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, June 2, 2009
Wednesday, June 3, 2009

Issue No. 10

Eighteenth and nineteenth 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 (Issues pertaining to Indian Act elections)

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 2 juin 2009
Le mercredi 3 juin 2009

Fascicule n^{o} 10

Dix-huitième et dix-neuvième 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 (Questions relatives aux élections selon la Loi sur les Indiens)

TÉMOINS :
(*Voir à l'endos*)

47274-47292

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

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

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

The Honourable Senator Raine replaced the Honourable Senator Martin (*June 4, 2009*).

The Honourable Senator Campbell replaced the Honourable Senator Fairbairn, P.C. (*June 2, 2009*).

The Honourable Senator Martin replaced the Honourable Senator Raine (*June 1, 2009*).

The Honourable Senator Fairbairn, P.C. replaced the Honourable Senator Campbell (*May 28, 2009*).

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

* Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

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

L'honorable sénateur Raine a remplacé l'honorable sénateur Martin (*le 4 juin 2009*).

L'honorable sénateur Campbell a remplacé l'honorable sénateur Fairbairn, C.P. (*le 2 juin 2009*).

L'honorable sénateur Martin a remplacé l'honorable sénateur Raine (*le 1er juin 2009*).

L'honorable sénateur Fairbairn, C.P., a remplacé l'honorable sénateur Campbell (*le 28 mai 2009*).

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, June 2, 2009
(21)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 9:29 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, Carstairs, P.C., Dyck, Fairbairn, P.C., Lang, Lovelace Nicholas, Martin, Peterson, and St. Germain, P.C. (9).

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:

As individuals:

Wendy Cornet;

Jim Aldridge.

The chair made opening remarks.

Ms. Cornet and Mr. Aldridge each made a statement and responded to questions.

At 11:18 a.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, June 3, 2009
(22)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:29 p.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 Carstairs, P.C., Dyck, Hubley, Lang, Lovelace Nicholas, Martin and St. Germain, P.C. (7).

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.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 2 juin 2009
(21)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 9 h 29, 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, Carstairs, C.P., Dyck, Fairbairn, C.P., Lang, Lovelace Nicholas, Martin, Peterson et St. Germain, C.P. (9).

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 :

À titre personnel :

Wendy Cornet;

Jim Aldridge.

Le président fait une déclaration.

Mme Cornet et M. Aldridge font une déclaration, puis répondent aux questions.

À 11 h 18, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 3 juin 2009
(22)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 29, 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 Carstairs, C.P., Dyck, Hubley, Lang, Lovelace Nicholas, Martin et St. Germain, C.P. (7).

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.

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:

Congress of Aboriginal Peoples:

Kevin Daniels, Interim Chief.

The chair made opening remarks.

Mr. Daniels made a statement and responded to questions.

At 7:21 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the chair.

ATTEST:

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 dans le fascicule n^o^ 1 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :

Congrès des peuples autochtones :

Kevin Daniels, chef national intérimaire.

Le président fait une déclaration.

M. Daniels fait une déclaration, puis répond aux questions.

À 19 h 21, 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, June 2, 2009

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 9:29 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: Good morning. I would like 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 on CPAC and on with web. I am Senator Gerry St. Germain from British Columbia. I have the privilege of chairing this committee. The mandate of this committee is to examine legislation and matters relating to the Aboriginal peoples of Canada.

On April 1 of this year the committee decided to launch a study to examine issues related to Indian Act elections. The committee is looking at outstanding concerns related to the Indian Act election system, including the two-year term of office for Chiefs and council as currently prescribed by the Indian Act. The Senate committee is seeking the views of First Nations leaders, Aboriginal organizations, First Nations people and experts in this area regarding whether and what changes should be made to the Indian Act elections regime to provide better governance for First Nations including strengthening political accountability of the leadership to First Nations citizens.

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

Here, we are talking about 252 Indian bands that fall under the Indian Act.

[*Translation*]

To discuss our study of Indian Act elections, we welcome today two experts in Aboriginal issues. But before hearing what they have to say about our topic, I would like to introduce the members of the committee who are in attendance.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 2 juin 2009

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à 9 h 29 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 : Bonjour. Je veux souhaiter la bienvenue à tous les honorables sénateurs, aux membres du public et aux téléspectateurs de tout le pays qui suivent ces délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones sur le réseau CPAC et sur Internet. Je suis le sénateur Gerry St. Germain, de la Colombie-Britannique. J'ai l'honneur de présider le comité. Le mandat du comité consiste à examiner des dispositions législatives et des questions qui intéressent les peuples autochtones du Canada.

Le 1er avril, le comité a décidé de mener une étude sur les questions liées aux élections tenues aux termes de la Loi sur les Indiens. Le comité examine les préoccupations actuelles se rapportant au système électoral prévu dans la Loi sur les Indiens, y compris le mandat de deux ans que prévoit actuellement la Loi sur les Indiens pour le chef et les membres du conseil. Le comité sénatorial sollicite les points de vue des dirigeants des Premières nations, des organisations autochtones, des membres des Premières nations et des spécialistes du domaine quant à d'éventuels changements qu'il faudrait apporter au régime électoral prévu par la Loi sur les Indiens pour améliorer la gouvernance des Premières nations, y compris le renforcement de la responsabilité politique des dirigeants envers les citoyens des Premières nations.

À l'intention de nos téléspectateurs, je signale que 252 bandes indiennes tiennent des élections aux termes de la Loi sur les Indiens. Cela représente environ 40 p. 100 de toutes les bandes indiennes au Canada. Nous traitons uniquement de ce groupe. Les autres choisissent leurs dirigeants en vertu d'ententes sur l'autonomie gouvernementale ou selon d'autres mécanismes de désignation des dirigeants, par exemple les systèmes héréditaires ou claniques.

Ici, nous parlons d'environ 252 bandes indiennes qui relèvent à cet égard de la Loi sur les Indiens.

[*Français*]

Pour discuter de notre étude sur les élections tenues en vertu de la Loi sur les Indiens, nous recevons aujourd'hui deux experts des questions autochtones. Mais avant d'entendre ce qu'ils ont à dire sur le sujet, permettez-moi de vous présenter les membres du comité qui sont présents.

[*English*]

Here this morning are Senator Brazeau from Quebec; Senator Lang from the Yukon; Senator Martin from British Columbia; Senator Lovelace Nicholas from New Brunswick; Senator Dyck from Saskatchewan; Senator Peterson from Saskatchewan; Senator Carstairs from Manitoba; and Senator Fairbairn from Alberta.

Honourable senators, allow me to introduce the two witnesses who will address us this morning. They were members of the Joint Ministerial Advisory Council, known as JMAC, established in 2001 to provide technical advice to the Minister of Indian Affairs and Northern Development with respect to possible amendments to the governance provisions of the Indian Act. Leadership selection and voting rights was a key topic on which the JMAC was asked to provide technical advice.

We have Ms. Wendy Cornet, who was a JMAC member representing the Congress of Aboriginal Peoples. She is a consultant with 30 years of experience as a policy analyst and researcher specializing in government relations, human rights and legal issues affecting Aboriginal peoples. She has worked for several national and regional Aboriginal peoples' organizations and individual First Nations communities. Her work has covered issues relating to human rights, Aboriginal and treaty rights, the Indian Act, northern and Inuit issues, land rights and self-government as well as constitutional and international indigenous issues. She is the author of several journal articles, book chapters and major reports on Aboriginal issues. She has conducted and facilitated numerous workshops on Aboriginal issues including consultation and governance issues.

Our second witness is James R. Aldridge, Q.C., who was the co-chair of the JMAC. A barrister and solicitor in Vancouver, Mr. Aldridge is also an adjunct professor at the Faculty of Law at the University of British Columbia. He has represented the Nisga'a Nation in treaty negotiations since 1980 and was lead counsel during most of that time. He is a member of the legal team representing the Manitoba Metis Federation in its current legal action in respect of Metis land rights under the Manitoba Act. Mr. Adridge has also represented a number of other clients in the areas of Aboriginal law, as well as immigration, constitutional and administrative law. He enjoys lecturing and teaching and routinely participates in or chairs various committees and conferences in the legal community.

I welcome both of you to the committee this morning. We are pleased that you could make the time to join us here and share your views on the elections held under the Indian Act. Before

[*Traduction*]

Les membres du comité qui sont présents ce matin sont le sénateur Brazeau, du Québec, le sénateur Lang, du Yukon, le sénateur Martin, de la Colombie-Britannique, le sénateur Lovelace Nicholas, du Nouveau-Brunswick, le sénateur Dyck, de la Saskatchewan, le sénateur Peterson, de la Saskatchewan, le sénateur Carstairs, du Manitoba, et le sénateur Fairbairn, de l'Alberta.

