux pratiques douteuses. C'est ce qu'a constaté la bande de Peguis, il y a quelques années, lorsque les citoyens de cette collectivité se sont tournés vers le ministère pour présenter des allégations sérieuses concernant la corruption et certaines pratiques douteuses de leurs dirigeants en période électorale.

Vous pouvez me corriger si j'ai tort, mais cette affaire a été entendue par la Cour fédérale. La Cour fédérale a pris le parti des nouveaux dirigeants, elle a affirmé qu'il y avait des manœuvres frauduleuses et que le ministère n'avait pas fait de suivi et n'avait pas enquêté au sujet de ces pratiques. Je crois qu'il s'agit d'une grave lacune.

Les citoyens doivent s'adresser aux tribunaux, mais il devrait exister un mécanisme qui leur permet de le faire sans que cela leur coûte trop cher. Ils devraient pouvoir présenter des allégations, si des irrégularités sont effectivement commises — parce qu'il y en a partout au pays — pour que le problème soit examiné, avec l'aide du ministère, qui devrait pouvoir intervenir.

Mme Kustra : Je vais demander à M. Boivin de vous répondre car il a travaillé dans ce dossier.

M. Boivin : La Première nation de Peguis a eu recours au mécanisme qui était à sa disposition pour présenter une plainte relative à des manœuvres frauduleuses qui auraient entaché les élections. Elle a eu recours au mécanisme d'appel.

Le ministère a suivi le processus, il a fait enquête, il a reçu un rapport d'enquête et il a tiré une conclusion. Le processus s'est déroulé comme il se devait. Le ministère n'a pas participé à l'appel, il a fait enquête et il a accepté un rapport.

Dans le cas de Peguis, le ministère a conclu que la preuve présentée au responsable, à l'époque, n'était pas suffisante pour que l'on puisse affirmer qu'il y avait effectivement eu des manœuvres frauduleuses. La personne à l'origine de l'appel n'était pas satisfaite de la décision du ministère et elle s'est adressée au tribunal. Le tribunal a décrété que le ministère avait erré dans son processus décisionnel.

We have learned a lot from that decision. It was a watershed in the way we evaluate things and we have moved forward from that; it was about three years ago. The fundamental point was that the process was there for those electors to complain of the election; it was taken seriously in the department and the process did engage.

Senator Brazeau: Thank you for the clarification. I appreciate that. All I will suggest is that a role for the department should be to look over the interests of the voters in those communities. Far too often, they are suffering the consequences of the leadership issues that are happening in those communities, which we do not hear about because of situations you know far better than I, probably.

The Deputy Chair: Thank you. I will take that as a statement rather than a request for a response.

Senator Carstairs: Senator Brazeau has addressed the issue I have addressed, which is how to get to the court. The average cost of taking a motion to the Supreme Court of Canada these days is $100,000. I would suspect that the Federal Court is about the same.

How is someone in an Aboriginal community, Peguis or Rousseau River or any one of the other Aboriginal communities in my province, supposed to take the process to court if they think the Department of Indian Affairs let them down?

The Deputy Chair: While you are preparing your thoughts, just to give you an idea of the cost of litigation, I recently spoke to a lawyer who was familiar with the cost of litigation in these matters in one of the Northern provinces. In the last two years, one band spent $2 million on litigation; and over the course of five years, in a particular area of the province, $20 million was spent on litigation, taking issues like this to the Federal Court. It is very costly to deal with election appeals and so forth. Particularly when bands have money, when there is a lot at stake, people become very contentious and litigate.

We obviously need to find a much simpler, cheaper and more efficient way of dealing with appeals than we presently have, which is a very cumbersome and costly system.

Are you now prepared to respond to Senator Carstairs?

Ms. Kustra: The response is that there is no source of funding to support individuals to go to court and file an appeal in a custom election process.

Senator Carstairs: If it is a matter of potential violation of the Charter, as it would be with some of the custom elections, are the individuals made aware of the Court Challenges Program?

Nous avons beaucoup appris de cette décision. Cette décision a marqué un tournant quant à la façon dont nous évaluons les situations, et nous avons fait des progrès. Cela s'est passé il y a environ trois ans. L'essentiel, c'est que le processus existait pour ces électeurs qui ont pu porter plainte à la suite des élections; la plainte a été prise au sérieux par le ministère et le processus a suivi normalement son cours.

Le sénateur Brazeau : Merci de ces précisions. Je vous en suis reconnaissant. Tout ce que je propose, c'est que l'on envisage d'accorder un rôle au ministère pour protéger les intérêts des électeurs dans ces collectivités. Beaucoup trop souvent, les électeurs souffrent en raison de problèmes de leadership qui surviennent dans la collectivité mais dont nous n'entendons pas parler en raison de situations que vous connaissez sans doute beaucoup mieux que moi.

Le vice-président : Merci. Je vais considérer cela comme une déclaration plutôt que comme une question.

Le sénateur Carstairs : Le sénateur Brazeau est revenu sur la question que j'avais soulevée, c'est-à-dire la façon de s'adresser aux tribunaux. Le coût moyen à prévoir pour mener une motion jusqu'à la Cour suprême du Canada, à notre époque, est de 100 000 $. J'imagine qu'il en va de même pour la Cour fédérale.

Comment un membre d'une collectivité autochtone, que ce soit Peguis ou Roseau River, une quelconque collectivité autochtone de ma province, comment peut-il s'adresser au tribunal s'il croit que le ministère des Affaires indiennes ne lui a pas donné satisfaction?

Le vice-président : Pendant que vous mettez de l'ordre dans vos idées, je vais vous donner un aperçu des coûts des poursuites. J'ai parlé récemment à un avocat qui connaissait bien le coût des poursuites dans ces domaines dans une des provinces du nord. Au cours des deux dernières années, une bande a dépensé deux millions de dollars en poursuites; et en cinq ans, dans une certaine région de la province, des millions de dollars ont été consacrés à des poursuites, pour piloter des dossiers comme celui-là jusqu'en Cour fédérale. Il en coûte des fortunes pour traiter les appels relatifs à des élections, et cetera. Surtout lorsque les bandes ont de l'argent, lorsque les enjeux sont importants, les intéressés n'hésitent pas à poursuivre.

Il est évident qu'il nous faut une méthode beaucoup plus simple, moins coûteuse et plus efficace que celle que nous avons actuellement pour traiter les appels, qui est lourde et extrêmement coûteuse.

Êtes-vous prête à répondre au sénateur Carstairs?

Mme Kustra : Je peux vous répondre qu'il n'y a pas de source de financement pour aider les particuliers qui veulent s'adresser aux tribunaux et interjeter appel à la suite d'un processus électoral coutumier.

Le sénateur Carstairs : Il se peut que cela soit contraire à la Charte, tout comme certains modes électoraux coutumiers. Est-ce que les intéressés sont informés de l'existence du Programme de contestation judiciaire?

Ms. Kustra: The short answer is that we in the department would not be aware of challenges that would be taking place against custom election codes. As Ms. Nepton indicated earlier, we are not party to those processes. If that is the case, we would not be in a position to advise one way or the other because we may not even know challenges are going on.

Senator Carstairs: That is a nice segue into my final question. I was quite shocked that the governance branch would not be made aware of third-party management. It seems to me that if the government makes a decision that a third party needs to manage a particular Aboriginal community, that one of the first things that you would want to examine is whether there is appropriate governance going on in that community and whether all of the governance procedures, limited though they may be, are in force and effect. It does not surprise me overly much because I know of the silos that exist in departments of government and also between department and department. It would seem to me that it is just logical that if a community is put under third-party management, then your branch would have an interest in that.

Ms. Kustra: The decisions around putting a community into third-party management are largely based on the financial management systems, the financial accountability frameworks, the balance sheets in the community. That is the main driver for third-party management. As a result, those decisions are made on the basis of financial matters. Where you have strong governance, you probably do not have weak financial systems that go awry where you have huge debts, et cetera. From that perspective, we "know what is going on." We are definitely involved in the decisions around third-party management where they relate to the compromise of the delivery of essential services that I mentioned earlier as a result of governance disputes.