Honorables sénateurs, permettez-moi de vous présenter les deux témoins qui nous exposeront leurs points de vue ce matin. Il s'agit de membres du Comité consultatif ministériel conjoint, le CCMC, qui a été créé en 2001 pour fournir des conseils techniques au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien relativement à d'éventuelles modifications des dispositions de la Loi sur les Indiens qui touchent la gouvernance. La sélection des dirigeants et les droits de vote sont des thèmes clés sur lesquels le CCMC a dispensé des conseils techniques.

Nous accueillons donc Mme Wendy Cornet, qui représentait le Congrès des Peuples autochtones au sein du CCMC. Cette consultante compte 30 années d'expérience comme analyste des politiques et chercheuse spécialiste des relations gouvernementales, des droits de la personne et des questions juridiques intéressant les peuples autochtones. Elle a travaillé pour plusieurs organisations autochtones nationales et régionales ainsi que pour diverses collectivités des Premières nations. Ses travaux ont porté sur les droits de la personne, les droits ancestraux et issus des traités, la Loi sur les Indiens, sur des questions relatives au Nord et aux Inuits, aux droits fonciers et à l'autonomie gouvernementale, et sur des dossiers autochtones constitutionnels et internationaux. Elle est l'auteure d'articles de journaux, de chapitres de livres et d'importants rapports sur des questions autochtones. Elle a animé de nombreux ateliers sur des questions autochtones, y compris la consultation et la gouvernance.

Notre deuxième témoin est James R. Aldridge, c.r., qui était coprésident du CCMC. M. Aldridge, un avocat de Vancouver, est professeur adjoint à la Faculté de droit de l'Université de la Colombie-Britannique. Il représente la nation Nisga'a dans les négociations relatives au traité depuis 1980, et il a été l'avocat principal dans ces négociations pendant la plus grande partie de cette période. Il est membre de l'équipe juridique qui représente la Manitoba Métis Federation dans sa poursuite judiciaire actuelle concernant les droits fonciers des Métis aux termes de la Loi sur le Manitoba. M. Aldridge a également représenté un certain nombre d'autres clients dans le domaine du droit autochtone ainsi que dans les domaines du droit constitutionnel, administratif, et de l'immigration. Il aime donner des conférences et enseigner; il participe régulièrement, parfois en qualité de président, aux travaux de divers comités et à des conférences juridiques.

Je vous souhaite la bienvenue à tous les deux, ce matin. Nous sommes heureux que vous ayez pu venir nous exposer vos points de vue sur les élections menées aux termes de la Loi sur les

I call on Ms. Cornet, I have a submission to be circulated, which is in English only. Is it the will of the committee to have a copy of this submission during her presentation?

Senator Carstairs: No.

The Chair: It is not permitted. Ms. Cornet, we will proceed with your presentation.

Senator Carstairs: It will be distributed after it has been translated.

The Chair: Yes, it will be distributed after it has been translated. That is correct. It will form part of the translated record anyway. Are you requesting a special translation and distribution, senator?

Senator Carstairs: Not as long as it is available in both official languages.

The Chair: It will be on the record.

Senator Carstairs: Thank you.

Wendy Cornet, as an individual: Today, I will speak to some of the larger policy and process issues that I see connected to the consideration of any proposed legislative initiatives to address election issues in First Nations communities. I will also address some of the specific election law issues you have undertaken to study. I will do this to illustrate the larger policy issues that inevitably arise whenever there is a federal legislative proposal aimed at matters such as election law issues that cannot help but affect First Nations rights to self-government.

A common theme in my remarks is the need for deeper thinking on dispute resolution strategies and mechanisms. At the national level, there is a need for a joint process to discuss respective agendas for legislative and policy changes. I believe Regional Chief Shawn Atleo spoke to some of those issues when he was here.

The question of how legislative proposals should be developed and initiated by the executive before they are introduced to Parliament as a bill is an area not addressed by federal self-government policy or by federal statements respecting its consultation policy and legal obligations regarding the legal duty to consult.

Since the enactment of section 35 of the Constitution Act, 1982 and the recognition in principle in federal self-government policy that First Nations possess an inherent right of self-government protected by section 35, First Nations continue to be asked periodically to accept federal legislative interventions as a temporary measure pending self-government. Thus, there is a growing pattern of incremental attempts to amend the Indian Act without providing a forum to discuss larger self-government policy issues. This is despite the fact that the federal government

Indiens. Avant de donner la parole à Mme Cornet, j'ai un mémoire à faire circuler, qui n'est qu'en anglais. Est-ce que les membres du comité veulent avoir en main un exemplaire de ce mémoire pendant l'exposé?

Le sénateur Carstairs : Non.

Le président : Cela est refusé. Madame Cornet, nous allons écouter votre exposé.

Le sénateur Carstairs : Il sera distribué lorsqu'il aura été traduit.

Le président : Oui, il sera distribué une fois traduit. C'est bien cela. Il sera versé au compte rendu traduit, de toute façon. Est-ce que vous demandez une traduction et une distribution particulière, sénateur?

Le sénateur Carstairs : Non, je veux simplement qu'il soit diffusé dans les deux langues officielles.

Le président : Cela sera figurera dans le compte rendu.

Le sénateur Carstairs : Merci.

Wendy Cornet, à titre personnel : Aujourd'hui, je vais parler de certaines des grandes questions de politique et de processus qui me paraissent liées à l'examen de toute initiative législative proposée relativement aux élections tenues dans les collectivités des Premières nations. Je vais également traiter des questions juridiques directement liées aux élections dont vous avez entrepris l'étude. Je le ferai pour illustrer les grandes questions stratégiques qui, inévitablement, surviennent lorsque des propositions législatives fédérales ciblent des questions comme la loi électorale, qui se répercuteront très certainement sur le droit à l'autonomie gouvernementale des Premières nations.

Un thème commun de mes commentaires est la nécessité de réfléchir plus à fond à des stratégies et à des mécanismes de règlement des différends. Au niveau national, il nous faudrait un processus mixte pour discuter des programmes respectifs de changement législatif et stratégique. Je crois que le chef régional Shawn Atleo a abordé certaines de ces questions lorsqu'il est venu ici.

Ni la politique fédérale sur l'autonomie gouvernementale ni les déclarations fédérales concernant la politique de consultation et l'obligation juridique du gouvernement en matière de consultation ne traitent de la façon dont les propositions législatives devraient être élaborées et pilotées par l'exécutif avant d'être présentées au Parlement sous forme de projet de loi.

Malgré la promulgation de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 et la reconnaissance de principe, dans la politique fédérale sur l'autonomie gouvernementale, de l'existence d'un droit inhérent des Premières nations à l'autonomie gouvernementale, protégé par l'article 35, les Premières nations sont régulièrement priées d'accepter des interventions législatives fédérales à titre de mesures temporaires, en attendant leur accession à l'autonomie gouvernementale. De plus en plus, on s'efforce de modifier graduellement la Loi sur les Indiens sans offrir de tribune ni

itself on numerous occasions has acknowledged that the pace of progress towards self-government agreements from a national perspective is unacceptably slow and that federal policy on self-government has not kept pace with section 35 case law.

The problem of process at the national level, of managing conflict, has been demonstrated over and over in numerous legislative initiatives. This includes the one that Mr. Aldridge, I and Senator Brazeau were involved in. In the absence of a joint political process to manage these larger policy issues, First Nations and the federal government repeatedly find themselves in deadlock. A joint process should be aimed at determining what legislative and policy initiatives are joint priorities and how they should be shaped.

At the community level, there is also a broad need for institution and capacity building to deal with various access to justice issues and dispute resolution needs, including election appeals. These needs cannot be effectively or efficiently addressed by simply imposing unilateral legislative directives to Indian Act band councils to establish local dispute resolution mechanisms in the absence of commitments regarding the resources needed to support them and in the absence of a work plan to address the broader range of dispute resolution needs, from human rights issues to property rights on reserves.

Successive federal governments have presented legislative initiatives aimed at the Indian Act that assume the larger self-government policy agenda should continue to be placed on hold. As a result, First Nations are asked to consider successive amendments in the absence of this larger agenda.

The difficulty you encounter as parliamentarians often seems to be that once proposals to amend the Indian Act come forward, several threshold policy questions inevitably arise. First, why are these specific amendments or proposals placed at the top of the list and not others, and who decides what the top legislative priorities for First Nations should be? Why is it that the federal government gets to determine when and which amendments should be brought forward and not First Nations and Canada through a joint political process? Finally, there is the overarching reality that the underlying philosophy and assumptions of the Indian Act as a whole are always an issue whenever an issue of Indian Act reform comes up, no matter how limited or well intended the reform in question is.

Another consistent feature of federal approaches to Indian Act reform is the effort to contain First Nations governments, to make First Nations governments resemble as much as possible

discuter des questions plus générales concernant la politique sur l'autonomie gouvernementale. Pourtant, le gouvernement fédéral lui-même a, à maintes reprises, reconnu qu'à l'échelle nationale, les travaux visant à instaurer des ententes sur l'autonomie gouvernementale étaient d'une lenteur inacceptable et que la politique fédérale sur l'autonomie gouvernementale n'avait pas suivi le rythme de la jurisprudence connexe à l'article 35.

Le problème en termes de processus de gestion des conflits, au niveau national, a été amplement confirmé par diverses initiatives législatives. Je pense notamment à un cas où M. Aldridge, moi-même et le sénateur Brazeau sommes intervenus. Faute d'un processus politique mixte pour gérer les grands dossiers stratégiques, les Premières nations et le gouvernement fédéral aboutissent constamment à une impasse. Un processus mixte devrait permettre de déterminer quelles initiatives législatives et stratégiques constituent des priorités communes et comment il convient de les mener.

Au niveau communautaire, il faut généralement créer des institutions et renforcer les capacités pour régler diverses questions d'accès à la justice et de règlement des différends, y compris les appels en matière électorale. Ces problèmes ne peuvent pas être réglés de façon efficace ou économique par de simples directives législatives imposées unilatéralement aux conseils assujettis à la Loi sur les Indiens pour qu'ils créent des mécanismes locaux de règlement des différends. Il faut aussi prendre des engagements concernant les ressources nécessaires pour appuyer ces mécanismes et établir un plan de travail pour régler l'éventail plus large des besoins en matière de règlement des différends, qui peuvent porter tant sur les droits de la personne que sur les droits fonciers dans les réserves.

Les gouvernements fédéraux qui se sont succédé ont présenté des initiatives législatives touchant la Loi sur les Indiens et qui supposent la suspension provisoire du programme stratégique global d'autonomie gouvernementale. En l'absence de ce programme général, les Premières nations sont donc priées d'envisager des modifications successives.

La difficulté à laquelle les députés et sénateurs se heurtent souvent semble être que le dépôt de propositions modifiant la Loi sur les Indiens suscite inévitablement plusieurs questions politiques fondamentales. Premièrement, pourquoi ces propositions ou modifications précises sont-elles placées au haut de la liste plutôt que d'autres? Qui détermine les priorités législatives absolues des Premières nations? Pourquoi le gouvernement fédéral peut-il décider du moment et des modifications à présenter, et non pas les Premières nations et le Canada dans le cadre d'un processus politique conjoint? Finalement, il y a la réalité concrète, la philosophie et les hypothèses sous-jacentes à la Loi sur les Indiens dans son ensemble, et ces aspects font toujours problème lorsque l'on cherche à réformer la Loi sur les Indiens, quelle que soit l'ampleur du projet de réforme et malgré les bonnes intentions de ses promoteurs.

Les initiatives fédérales destinées à réformer la Loi sur les Indiens s'accompagnent en outre toujours d'un effort pour limiter les gouvernements des Premières nations, pour en faire des

non-Aboriginal visions of governance and democracy, without much of a reciprocal effort to explore or understand in any depth First Nations' concepts of governance and democracy.

An important aspect of the larger policy and political context in which your study is situated is the fact that the Indian Act and federal policies, such as the conversion to community election system policy, represent attempts to regulate leadership selection for the First Nations who have not yet negotiated a self-government agreement.

Influential cultural theorist Homi Bhabha has written incisively about the dynamics and psychology of colonial relationships. He describes the phenomenon of mimicry and the ambivalent nature of colonial stereotypes. This concept of mimicry may be described as the impulse of the colonizing power to create and control

> a reformed, recognizable Other, as a subject of a difference that is almost the same, but not quite.

He describes mimicry as a complex strategy of reform, regulation and discipline that appropriates the "Other" and aims to create "authorized versions of otherness." Mr. Bhabha says there is also an ambivalence evident in the way the colonizer turns alternately from promoting mimicry — that is a state of difference that is almost the same, but not quite — to menace, stereotypical concepts of difference perceived in the colonized that are viewed as almost total, but not quite.

Putting this analysis in an Indian Act context, I would suggest that it seems to be fear of the latter, a fear of stereotypical notions of First Nations people as so different from the dominant society that they must be controlled and regulated in an attempt to create a more comfortable stereotype, founded in a belief in this mimicry: that we can turn First Nations people and their governments into authorized but different versions of non-Aboriginal society.

In essence, what the Indian Act does is not to regulate any real concept of First Nations or First Nations governance, but rather to regulate long-standing stereotypes of First Nations peoples. The only way to break the hold of these stereotypes is to engage in meaningful dialogue in a joint process of negotiation, founded on the notions of the equality of peoples and their right to self determination.

Common stereotypes that have operated since the first efforts to control First Nations governance are that First Nations are lacking governance traditions in the absence of an imposed regime from the colonizer, or at least governance traditions recognizable or worthy of recognition by the colonizer. In a more contemporary context, this way of thinking assumes that the reconciliation called for by section 35, even in the face of a century or more of intrusions and interference, is to be achieved by First Nations accommodating the dominant society's most fundamental assumptions and values about governance. This

organisations aussi semblables que possible aux notions non autochtones de gouvernance et de démocratie, sans trop s'efforcer d'explorer ou de vraiment comprendre ensemble les concepts de gouvernement et de démocratie propres aux Premières nations.

Un aspect important du contexte politique et stratégique général dans lequel votre étude s'inscrit est le fait que la Loi sur les Indiens et les politiques fédérales, notamment la Politique sur la conversion à un système électoral communautaire, constituent des efforts en vue de réglementer le choix des dirigeants pour les Premières nations qui n'ont pas encore négocié d'entente sur l'autonomie gouvernementale.

Homi Bhabha, un éminent spécialiste de la théorie culturelle, a publié des remarques acerbes sur la dynamique et la psychologie des rapports coloniaux. Il a expliqué le phénomène d'imitation et le caractère ambivalent des stéréotypes coloniaux. Ce concept d'imitation peut être décrit comme l'impulsion du pouvoir colonial de créer et de contrôler

> un « Autre » réformé, reconnaissable, sujet d'une différence qui est presque identique mais pas tout à fait.

Il décrit l'imitation comme une stratégie complexe de réforme, de réglementation et de discipline qui approprie l'Autre et vise à créer des versions autorisées de la différence. M. Bhabha voit en outre une ambivalence évidente dans la façon dont le colonisateur passe de la promotion de l'imitation — un état où la différence est quasi nulle, mais pas tout à fait — à la menace, aux concepts stéréotypés des différences perçues chez le colonisé et qui sont considérés comme presque absolus, mais pas tout à fait.

Si l'on applique cette analyse au contexte de la Loi sur les Indiens, je crois que c'est la crainte qui joue, la perception stéréotypée que les Premières nations sont si différentes de la société dominante qu'il faut les contrôler et les réglementer afin de produire un stéréotype plus confortable, fondé sur la croyance en l'imitation : nous pouvons transformer les Premières nations et leurs gouvernements en versions différentes mais autorisées de sociétés non autochtones.

Essentiellement, la Loi sur les Indiens réglemente non pas un quelconque concept de Premières nations ou de gouvernance des Premières nations, mais bien les stéréotypes depuis longtemps appliqués aux Premières nations. La seule façon de faire éclater ces stéréotypes consiste à entamer un dialogue véritable dans le cadre d'un processus de négociation conjoint fondé sur les notions d'égalité entre les peuples et de droit à l'autonomie gouvernementale.

À en croire les stéréotypes actuels, qui ont cours depuis les tout premiers efforts visant à contrôler la gouvernance des Premières nations, les Premières nations n'ont pas de traditions de gouvernance autre qu'un régime imposé par le colonisateur ou, à tout le moins, pas de traditions de gouvernance reconnaissables ou dignes de reconnaissance par le colonisateur. Dans un contexte plus contemporain, cette façon de penser suppose que la réconciliation prévue par l'article 35, malgré au moins un siècle d'intrusions et d'ingérence, ne peut se faire que si les Premières nations acceptent les hypothèses et les valeurs les plus

conflict is never far away whenever a federal legislative initiative emerges from the executive rather than from a joint political process.

An unexplored area in considering the future of the Indian Act since 1982 is an assessment of the extent to which the Indian Act as a whole, specific provisions of it including the election provisions, or federal Indian Act policies such as the conversion to community election system policy, represent an unjustified infringement of section 35 rights. With respect to the Indian Act, specific Charter issues and general governance issues are often identified as concerns. It seems quite odd that despite the literature available and the many submissions by First Nations people on this subject, including some important parliamentary committee reports, this is an aspect of analysis that is typically missing from attempts at consultation on Indian Act amendment initiatives.