Senator Carstairs: I am aware of that. I understand that your department would not have a direct interest or engagement in saying that this has been administratively badly handled in a particular community. However, if you are looking at overall governance, it would seem to me that if you have a system of accountability and good governance, then you are less likely to have economic and structural problems with budgets and those kinds of things, which is why they usually end up in third-party management. It seems to me a light would go on when the government is looking at a third-party management issue, and they would then go to your branch and say, "Have there been any governance issues with this particular community in the past?"

Ms. Kustra: Part of what happens, Senator Carstairs, is the working relationship between the community and our regional offices. Often the governance officers, the funding services officers that are located in the regional offices and working on a day-to-day basis with the community, will identify areas of need with respect to capacity. This could be capacity building for financial management skills or putting in place systems of checks and balances or some deficiency they feel needs to be addressed at

Mme Kustra : Je peux vous répondre brièvement. Le ministère ne serait pas informé des contestations relatives aux codes électoraux coutumiers. Comme l'a indiqué Mme Nepton, nous ne sommes pas partie prenante à ces processus. Nous ne sommes donc pas en mesure de dispenser des conseils, d'une façon ou d'une autre, parce que nous ne savons même pas que des contestations sont engagées.

Le sénateur Carstairs : Voilà une belle transition pour ma dernière question. J'ai été plutôt surprise que la Direction générale de la gouvernance ne soit pas informée des cas où la gestion d'une collectivité est confiée à un séquestre-administrateur. Il me semble que si le gouvernement décide de faire appel à un séquestre-administrateur pour gérer une collectivité autochtone donnée, l'une des premières choses à faire serait de vérifier si la collectivité a un régime de gouvernance approprié et si toutes les procédures de gouvernance, si limitées soient-elles, sont en vigueur. Je ne devrais pas trop m'en étonner parce que je sais qu'il existe bien des cloisons administratives à l'intérieur des ministères fédéraux et entre ministères. À mes yeux, c'est la simple logique; si une collectivité doit être gérée par un séquestre-administrateur, il conviendrait que votre direction générale le sache.

Mme Kustra : La décision de placer une collectivité sous la gestion d'une tierce partie est dans une large mesure fondée sur les systèmes de gestion financière, les cadres de responsabilité financière, le bilan de la collectivité. C'est le principal facteur pour confier la gestion à une tierce partie. Ces décisions sont donc prises en fonction de facteurs financiers. Lorsque la gouvernance est solide, vous n'avez sans doute pas de systèmes financiers qui se détraquent, vous n'avez pas de dettes démesurées, et cetera. De ce point de vue, nous « savons ce qui se passe ». Nous participons très certainement à la prise de décisions concernant la gestion par séquestre-administrateur dans la mesure où la situation menace l'exécution de services essentiels, comme je l'ai mentionné précédemment au sujet des conflits qui touchent la gouvernance.

Le sénateur Carstairs : Cela, je le sais. Je crois savoir que votre ministère ne voudrait pas intervenir directement pour dire qu'une collectivité donnée est mal administrée. Toutefois, si vous prenez la gouvernance en général, il me semble que si vous avez un système de reddition de comptes et de saine gouvernance, vous êtes moins susceptible d'éprouver des difficultés économiques et structurales en termes de budgets, ce genre de choses, ce qui est généralement la raison pour laquelle on fait appel à un séquestre-administrateur. Il me semble qu'un signal d'alarme se déclencherait quand le gouvernement envisage de recourir à un séquestre-administrateur et que l'on pourrait alors se tourner vers votre direction générale et vous demander : « Y a-t-il déjà eu des problèmes de gouvernance dans cette collectivité? »

Mme Kustra : Ce qui se passe, notamment, sénateur Carstairs, concerne la relation de travail entre la collectivité et nos bureaux régionaux. Souvent, les agents affectés à la gouvernance, les agents des services de financement qui se trouvent dans les bureaux régionaux et qui travaillent quotidiennement avec la collectivité dégagent des secteurs où la capacité laisse à désirer. Il peut s'agit du renforcement des capacités en matière de gestion financière, de la mise en place de systèmes de poids et contrepoids

the community level. In this case there are resources available to support the community to gain the capacity they need so they can get out of a third-party management situation and ultimately improve their overall governance structure. From that perspective, there is a relationship there on the overall governance, but it is not the kind of thing where I have a list of communities in third-party management. Where there is a need to help support the capacity building, we do get involved.