While the Indian Act was assessed from a Charter compliancy viewpoint, along with other federal statutes prior to the coming into the force of the Charter, no such exercise appears to have been undertaken to ensure that section 35 rights were considered and infringements minimized in the continuing exercise of federal legislative policy and administrative authority under the Indian Act. Such an exercise would seem especially opportune and compelling when considering any amendments or policy changes under the Indian Act in the area of governance or elections.

It can also be argued that Aboriginal and treaty rights are, in essence, a species of human rights. This view is supported by the treatment of indigenous rights by the United Nations in adopting the Declaration on the Rights of Indigenous Peoples.

An example of a provision that probably should be subjected to a section 35 analysis is the power of the Minister of Indian Affairs, under section 74 of the Indian Act, to impose the Indian Act election system. The imposition of provisions determining specific terms for chief and council under the Indian Act also would seem very much to be a matter of local control falling within the concept of inherent right to self government. If it does not, it would be hard to imagine any subject that would.

The most common argument that the federal government advances for not carrying out a section 35 analysis to vet its legislative proposals under section 91(24) of the Constitution Act, 1967, is that the jurisprudence developed for identifying existing and Aboriginal treaty rights is founded on a site-specific analysis, meaning a right must be established by evidence regarding the scope and nature of a particular right in a particular geographic

fondamentales de la société dominante au sujet de la gouvernance. Ce conflit est toujours sous-jacent lorsqu'une initiative législative fédérale est présentée par le pouvoir exécutif plutôt qu'à la suite d'un processus politique conjoint.

Depuis 1982, chaque fois que l'on envisage l'avenir de la Loi sur les Indiens, on oublie d'évaluer dans quelle mesure la Loi sur les Indiens en général, et notamment les dispositions précises concernant la tenue des élections, et les politiques fédérales connexes à cette loi, dont la politique sur la conversion à un système électoral communautaire, contreviennent injustement aux droits garantis par l'article 35. Quand il s'agit de la Loi sur les Indiens, les questions liées à la charte et les questions de gouvernance en général sont souvent au rang des préoccupations. Il semble plutôt bizarre que malgré les nombreux mémoires présentés par les Premières nations et toute la documentation disponible à ce sujet, y compris quelques importants rapports de comités parlementaires, cet aspect de l'analyse ne fasse jamais partie des thèmes des consultations relatives aux projets de modification de la Loi sur les Indiens.

La conformité à la charte de la Loi sur les Indiens a été évaluée, tout comme celle d'autres lois fédérales, avant l'entrée en vigueur de la charte. Apparemment, toutefois, aucun exercice de ce genre n'a été mené pour veiller à ce que les droits prévus à l'article 35 entrent en compte et à ce que les empiétements soient minimisés dans l'application continue de la politique législative fédérale et des pouvoirs administratifs prévus dans la Loi sur les Indiens. Un tel exercice semblerait particulièrement opportun et nécessaire si l'on envisage des modifications ou changements fondamentaux de la Loi sur les Indiens dans le domaine de la gouvernance et des élections.

On peut aussi soutenir que les droits ancestraux et issus de traités sont, essentiellement, un type de droits de la personne. Ce point de vue est étayé par le traitement que les Nations Unies ont réservé à ces droits en adoptant la Déclaration sur les droits des peuples autochtones.

Parmi les dispositions qui devraient probablement faire l'objet d'une analyse fondée sur l'article 35, mentionnons le pouvoir qu'a le ministre des Affaires indiennes, en vertu de l'article 74 de la Loi sur les Indiens, d'imposer le système d'élection prévu dans la Loi sur les Indiens. La détermination du mandat précis du chef et des membres du conseil aux termes de la Loi sur les Indiens nous paraît relever dans une large mesure du contrôle local comme le veut le concept de droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Si tel n'est pas le cas, il est difficile d'imaginer une question qui relèverait de ce contrôle.

Pour ne pas effectuer d'analyse fondée sur l'article 35 afin de valider ses propositions législatives aux termes du paragraphe 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1967, le gouvernement fédéral invoque le plus souvent l'argument que la jurisprudence élaborée pour définir les droits existants et issus des traités s'appuie sur l'analyse locale, c'est-à-dire qu'un droit doit être établi par une preuve relative à la portée et à la nature d'un

location. The courts have developed this site-specific analysis largely in response to hunting and fishing litigation taking place on Crown lands.

What has not happened in federal policy or federal policy analysis is a consideration of how Aboriginal and treaty rights might be analyzed from a national perspective for policy purposes in the context of legislative activities which are aimed at reserve lands generally or the peoples living on them.

In the Supreme Court of Canada decision in *Guerin v. The Queen*, the court characterized reserve lands as indistinguishable in nature from Aboriginal title. They seem to attract some form of section 35 protection. One would therefore think, as the Ministerial Representative on Matrimonial Real Property on Reserves, Wendy Grant-John, suggested in her March 2007 report, that this should prompt a section 35 analysis by the Crown prior to and throughout the development of any legislative options and throughout the legislative process that would apply to reserve lands or their peoples.

Another argument often used by the government to explain why it does not routinely undertake a section 35 compliance check prior to introducing federal Indian legislation under section 91(24) is that Aboriginal and treaty rights are not as specifically defined in the Constitution Act as Charter rights are. This argument appears to be both disingenuous and dated, given the substantial body of section 35 case law that has developed since 1982 and the many cases describing the nature of First Nations' interests in their reserve lands.

Collectively, this case law would suggest that a section 35 analysis of how federal legislative initiatives may impact First Nations' Aboriginal and treaty rights, from governance to their property interests in reserve lands, could be attempted. This neglected work has for too long been assigned to the "too hard" pile. This was certainly the view of several authorities who appeared before the Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs in 2007, including my colleague, Mr. Jim Aldridge, Mr. John Merit, Roger Jones and Mr. Brad Morse. In its final report — *Taking Section 35 Rights Seriously*, that committee recommended that Canada should establish a formal process for vetting federal legislation from a section 35 perspective similar to the statutory requirement for a charter compliancy analysis.

The committee also suggested that criteria for conducting such an analysis should be developed in collaboration with various departments and Aboriginal peoples and that these criteria should not be static but revised over time to reflect changing legal and factual circumstances.

droit particulier dans un lieu géographique donné. Les tribunaux ont eu recours à ce type d'analyse spécifique au lieu géographique principalement dans les cas de poursuites concernant les droits de pêche et de chasse sur les terres fédérales.

Ce qui n'a pas été fait, en matière d'analyse de la politique fédérale ou en matière de politique fédérale, c'est d'examiner la façon dont les droits ancestraux et issus des traités peuvent être analysés suivant une perspective nationale à des fins politiques dans le contexte des activités législatives intéressant les terres de réserve ou les personnes qui y vivent.

Dans l'arrêt *Guérin c. la Reine*, la Cour suprême du Canada a établi que les terres de réserve ne pouvaient pas être considérées comme ayant une nature distincte du droit ancestral. Elles semblent avoir doit à une certaine forme de protection aux termes de l'article 35. On pourrait donc croire, comme la représentante du ministre dans le dossier des biens immobiliers matrimoniaux sur les réserves, Wendy Grant-John, l'a laissé entendre dans son rapport de mars 2007, que le gouvernement devrait effectuer une analyse aux termes de l'article 35 avant et pendant l'élaboration de toute option législative ainsi que pendant tout le processus législatif qui s'appliquerait aux terres des réserves et à leurs habitants.

Le gouvernement utilise aussi un autre argument pour expliquer pourquoi il ne vérifie pas régulièrement la conformité à l'article 35 avant de proposer des dispositions législatives fédérales prises à l'égard des Autochtones aux termes du paragraphe 91(24) : les droits ancestraux et issus de traités ne seraient pas spécifiquement définis dans la Loi constitutionnelle comme le sont les droits garantis par la charte. Cet argument paraît à la fois fallacieux et désuet, compte tenu de l'importante jurisprudence liée à l'article 35 qui s'accumule depuis 1982 et aux nombreuses affaires précisant la nature des intérêts des Premières nations dans les terres de réserve.

Prise dans son ensemble, cette jurisprudence semble indiquer qu'il serait possible d'analyser en fonction de l'article 35 les répercussions que pourraient avoir les initiatives législatives fédérales sur les droits ancestraux et issus de traités des Premières nations, qu'il s'agisse de gouvernance ou d'intérêts fonciers dans les réserves. Ce travail est depuis trop longtemps relégué à la catégorie des tâches « trop difficiles ». C'était certainement l'opinion de plusieurs spécialistes reconnus qui ont comparu devant le Comité sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles en 2007, dont mon collègue Jim Aldridge, M. John Merit, Roger Jones et M. Brad Morse. Dans son rapport final — *Prendre au sérieux les droits confirmés à l'article 35* —, le comité recommandait que le Canada établisse un processus officiel pour valider les dispositions législatives fédérales en fonction de l'article 35, comme s'il s'agissait d'une exigence législative concernant une analyse de conformité à la charte.