The Deputy Chair: We have a long list of senators who would like to ask questions. Is it possible to limit ourselves to one good question in the interests of concluding our meeting before midnight tonight?

Senator Hubley: You had mentioned holding workshops. Ms. Nepton, you have conducted some of those workshops, have you?

Ms. Nepton: That is right, both Mr. Boivin and I have conducted them.

Senator Hubley: When you step in to give those workshops, what sort of subject matter do you review at that time? Who do you deal with? Who can go to the workshops? How long would you estimate the process is from holding an election under the Indian Act and then holding an election under customs?

Ms. Nepton: Hopefully, I remember all of your questions. With respect to the content, we go over the basic contents of a leadership selection code. It is the code that Senator Dyck was referring to that was pulled off the Internet. Basic questions would be addressed, such as what would be your composition of council? How do you start an election process? What triggers it? There is possibility of recall mechanisms. It must have an appeal mechanism, possibilities of bye-elections and all of those important items, as well as the conduct of the election itself, ballots, who takes care of vote counting, that sort of thing.

Our participants vary. Some are just members of council, so you will have chiefs and councillors, and sometimes we have people who have the overall governance portfolio.

We go to communities or meet with community members by request. Anybody can phone us up or phone the regional office, and we will answer any questions. We even look at draft codes. I think Mr. Boivin would agree that we have looked at many iterations of community codes. It is not a one-try process. We work, and we exchange ideas.

One of the good things about the workshops is that sometimes they are also communities that are already under custom and they are thinking of amending their codes for certain things that do not work, but they are looking for new ideas. Sometimes it creates this dynamic where we engage in a discussion with custom First Nations, and it becomes an exchange of best practices. What does

ou de certaines lacunes qui, selon eux, doivent être corrigées au niveau communautaire. Dans ces cas, il existe des ressources pour appuyer la collectivité et l'aider à développer les capacités dont elle a besoin pour pouvoir se passer du séquestre-administrateur et, finalement, améliorer sa structure de gouvernance globale. De ce point de vue, il existe un lien avec la gouvernance en général, mais je n'ai pas de liste des collectivités gérées par une tierce partie. Lorsqu'il faut renforcer la capacité, nous intervenons.

Le vice-président : J'ai une longue liste de sénateurs qui veulent poser des questions. Est-ce que vous pourriez vous en tenir à une seule bonne question, pour que nous puissions terminer la réunion avant minuit?

Le sénateur Hubley : Vous avez mentionné la tenue d'ateliers. Madame Nepton, vous avez animé certains de ces ateliers, n'est-ce pas?

Mme Nepton : C'est exact, M. Boivin et moi en avons animé.

Le sénateur Hubley : Lorsque vous arrivez pour donner ces ateliers, quels sont les thèmes que vous abordez? Avec qui faites-vous affaire? Qui peut assister aux ateliers? Quels délais faut-il prévoir, selon vous, entre le moment où se tient une élection aux termes de la Loi sur les Indiens et celui où a lieu une élection en vertu d'un code coutumier?

Mme Nepton : J'espère me souvenir de toutes vos questions. Pour ce qui est du contenu, nous passons en revue les éléments fondamentaux de tout code régissant le choix des dirigeants. C'est le code auquel le sénateur Dyck faisait allusion, et que nous trouvons sur Internet. Diverses questions fondamentales sont examinées, par exemple quelle sera la composition de votre conseil? Comment déclenchez-vous un processus électoral? Qui le déclenche? Il y a les éventuelles modalités de destitution. Il doit y avoir un mécanisme d'appel, des possibilités d'élections partielles, toutes ces questions importantes, ainsi que la tenue des élections elles-mêmes, le scrutin, qui doit faire le décompte des voix, ce genre de choses.