Le comité proposait aussi d'élaborer des critères régissant la réalisation d'une telle analyse, en collaboration avec divers ministères et avec les peuples autochtones, et que ces critères ne soient pas figés, mais bien qu'ils puissent être révisés de temps à autre pour refléter l'évolution de la situation juridique et des circonstances factuelles.

I will close with some remarks on the common election day issue. Less than half of First Nations operate under the section 74 election system under the Indian Act, and there is an on-going trend for more First Nations governance to move out of the section 74 election system by custom or self-governance agreements. Therefore, it is not clear what will be accomplished by legislating a common election day for section 74 bands as opposed to a provision that would recognize the power or right of all First Nations or bands to set the length of their own terms. As other witnesses have suggested, the merit of a common election day is an issue that would be best determined by regional First Nations bodies, such as tribal councils or province-wide First Nations organizations. In this way, the issue of a common election day can be decided by the people pre-eminently entitled and qualified to determine such matters.

First Nations organizations also would have the political authority and capacity to include a broader scope of First Nations than a federal amendment restricted to the Indian Act band councils still subject to section 74. As well, this would allow First Nations to work through the issue on their own political and legislative timetable instead of having to deal with the vagaries of the federal legislative process over which they have no control. If this is where First Nations want to go, then the most appropriate role for the federal government would be to assist First Nations in holding such discussions among themselves and to respond to any legislative proposals that come from First Nations peoples on this point.

The Chair: Mr. Aldridge, please proceed.

Jim Aldridge, as an individual: It is an honour and privilege to be invited to appear before this committee again, in particular on this important subject. I sincerely hope that my comments this morning will be of some assistance to the committee's deliberations.

As indicated by the chair and Ms. Cornet, it is my understanding that I was invited here today as a result of my experience as co-chair of what was known as the Joint Ministerial Advisory Committee. JMAC was the name given to the committee when it was established in November 2001 by the then Minister of Indian Affairs and Northern Development, the Honourable Robert Nault, to provide him with technical advice in respect of possible amendments to the governance provisions of the Indian Act. That process led to the ill-fated Bill C-7, an act in respect of First Nations governance, which was introduced but never enacted.

During the debate on Bill C-7, I encountered a quote that I passed on to the minister. I am not sure whether it was comforting to him but it seems salient to repeat it today. I found it in a book

Je terminerai par quelques commentaires sur la question de la journée d'élection commune. Moins de la moitié des Premières nations appliquent le système électoral prévu à l'article 74 de la Loi sur les Indiens, et la tendance indique que de plus en plus de Premières nations abandonnent le système électoral prévu à l'article 74 pour adopter des systèmes traditionnels ou définis en vertu d'ententes sur l'autonomie gouvernementale. En conséquence, on se demande quel est l'intérêt de légiférer pour fixer une journée d'élection commune pour les bandes assujetties à l'article 74 plutôt que d'adopter une disposition reconnaissant le pouvoir ou le droit de toutes les Premières nations ou bandes de fixer elles-mêmes la durée du mandat. Comme d'autres témoins l'ont suggéré, les avantages que présente une journée d'élection commune sont une question qui devrait être déterminée par les organisations régionales des Premières nations, notamment les conseils tribaux, ou les organisations provinciales de Premières nations. De la sorte, la question de la journée d'élection commune sera tranchée par les personnes qui sont à la fois habilitées et qualifiées pour le faire.

Les organisations des Premières nations auraient aussi le pouvoir politique et la capacité d'inclure un plus large éventail de Premières nations que ne le ferait une modification fédérale dont la portée serait limitée aux conseils de bande instaurés aux termes de la Loi sur les Indiens et assujettis à l'article 74. En outre, cela permettrait aux Premières nations de dresser leur propre calendrier politique et législatif plutôt que de devoir suivre les méandres d'un processus législatif fédéral sur lequel elles n'exercent aucun contrôle. Si c'est ce que veulent les Premières nations, alors la fonction la plus appropriée pour le gouvernement fédéral serait d'aider les Premières nations à tenir de telles discussions entre elles et de répondre à toute proposition législative qui viendrait des Premières nations à ce sujet.

Le président : Monsieur Aldridge, nous vous écoutons.

Jim Aldridge, à titre personnel : C'est un honneur et un privilège que d'être de nouveau invité à comparaître devant votre comité, en particulier vu l'importance du sujet. J'espère sincèrement que mes commentaires, ce matin, aideront les membres du comité dans leurs délibérations.

Comme l'ont indiqué le président et Mme Cornet, je crois que j'ai été invité ici aujourd'hui en raison de mon expérience de coprésident de ce qui s'appelait le Comité consultatif ministériel conjoint. Le CCMC est le nom qui a été donné au comité au moment de sa création, en novembre 2001, par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien de l'époque, l'honorable Robert Nault, qui le chargeait de lui dispenser des conseils techniques relativement à d'éventuelles modifications des dispositions sur la gouvernance dans la Loi sur les Indiens. Le processus a donné lieu au malheureux projet de loi C-7, une Loi sur la gouvernance des Premières nations, qui a été déposée au Parlement mais qui n'a jamais été promulguée.

Au cours du débat sur le projet de loi C-7, j'ai trouvé une citation que j'ai transmise au ministre. Je ne sais pas si cela l'a réconforté, mais il me semble opportun de la rappeler ici,

entitled, *The Ingenuity Gap*, by Thomas Homer-Dixon. Mr. Homer-Dixon, who quotes from Machiavelli, states in his book:

> Even under the best of circumstances, reforming institutions or creating new ones is hard. As Niccolò Machiavelli wrote in *The Prince* in 1513, "there is nothing more difficult to execute, nor more dubious of success, nor more dangerous to administer than to introduce a new system of things: for he who introduces it has all those who profit from the old system as his enemies, and he has only lukewarm allies in all those who might profit from the new system."

It is a difficult task and set of questions that this committee has undertaken to study.

Our task was to study those sorts of things but a much broader task as well. We were quite a remarkable committee in our membership. I had the good fortune to co-chair the committee with Mr. Roy Bird, then Director General for Indian and Northern Affairs Canada in Saskatchewan. Other members included two lawyers from the Department of Justice Canada; a representative from the National Aboriginal Women's Association; Mr. Bernd Christmas, then CEO of Membertou First Nation, an individual appointee; my friend and colleague, Ms. Wendy Cornet on behalf of the Congress of Aboriginal Peoples assisted daily and invaluably by Senator Brazeau; and Mr. Roger Jones, from the Assembly of First Nations, and subsequently on behalf of a number of regional groups.

Notwithstanding the diversity of people who were sitting around that table, we managed to achieve a remarkable degree of consensus. We issued a consensus report that was handed to the minister on March 8, 2002. In my notes on it from that day, I noted that it was available on the department's website shortly thereafter. I looked for it yesterday but it appears to have been stricken from the pyramids or perhaps put to a place where my rudimentary web-searching skills could not find it. I am sure that the able staff of this committee will find a copy and dust it off for anyone interested in reading it. For whatever reason, the department no longer has it on its website.

A bill was then drafted and introduced, as part of the process. Bill C-7 did not, and we did not expect it to, embrace all of our recommendations. We provided advice only and did not write the legislation. There was input from other sources as well. The bill led to quite a debate. The national office of the Assembly of First Nations condemned the bill as constituting an unconstitutional infringement of Aboriginal and treaty rights and as resulting from a deeply flawed process of consultation. The federal government, on the other hand, considered the initiative to be a means of reducing the interference with good governance imposed by the antiquated governance provisions of the Indian Act, pending the negotiation and implementation of the inherent right of self-government.

aujourd'hui. Elle est tirée d'un ouvrage intitulé *The Ingenuity Gap*, par Thomas Homer-Dixon. M. Homer-Dixon, qui cite Machiavel :

> Même dans les meilleures circonstances, il est difficile de réformer les institutions ou d'en créer de nouvelles. Comme l'écrivait Machiavel en 1513 dans *Le Prince*, « il n'y a point d'entreprise plus difficile, plus douteuse, ni plus dangereuse que celle de vouloir induire de nouvelles lois. Parce que l'auteur a pour ennemis tous ceux qui se trouvent bien des anciennes, et pour tièdes défendeurs ceux mêmes à qui les nouvelles tourneraient à profit. »

Votre comité s'attaque à une tâche et à un ensemble de questions fort difficiles.