Les ateliers s'adressent à divers publics. Parfois, les membres du conseil y assistent, il peut donc y avoir les chefs et les conseillers, et parfois il y a des gens qui s'intéressent à toute la question de la gouvernance.

Nous nous rendons dans les collectivités ou encore nous rencontrons sur demande des membres de la collectivité. N'importe qui peut nous téléphoner ou téléphoner au bureau régional, et nous répondrons à toutes les questions. Nous avons aussi des ébauches de codes. Je crois que M. Boivin serait d'accord avec moi pour dire que nous avons examiné de très nombreuses formes de codes communautaires. Ce n'est pas un processus qui se mène d'un seul coup. Il faut travailler, échanger des idées.

L'un des aspects positifs des ateliers, c'est qu'à l'occasion nous rencontrons des collectivités qui ont déjà un code coutumier et qui songent à le modifier parce que certains aspects ne leur donnent pas satisfaction, et elles sont à la recherche de nouvelles idées. Parfois, cela crée une dynamique qui nous permet de discuter avec la Première nation, il y a un échange concernant les pratiques

my community do? How have you dealt with this problem? The best feature of the course is when the responses or the solutions for the problems come from other First Nations.

Mr. Boivin: You asked about time. The conversion process is a community-driven process. The department supports it by providing advice, and there are some examples to help them. As Ms. Nepton said, we go back and forth, but it is a community-driven process. It depends on the momentum in the community to move it forward. Generally, the shortest it could possibly take from the time a community wakes up one morning and says, we would like to go to custom, to actually being in custom, in my experience, is about 18 months. Because it is a community-driven process and chief and council do change every two years, because they are Indian Act first nations, sometimes the momentum can drop and the process goes dormant in the community.

The Deputy Chair: Senator Lang, you are from the Yukon, so you merit half a question.

Senator Lang: You are so kind, Mr. Chair.

The Chairman: Since I am limiting the senators, I will also limit the witnesses to just one response.

Senator Lang: I know this can go on all evening. I am quite surprised, at least in some areas, that is there is not transparency or public access to some of this information, or there appears not to be. I want to go back to the custom elections codes. I understand 336 First Nations are under custom code elections, and 112 do not have anything in writing.

Mr. Boivin: Those 112 First Nations have never come under the Indian Act.

Senator Lang: You do not have their codes.

Mr. Boivin: That is correct.

Senator Lang: How many of the First Nations with custom election codes that have done the conversion have their election codes made public and accessed by their general membership and the public? You could provide that in writing if you do not have that with you tonight.

Ms. Kustra: We do not have that with us, and the only way we can get the information is from the individual community websites.

Senator Lang: I would like to see what happens.

Senator Dyck: I am looking at the sample leadership selection code, which you call a custom election code. Personally, I think that is a misnomer. It is still an Indian and Northern Affairs Canada election code. It is not a code that has been designed by the members. It is not a traditional method of elections. The terminology is a bit confusing.

exemplaires. Que fait ma collectivité? Comment abordez-vous ce problème? Le plus intéressant, pendant le cours, c'est lorsque les réponses ou les solutions à des problèmes viennent d'autres Premières nations.

M. Boivin : Vous avez posé une question au sujet des délais. Le processus de conversion est un processus régi par la collectivité. Le ministère l'appuie en fournissant des conseils, et il existe certains exemples qui le facilitent. Comme l'a dit Mme Nepton, nous intervenons à diverses reprises, mais le processus est régi par la collectivité. Tout est fonction de l'élan de la collectivité, de son désir d'aller de l'avant. Généralement, entre le moment où une collectivité se réveille, un bon matin, et se dit qu'elle aimerait adopter un mode d'élection coutumière, et le moment où le régime est en place, selon moi, il faut compter au moins 18 mois. Parce qu'il s'agit d'un processus régi par la collectivité et que le chef et les membres du conseil sont élus tous les deux ans, parce qu'il s'agit de Premières nations assujetties à la Loi sur les Indiens, parfois, l'élan peut diminuer et le processus peut s'interrompre pendant quelque temps dans la collectivité.