Notre tâche consistait à étudier ce genre de choses, mais elle ne se limitait pas à cela. La composition de notre comité était plutôt remarquable. J'ai eu l'honneur de coprésider le comité avec M. Roy Bird, qui était alors directeur général d'Affaires indiennes et du Nord Canada pour la Saskatchewan. Parmi les autres membres, il y avait deux avocats de Justice Canada; une représentante de l'Association nationale des femmes autochtones; M. Bernd Christmas, qui était alors directeur général de la Première nation Membertou et membre à titre personnel; mon amie et collègue Mme Wendy Cornet, au nom du Congrès des peuples autochtones, appuyée quotidiennement et très opportunément par le sénateur Brazeau; M. Roger Jones, pour l'Assemblée des Premières Nations et par la suite au nom d'un certain nombre de groupes régionaux.

Malgré la diversité des personnes réunies à cette table, nous avons réussi à établir un consensus remarquable. Nous avons publié un rapport unanime qui a été remis au ministre le 8 mars 2002. Dans mes notes de l'époque, j'ai indiqué qu'il avait été publié sur le site web du ministère peu de temps après. Je l'ai cherché, hier, mais il semble qu'il ait disparu de la pyramide ou, peut-être, qu'il ait été classé dans un endroit où mes modestes habiletés de recherche sur le web ne m'ont pas permis de le trouver. Je suis certain que le très compétent personnel du comité en trouvera un exemplaire et l'époussettera un peu, au cas où quelqu'un voudrait le lire. Pour une raison quelconque, le ministère ne l'affiche plus sur son site web.

Un projet de loi a ensuite été rédigé et déposé, dans le cadre du processus. Le projet de loi C-7 ne reprenait pas toutes nos recommandations, mais nous nous y attendions. Nous avons agi uniquement à titre consultatif et nous n'avons pas participé à la rédaction du projet de loi. Il y a eu d'autres contributions d'autres sources. Le projet de loi a suscité un vif débat. Le bureau national de l'Assemblée des Premières Nations l'a condamné, car selon lui il contrevenait à la Constitution en termes de droits ancestraux et issus de traités et il était l'aboutissement d'un processus de consultation très imparfait. Le gouvernement fédéral, par contre, y voyait un moyen de réduire les ingérences inopportunes dues aux dispositions complètement désuètes de la Loi sur les Indiens en matière de gouvernance, en attendant les négociations et la mise en œuvre du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale.

Our process was before that. We understood that the initiative was taking place within a context that still exists today, in which there are a number of different processes underway in which First Nations are negotiating agreements in respect of various aspects of self-government. These processes include negotiations pursuant to the inherent right policy and the comprehensive land claims policy. In our province, Mr. Chair, there is the B.C. treaty process and the First Nations Land Management Act. All of these initiatives, to some extent or another, engage the questions of self governance.

Implicit in these processes is the idea that a range of solutions to the difficult questions of self-government, including those that this committee is studying, is not only likely but inevitable in a country as varied as Canada. These processes recognized that lasting solutions can be found only when each First Nation is directly involved in designing and affirming the details of its own self-government regime and its on-going relationship with the Government of Canada. The aspirations of each First Nation are unique and no one-size-fits-all approach can ever provide the specific tools that each First Nation needs to address its own particular needs and aspirations.

However, those processes are slow. They are time-consuming and expensive. In the meantime, bands, in particular the section 74 bands on which this study is focussed, continue to be burdened by the need to function under the archaic and paternalistic provisions of the Indian Act, which no one believes works particularly well.

My opinion is that simply tinkering with those provisions will not change that as long as they are administered by a department "steeped in a legacy of paternalism and colonialism." Those are the words from this committee and its previous incarnation in its first-rate study on the implementation of comprehensive land claims agreements.

A friend and colleague of mine from the Yukon is a chief with quite a dry sense of humour. She observed one day, "Does anyone find any irony in the fact that the Department of Indian Affairs has a directorate called "the self-government directorate"?" It does seem ironic to talk about a directorate of self-government living in the Department of Indian Affairs.

We were asked to look at the possibility of an incremental step that would have immediate benefits for the governance of First Nations. This was meant to facilitate rather than obviate or interfere with the establishment of long-term lasting self-government arrangements. Our instructions were to make recommendations for amendments that: would not infringe existing Aboriginal or treaty rights; would not alter the fiduciary relationship between First Nations and the Crown; would be consistent with the Canadian Charter of Rights and Freedoms including section 25 of the Charter; would maximize the ability of bands to determine their own governance regimes,

Notre processus s'était déroulé avant cela. Nous comprenions que l'initiative s'inscrivait dans un contexte qui existe encore aujourd'hui, dans lequel divers processus sont menés concurremment pour permettre aux Premières nations de négocier des ententes relativement à divers aspects de l'autonomie gouvernementale. Il y a des négociations aux termes de la Politique sur le droit inhérent et de la Politique des revendications territoriales globales. Dans notre province, monsieur le président, il y a le Processus des traités de la Colombie-Britannique et la Loi sur la gestion des terres des premières nations. Toutes ces initiatives, d'une façon ou d'une autre, intéressent la question de l'autonomie gouvernementale.

Ces processus appuient implicitement la notion qu'il est non seulement probable mais encore inévitable, dans un pays aussi diversifié que le Canada, qu'il existe tout un éventail de solutions aux difficiles questions de l'autonomie gouvernementale, y compris celles que votre comité étudie. Ces processus reconnaissent que des solutions durables peuvent être élaborées uniquement si chaque Première nation participe directement à leur conception et définit les détails de son propre régime d'autonomie gouvernementale et de sa relation permanente avec le gouvernement du Canada. Les aspirations de chaque Première nation sont uniques, il n'existe pas d'approche universelle qui pourrait donner à chacune les outils qu'il lui faut pour répondre à ses besoins et aspirations propres.

Toutefois, ces processus sont lents. Ils nécessitent du temps et des ressources. Entre-temps, les bandes, et en particulier celles qui sont assujetties à l'article 74 et qui font l'objet de votre étude, doivent continuer de fonctionner en vertu des dispositions archaïques et paternalistes de la Loi sur les Indiens qui, de l'avis de tous, ne sont pas particulièrement efficaces.

Je crois qu'il ne servirait à rien de simplement modifier ces dispositions tant qu'elles seront administrées par un ministère « qui perpétue un héritage empreint de colonialisme et de paternalisme ». Ce sont là les mots que votre comité a utilisés dans une existence antérieure, dans une excellente étude sur la mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales globales.

Une amie et collègue du Yukon est un chef très pince-sans-rire. Elle m'a fait remarquer un jour que personne ne s'étonnait qu'il y ait au ministère des Affaires indiennes une direction appelée Direction de l'autonomie gouvernementale. De fait, il est fort ironique de trouver une Direction de l'autonomie gouvernementale au ministère des Affaires indiennes.

Nous devions examiner la possibilité d'instaurer une mesure progressive qui aurait des avantages immédiats pour la gouvernance des Premières nations. Cela devait faciliter plutôt que d'entraver l'établissement d'ententes durables sur l'autonomie gouvernementale. Nous avions pour instructions de formuler des recommandations concernant la rédaction de modifications qui : ne porteraient pas atteinte aux droits existants — ancestraux ou issus de traités; ne modifieraient pas la relation de nature fiduciaire qui lie les Premières nations à la Couronne; seraient compatibles avec les dispositions de la Charte canadienne des droits et libertés et notamment l'article 25; maximiseraient la

while providing those who prefer to operate under a statutory regime the ability to do so; provide basic rules of political and financial accountability to apply to all bands; and not impose requirements on bands that many would be unable to fulfil due to a lack of resources or lack of capacity.

It was quite an ambitious study. It required members of the committee to consider, debate and ultimately reach consensus on the fewest number of requirements or impositions that could legitimately be set out in legislation. Understand that there is always the possibility of so-called reversion to custom.

As the chair indicated, about 40 per cent of the bands in the country are under the Indian Act. The others are either under contemporary self-government arrangements such as my client, the Nisga'a Nation, or they are under what is called "custom."

The point I want to make about that distinction is this. The historical development of the leadership of bands in the Indian Act was absolutely, clearly and overtly invented long ago to promote assimilation and to replace traditional forms of government. I am summarizing from our report now. The act assumed that bands would select their leadership by custom until such time as the Governor-in-Council, and subsequently the minister, determined that a band was sufficiently "advanced" or "civilized" to enable it to replace its traditional system with the election system set out in the act.

The decision by the government to require bands to come under the elections system was contested by some First Nations while others seem to have welcomed the changes. This was evidence given by Professor Shin Imai, whose evidence I had the pleasure to read. It must be recalled the default leadership selection process under the Indian Act has always been custom. This remains in place until the minister determines that the election provisions should apply. More recently, as mentioned by representatives of the department, the government has permitted bands to "revert to custom" through a repeal of the order bringing the bands under the act.