Le vice-président : Sénateur Lang, vous venez du Yukon, alors vous avez droit à une demi-question.

Le sénateur Lang : Vous êtes trop bon, monsieur le président.

Le président : Comme je limite les sénateurs, je vais aussi limiter les témoins à une seule réponse.

Le sénateur Lang : Je sais que nous pourrions continuer ainsi toute la soirée. Je m'étonne vraiment, au moins dans certains secteurs, qu'il n'y ait pas de transparence ni d'accès public à une partie de cette information, ou qu'il ne semble pas y en avoir. Je veux revenir aux codes d'élections coutumiers. Je crois comprendre que 336 Premières nations se sont dotées d'un code électoral coutumier et que 112 n'ont rien couché par écrit.

M. Boivin : Ces 112 Premières nations n'ont jamais été assujetties à la Loi sur les Indiens.

Le sénateur Lang : Vous n'avez pas leurs codes.

M. Boivin : C'est exact.

Le sénateur Lang : Combien de Premières nations qui se sont converties à un système électoral coutumier publient leur code électoral et permettent à leurs membres et à la population en général de le consulter? Vous pourrez me répondre par écrit si vous n'avez pas les chiffres ici, ce soir.

Mme Kustra : Nous n'avons pas cette information ici, et la seule façon de l'obtenir serait de consulter les sites web des diverses collectivités.

Le sénateur Lang : Je vais prendre des dispositions pour que cela se fasse.

Le sénateur Dyck : Je regarde le modèle de code de sélection des dirigeants, ce que vous appelez un code électoral coutumier. Personnellement, je crois que cette appellation ne convient pas. Il s'agit encore du code électoral proposé par Affaires indiennes et du Nord Canada. Il ne s'agit pas d'un code qui a été conçu par les membres. Il ne s'agit pas d'un mode d'élections traditionnel. La terminologie prête à confusion.

I had always thought that if someone had a customary election, it would be not be under the Indian Act but would be part of that First Nation before the Indian Act was imposed upon them. I notice that you say ''the term of office for the positions of chief and councillors shall not exceed three years.'' Why is it three years and not four years?

Ms. Kustra: It is an example. We could have put three or five or six. In reality, it is a blank to be filled in by the community in terms of what term of office they would like to pursue.

Senator Dyck: Putting that on this form indicated that bands might consider three years to be the preferred option. You do say in the notes that it shall be no longer than five. You have imposed a standard upon the First Nation. I do not think the term ''custom'' is accurate.

Senator Peterson: Is there any difference between the Indian Act elections and self-government elections?

Ms. Kustra: Yes, there are differences. Self-government elections are designed to reflect the aspirations of the community. To a large degree, they do not follow the Indian Act. They have appeal mechanisms that are different from the Indian Act. Some of them have criteria for the selection of chief and council, which is not in the Indian Act. There is a wide variety of provisions in self-government agreements.

Senator Raine: Moving forward, would you have any recommendations or advice to give us when the committee travels to Manitoba? Are you finding areas of frustration in dealing with the way the different codes are working? Is there something you can share with this committee?

Ms. Kustra: If I may, it would be useful for the committee to hear from First Nations who operate under a custom code to find out from them how it is working; what they feel the strengths and weaknesses of that code are; pose some of the questions that you have asked here in terms of whether their code provides for members who live off reserve to vote; and whether their codes are Charter compliant in their view. Those are questions that have to be answered directly by representatives of the First Nations.

As well, it would be important to speak to communities that have had a lot of governance issues and to see whether they have ideas as to what a better system could look like and what role they might see for the federal government in the future, if any. There is also the possibility of a First Nations elections institution to manage all of the elections and conduct the appeals so that that entire process is out from under INAC and into an independent institution. The committee might be interested in hearing the views of people on whether they might wish to consider that in terms of any future role of the federal government.

J'ai toujours pensé que si quelqu'un tenait des élections coutumières, cela ne relèverait pas de la Loi sur les Indiens. Cela serait la méthode que la Première nation utilisait avant que la Loi sur les Indiens lui soit imposée. Je constate que vous dites que « la durée du mandat du chef et des conseillers ne doit pas excéder trois ans. » Pourquoi trois ans et non pas quatre?

Mme Kustra : C'est un exemple. Nous aurions pu mettre trois, ou cinq, ou six. En réalité, c'est un espace libre qui doit être rempli par la collectivité, selon ce qu'elle croit que le mandat devrait être.

Le sénateur Dyck : Si vous mettez cela dans le formulaire, vous indiquez que les bandes pourraient considérer qu'un mandat de trois ans constitue la meilleure option. Vous dites effectivement dans les notes qu'il ne doit pas dépasser cinq ans. Vous avez imposé une norme à la Première nation. Je ne crois pas que le terme « coutumier » soit approprié.

Le sénateur Peterson : Y a-t-il une différence entre des élections menées aux termes de la Loi sur les Indiens et des élections en régime d'autonomie gouvernementale?

Mme Kustra : Oui, il y a des différences. Les élections en régime d'autonomie gouvernementale reflètent les aspirations de la collectivité. Elles s'écartent souvent des dispositions de la Loi sur les Indiens. Les mécanismes d'appel sont distincts de ceux prévus dans la Loi sur les Indiens. Parfois, on utilise pour choisir le chef et les membres du conseil des critères qui ne se trouvent pas dans la Loi sur les Indiens. Les accords sur l'autonomie gouvernementale offrent une grande variété de dispositions.

Le sénateur Raine : Bien. Avez-vous des recommandations ou des conseils à nous présenter en vue de notre visite au Manitoba? Est-ce qu'il existe des irritants dans le fonctionnement des différents codes? Y a-t-il certaines choses que vous pouvez dire à notre comité?

Mme Kustra : Si vous me le permettez, il serait utile que le comité consulte les Premières nations qui utilisent un code coutumier. Demandez-leur si ce code donne de bons résultats et quels en sont les points forts et les faiblesses; posez-leur certaines des questions que vous nous avez posées ici, pour savoir si leur code autorise les membres hors réserve à voter, pour savoir s'ils considèrent que les codes sont conformes à la Charte. Ce sont là des questions auxquelles les représentants des Premières nations doivent répondre eux-mêmes.

En outre, il serait important de s'adresser aux collectivités qui ont connu de graves problèmes de gouvernance, pour voir si elles ont des idées en ce qui concerne la façon dont le système pourrait être amélioré et le rôle que le gouvernement fédéral pourrait peut-être jouer à l'avenir. Il se peut aussi que l'administration de toutes les élections et le traitement des appels soient confiés à une institution électorale des Premières nations, de sorte que tout le processus ne relèverait plus d'AINC et serait entièrement indépendant. Le comité aimerait peut-être savoir ce que pensent les intéressés quant à la façon dont il conviendrait d'examiner tout cela en fonction d'un éventuel rôle du gouvernement fédéral.

Senator Raine: Our researcher passed me a slip of paper that says the department requires all First Nations under the Indian Act to have annual audited financial statements and that these are available to its citizens.

Ms. Kustra: That is correct.

Senator Raine: You state there is not the same requirement for custom elections.

Ms. Kustra: The nations that elect their leaders under custom are still required to produce audited financial statements and make them available to their First Nation. Those provisions apply to all First Nations communities, not only those that elect their leaders under the Indian Act.

Senator Raine: If you want to have the codes that are not Charter compliant and *Corbiere* compliant brought to those standards, there must be some kind of carrot. I do not know if you have ever envisioned what that could be.

Ms. Kustra: It is a slippery slope.

Senator Brazeau: With respect to the audited financial statements, it is also my impression that all First Nations communities must make their audited financial statements available to their members. I also believe, and you can correct me if I am wrong, that there are contribution agreements specifying that these financial statements must be posted on First Nations websites.

Ms. Kustra: There is no requirement in the agreement that they be posted on websites, but there is a requirement to make the statements available to members.

Senator Brazeau: There are no enforcement provisions if, for example, a First Nations community upon request from a First Nations citizen, does not provide those financial statements that are guaranteed to the citizens.