Terminology in this area is confusing. The word "custom" always brings to mind a practice that continues or is, at least, based upon traditional indigenous ways of selecting leaders. However, that is not necessarily the case. There is no requirement in law that a custom be frozen in traditional practices. To the contrary, courts have clearly stated that customs can evolve. Courts have also stated — and if I may say so, this it particularly important — the power to determine a leadership selection custom is not a power conferred by Parliament, but is rather an inherent power of the band. It inheres in them; it was not given to them.

capacité de chacune des bandes à choisir son propre régime de gouvernance tout en offrant la faculté à celles qui le préfèrent d'opter pour un régime de fonctionnement prévu dans la loi; établiraient des règles fondamentales d'imputabilité financière et politique applicables à toutes; n'imposeraient pas d'obligations dont nombre des bandes seraient incapables de s'acquitter à cause de carences en matière de ressources ou de capacité ou bien à cause d'une population peu nombreuse.

Notre étude était très ambitieuse. Les membres du comité devaient examiner et discuter des exigences ou impositions qui pourraient de bon droit être inscrites à la loi et, au bout du compte, s'entendre sur le plus petit nombre possible d'entre elles. Il faut comprendre qu'il est toujours possible de revenir à ce que l'on appelle la coutume.

Comme le président l'a indiqué, environ 40 p. 100 des bandes au pays sont assujetties à la Loi sur les Indiens. Les autres ont soit conclu des ententes contemporaines sur l'autonomie gouvernementale, par exemple ma cliente, la nation Nisga'a, ou fonctionnent selon ce que l'on appelle la « coutume ».

Voici ce que je veux dire, au sujet de cette distinction : l'évolution historique du leadership des bandes aux termes de la Loi sur les Indiens a été absolument, clairement et définitivement déterminée il y a longtemps pour promouvoir l'assimilation et remplacer les formes traditionnelles de gouvernement. Je vous résume la teneur de notre rapport. La loi supposait que les bandes choisiraient leurs dirigeants selon la coutume jusqu'à ce que le gouverneur en conseil et, ultérieurement, le ministre déterminent qu'une bande était suffisamment « avancée » ou « civilisée » pour qu'il soit possible de remplacer son système traditionnel par un système électoral défini dans la loi.

La décision du gouvernement d'exiger que les bandes adoptent le système électoral a été contestée par certaines Premières nations alors que d'autres semblent avoir bien accueilli les changements. C'est ce qu'indique le témoignage du professeur Shin Imai, que j'ai eu le plaisir de lire. Il ne faut pas oublier que le processus par défaut que prévoit la Loi sur les Indiens pour la sélection des dirigeants a toujours été la coutume. Cette coutume est maintenue tant que le ministre n'a pas déterminé que les dispositions électorales doivent s'appliquer. Récemment, comme l'ont indiqué les représentants du ministère, le gouvernement a autorisé certaines bandes à revenir au régime coutumier en révoquant l'ordonnance qui imposait à ces bandes l'application des dispositions de la loi.

La terminologie dans ce domaine prête à confusion. Le mot « coutume » conjure toujours une pratique qui se perpétue ou qui, du moins, est fondée sur la coutume indigène traditionnelle pour le choix des dirigeants. Pourtant, tel n'est pas nécessairement le cas. La loi n'exige nullement qu'une coutume soit consacrée par les pratiques traditionnelles. Au contraire, les tribunaux ont nettement reconnu que les coutumes peuvent évoluer. Les tribunaux ont également affirmé — et si je peux me permettre de le dire, cela est particulièrement important — que le pouvoir de déterminer la coutume de sélection des dirigeants n'est pas un pouvoir conféré par le Parlement mais plutôt un pouvoir inhérent à la bande. Il émane de la bande, il ne lui est pas accordé.

That being the case, it is my and others view — and Ms. Cornet said this earlier — that the power to determine leadership selection rules is almost certainly an Aboriginal right protected by section 35. There are few things as clear in the jurisprudence as the fact that that ability is an inherent right in the band.

The interference with that power under section 74 of the act has not extinguished the power. Again, customs are not frozen in time. They can evolve into rules that are quite different from traditional methods of leadership selection. The courts have also ruled that in order to be validly adopted, a leadership custom does not need to be adopted by a majority of electors in the band. The courts have referred to the need for a broad consensus of the membership. In the absence of rules specifying how such a consensus is to be demonstrated, courts will determine the issue based on the facts of the case.

Why do I go through all of this when the subject of your study is the section 74 bands? It is because a band that does not like the section 74 regime can revert to custom under the status quo. Subject to the considerations described to you by representatives of the department, they can unilaterally establish their own rules about — for example — term of office or election dates.

Many bands in this country have already devised effective election procedures that are functioning without any known problems. Many others wish to do so. Are there problems in some places? Of course, there are in the same way as there are problems in elections all over this country and with elected leaders in every facet. However, by and large, it is known that regimes devised internally seem to be working.

Other bands do not want to devise their own procedures. They are perfectly happy to be under section 74 because their focus and priorities are elsewhere. The ability of bands to make this decision is vital to their Aboriginal rights.

I will conclude and be happy to answer questions. What did we recommend? We proposed amendments to address all of these different circumstances. These were as follows:

Establish default election procedures that would apply to every band unless the membership of the brand adopts a different regime. A default electoral regime could be taken off the shelf. That would be a modification of the existing Indian Act regime.

Establish a means by which bands could adopt their own election codes or other leadership selection regimes provided that certain basic standards of political accountability are maintained. The legislation we proposed would clearly set out basic standards of political accountability consistent with the default rules and with which any band designed regime would have to comply.

En l'occurrence, et c'est un avis que je le partage avec d'autres — Mme Cornet l'a d'ailleurs mentionné précédemment —, le pouvoir de déterminer les règles de sélection des dirigeants est presque certainement un droit ancestral protégé par l'article 35. Peu d'éléments se dégagent aussi clairement de la jurisprudence que le fait que cette capacité est un droit inhérent de la bande.

Dans ce domaine, les ingérences dues à l'article 74 de la loi n'ont pas aboli ce pouvoir. Je le répète, les coutumes ne sont pas immuables. Elles peuvent évoluer et devenir des règles qui sont fort différentes des modes traditionnels de sélection des dirigeants. Les tribunaux ont aussi décrété que pour que leur adoption soit valable les coutumes relatives au leadership ne doivent pas nécessairement être approuvées par une majorité des électeurs de la bande. Les tribunaux ont parlé de la nécessité d'un vaste consensus parmi les membres. En l'absence de règles précisant comment un tel consensus doit être manifesté, les tribunaux trancheront en fonction des faits.

Pourquoi est-ce que je m'attarde à cette question alors que votre étude porte sur les bandes assujetties à l'article 74? C'est parce qu'une bande qui n'aime pas le régime prévu par l'article 74 peut revenir à la règle coutumière qui constitue le statu quo. Sous réserve des considérations que vous ont exposées les représentants du ministère, elles peuvent unilatéralement établir leurs propres règles au sujet — par exemple — de la durée du mandat ou des dates d'élection.

De nombreuses bandes dans notre pays ont déjà établi des procédures électorales efficaces qui donnent de bons résultats et ne semblent créer aucune difficulté. De nombreuses autres souhaitent en faire autant. Est-ce que dans certains endroits on éprouve des difficultés? Évidemment, c'est le genre de problème que l'on rencontre dans les élections partout au pays, pour tous les dirigeants élus. En règle générale, toutefois, il est reconnu que les régimes conçus à l'interne semblent bien fonctionner.

D'autres bandes ne souhaitent pas définir leurs propres procédures. Elles sont parfaitement satisfaites des règles de l'article 74 parce qu'elles ont d'autres intérêts et d'autres priorités. La capacité des bandes de prendre cette décision est essentielle à la protection de leurs droits ancestraux.

J'en viens à ma conclusion et je répondrai ensuite avec plaisir à vos questions. Qu'est-ce que nous avons recommandé? Nous avons proposé des modifications qui conviendraient à toutes ces situations différentes, et en voici la liste :

Établir des procédures électorales par défaut, qui s'appliqueraient à toutes les bandes sauf dans les cas où les membres de la bande adopteraient un régime différent. Un régime électoral par défaut pourrait s'appliquer tel quel. Il s'agirait d'une version modifiée du régime actuellement prévu dans la Loi sur les Indiens.

Établir un mécanisme grâce auquel les bandes pourraient adopter leurs propres codes électoraux ou d'autres régimes de sélection des dirigeants, à condition que certaines normes fondamentales de responsabilité politique soient maintenues. La loi que nous avons proposée déterminait clairement les normes fondamentales de responsabilité politique, conformes aux règles par défaut, que le régime conçu par la bande aurait dû respecter.

Ensure that those basic standards are as unobtrusive as possible while striving for a high degree of political accountability.

Ensure that all regimes include the right of all band members to appropriate participation consistent with the Charter, including section 25.

In other words, each band would have the choice of basically three options. First, they could operate under the default regime, which would be a revised Indian Act regime. Part of the revision would be to remove the role of the minister and the Governor-in-Council. There would be an independent institution or some other mechanism to replace it if bands did not come up with their own.