Ms. Kustra: If the individual is a member of a First Nation and cannot get the statement from the First Nation, the department can provide the statement. First, we would like the individual to address their question to the community administrators to try to get access to the information through the community rather than through the government.

Senator Brazeau: Thank you for that because I played that ping pong game and wrote to the department, which told me that I should see my chief to get the audited financial statements. At the time I wrote, I was still waiting.

The Deputy Chair: This concludes our proceedings tonight. I thank senators and staff, and officials from Indian Affairs. Your testimony will be helpful to us in our work.

(The committee adjourned.)

Le sénateur Raine : Notre recherchiste vient de me glisser un bout de papier où l'on dit que le ministère exige que toutes les Premières nations assujetties à la Loi sur les Indiens déposent annuellement des états financiers vérifiés et qu'elles mettent ces états à la disposition de leurs citoyens.

Mme Kustra : C'est exact.

Le sénateur Raine : Vous nous dites qu'il n'y a pas d'exigence semblable pour les élections coutumières.

Mme Kustra : Les nations qui nomment leurs dirigeants en fonction de leurs coutumes sont elles aussi tenues de déposer des états financiers vérifiés et de les mettre à la disposition de leurs membres. Ces dispositions s'appliquent à toutes les collectivités des Premières nations, pas seulement à celles qui élisent leurs dirigeants aux termes de la Loi sur les Indiens.

Le sénateur Raine : Si vous voulez que les codes qui ne sont pas conformes à la Charte ni à l'arrêt *Corbiere* soient modifiés pour respecter les normes, il faut que cela offre un avantage quelconque. Je ne sais pas si vous avez songé à ce que cela pourrait être.

Mme Kustra : C'est une pente glissante.

Le sénateur Brazeau : En ce qui concerne les états financiers vérifiés, j'ai en outre l'impression que toutes les collectivités des Premières nations doivent mettre leurs états financiers vérifiés à la disposition de leurs membres, je crois aussi, et corrigez-moi si je me trompe, que certains accords de contribution précisent que ces états financiers doivent être affichés sur les sites Web des Premières nations.

Mme Kustra : Rien, dans les accords, ne prévoit qu'il faille les afficher dans les sites Web, mais il est nécessaire de mettre les états à la disposition des membres.

Le sénateur Brazeau : Il n'y a pas de dispositions d'application de la loi à invoquer si, par exemple, une collectivité des Premières nations refuse de montrer ses états financiers à un de ses citoyens qui en fait la demande, alors qu'en principe tous les citoyens ont le droit de consulter ces documents.

Mme Kustra : Si la personne est membre de la Première nation et qu'on refuse de lui montrer les états financiers de cette Première nation, le ministère peut les lui fournir. Nous préférons que l'intéressé adresse d'abord sa question aux administrateurs de la collectivité, pour essayer d'obtenir l'information par l'entremise de la collectivité plutôt que par l'entremise du gouvernement.

Le sénateur Brazeau : Merci de le préciser, parce que j'ai dû jouer au ping-pong et écrire au ministère, qui m'a répondu que je devrais rencontrer mon chef pour lui demander les états financiers vérifiés. À l'époque, j'avais écrit, et j'attendais toujours.

Le vice-président : Cela met fin à nos délibérations de ce soir. Je remercie les sénateurs et le personnel ainsi que les fonctionnaires d'Affaires indiennes. Votre témoignage nous sera très utile.

(La séance est levée.)

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 12, 2009

Assembly of First Nations:

Shawn Atleo, Regional Chief, British Columbia;

Karen Campbell, Senior Policy Analyst.

Wednesday, May 13, 2009

Indian and Northern Affairs Canada:

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

Marc Boivin, Manager, Governance Branch;

Nathalie Nepton, Director, Band Governance Directorate.

TÉMOINS

Le mardi 12 mai 2009

Assemblée des Première Nations:

Shawn Atleo, chef régional, Colombie-Britannique;

Karen Campbell, analyste principale en matière de politiques.

Le mercredi 13 mai 2009

Affaires indiennes et du Nord Canada:

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

Marc Boivin, gestionnaire, Direction générale de la gouvernance;

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

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