Second, they could design their own leadership selection regime. It would not have to be elected. If not elected, it would still have to meet certain requirements. This was the least intrusive set of basic requirements we were able to come up with. Those requirement would be that: the leadership selection code would have to be in writing and publicly available, whatever it was; the code would constitute a law of the band, thereby enforceable by the courts; there would have to be an independent appeals process, which could be provided by the independent institution that we recommended; and that there be a means for the membership of the bands to amend the code by broad consensus or to decide to come under the default regime.

Third, a band may say, "we would prefer an elected regime, but we do not want yours. We want to design it ourselves." Therefore, we said, all right, what are the basic rules that any elected regime would have to include? We listed the following: The right to vote of every band member — obviously of appropriate voting age. The right to nominate candidates. There would have to be their own rules governing the size of council. They would have to establish their own rules to apply to candidates for office, such as age, residence and such matters as whether they had been convicted of an offence, previous electoral malfeasance, et cetera. They would have to specify the role, if any, of the independent institution. They would have to provide for secret voting. They would have to provide for procedures — the mechanics of the election, if you will — electoral officers, nomination procedures, notices, ballots, et cetera. There would have to be means for an appeal. There would have to be a rule as to whether the chief is elected at large or by the councillors from among themselves.

On the term of office, one thing this committee is looking at particularly, we said it should not exceed five years. Some might prefer four, some might prefer five. We thought if you are having elections, it should probably be five years on the outside, which is, under the Constitution of Canada, the maximum time that a government of Canada or province can sit. It is a long time since one sat for five years, though. They would have to have rules for

Veiller à ce que ces normes fondamentales soient aussi simples que possible en cherchant à assurer un maximum de responsabilité politique.

Veiller à ce que tous les régimes comprennent le droit de tous les membres de la bande de participer de façon opportune, conformément à la charte et notamment à l'article 25.

Autrement dit, chaque bande pourrait choisir essentiellement entre trois options. Premièrement, elle pourrait adopter le régime par défaut, qui serait une version modifiée du système prévu dans la Loi sur les Indiens, duquel on aurait entre autres éliminé le rôle du ministre et du gouverneur en conseil. Une institution indépendante ou un mécanisme quelconque serait instauré pour remplacer cette fonction si les bandes ne proposaient pas leur propre solution.

Deuxièmement, elles pourraient définir leur propre régime de sélection des dirigeants. Il ne serait pas nécessaire de tenir des élections. Si les dirigeants n'étaient pas élus, il faudrait tout de même imposer certaines exigences. C'était l'ensemble d'exigences fondamentales le plus discret que nous ayons pu définir : le code de sélection des dirigeants devait être consigné par écrit et diffusé publiquement, quel qu'il soit; le code constituait une loi de la bande et pourrait donc être appliqué par les tribunaux; il fallait instaurer un processus d'appel indépendant, peut-être grâce à l'institution indépendante que nous recommandions; il fallait créer un mécanisme pour que les membres de la bande puissent modifier le code en fonction d'un vaste consensus ou se rallier au régime par défaut.

Troisièmement, une bande pouvait déclarer qu'elle voulait élire ses dirigeants, mais pas suivant le régime électoral qui lui était proposé, qu'elle voulait concevoir elle-même son régime. Nous avons donc dit, très bien, quelles sont les règles fondamentales à tout régime électoral. Nous avons dressé la liste suivante : le droit de voter pour chaque membre de la bande — évidemment, à partir d'un certain âge. Le droit de proposer des candidats. Il fallait que la bande définisse ses propres règles quant à la taille du conseil. Il lui fallait établir ses propres règles concernant les candidats, par exemple l'âge, la résidence, des questions comme le fait d'avoir déjà été condamnés pour une infraction, des délits liés à des élections antérieures, et cetera. Il fallait préciser le rôle, le cas échéant, de l'institution indépendante. Il fallait prévoir un scrutin secret. Il fallait définir des procédures — un mécanisme électoral, en quelque sorte —, désigner les agents électoraux, établir les procédures de mise en candidature, produire les avis, les bulletins, et cetera. Il fallait instaurer une procédure d'appel. Il fallait adopter des règles pour déterminer si le chef était élu au scrutin universel ou par les seuls conseillers.

Quant au mandat, un aspect qui intéresse particulièrement votre comité, nous avons dit qu'il ne devrait pas être supérieur à cinq ans. Certains pourraient préférer quatre ans, d'autres cinq. Nous avons pensé que s'il y avait des élections, il faudrait probablement fixer le mandat à cinq ans au maximum, ce qui, aux termes de la Constitution du Canada, correspond à la durée maximale d'une législature pour le gouvernement du Canada ou

removal from office, vacancies in office and bye-elections, and there would have to be some amending procedure. Those were what we said every election code would have to address.

That was, broadly speaking and very quickly, the set of consensus recommendations that were made by the joint ministerial advisory committee. There was lengthy and fascinating debate and contributions from all members of the committee. I was privileged to participate. Perhaps the report will get back on the website or you will have a chance to look at it at your leisure.

I would be happy to answer your questions.

The Chair: I will lead off, with the permission of the committee.

I listened to both of you very carefully. You say that the entire process was designed for assimilation. By virtue of that, of dispersing First Nations' historically huge organizations, such as the Algonquin Nation or the Cree Nation, we really changed the dynamic.

What is your view on the ability of some of these smaller bands to exercise their inherent right to governance? It is fine to say that they should have the inherent right — and I agree with that, historically — but they were hived off onto reserves and their actual nations were destroyed. That is one area I would like you to comment on.

The other thing is that I find that if they are going to create an election process — and I think that is what is happening in certain treaty areas — the government needs to be involved. We say they should go out and do this on their own and we should not impede them, but they are so restricted as to funding because they share nothing other than handouts from the government, unfortunately. There is no resource revenue sharing or anything. These are some of the complexities.

Last but not least, why did Bill C-7 fail?

Ms. Cornet: I will start with your last question — why did Bill C-7 fail? I think what happened there is something you see repeated over and over again whenever these legislative initiatives come up. It is an issue of process in that the answer is not simply going to lie in finding the magical formula for certain legal provisions, whether they are legal provisions enacted by the Parliament of Canada or legal provisions enacted by First Nations people themselves.

There are various things at play. Mr. Aldridge referred to fear of change, which is common to all communities and dynamics when change is being proposed, particularly when it is being proposed from outside, change that you do not really control.

d'une province. Il y a bien longtemps que personne n'a siégé pendant cinq ans, toutefois. Il faudrait prévoir des règles pour la destitution, la vacance éventuelle d'un poste et les élections partielles, et il devrait y avoir une quelconque procédure de modification. Ce sont les éléments qui, selon nous, devraient figurer dans tout code électoral.

C'était là, dans les grandes lignes et très rapidement, l'ensemble des recommandations consensuelles qu'a présentées le Comité consultatif ministériel conjoint. Le débat a été long et fascinant, et tous les membres du comité y ont contribué. J'ai eu l'honneur d'y participer. Le rapport sera peut-être remis sur le site Web, ou vous aurez peut-être l'occasion de l'examiner à loisir.

Je répondrai maintenant avec plaisir à vos questions.

Le président : Je vais commencer, si mes collègues n'y voient pas d'objections.

J'ai écouté vos deux exposés avec attention. Vous dites que tout le processus était conçu en vue de l'assimilation. Ce faisant, parce que nous avons dispersé les grandes organisations historiques des Premières nations, notamment la nation algonquine et la nation Crie, nous avons vraiment changé la donne.

Que pensez-vous de la capacité de certaines de ces petites bandes d'exercer leur droit inhérent à la gouvernance? C'est bien joli de dire qu'elles devraient avoir un droit inhérent — et je suis d'accord, historiquement —, mais on les a expédiées dans des réserves et leurs nations elles-mêmes ont été détruites. C'est un aspect sur lequel j'aimerais connaître votre opinion.

L'autre chose, c'est que si elles doivent instaurer un processus électoral — et je pense que c'est ce qui se passe dans certaines régions visées par un traité —, le gouvernement doit participer. Nous disons qu'elles doivent faire tout cela d'elles-mêmes et que nous ne devrions pas soulever d'obstacles, mais elles ont si peu de financement, parce qu'elles n'ont que ce que le gouvernement veut bien leur donner, malheureusement. Il n'y a pas de partage de recettes tirées des ressources, rien de tout cela. Voilà donc certains des problèmes.

Et finalement, pourquoi le projet de loi C-7 a-t-il échoué?

Mme Cornet : Je vais commencer par votre dernière question — pourquoi le projet de loi C-7 a-t-il échoué? Je crois que ce qui s'est passé est un phénomène qui se répète constamment, pour chacune de ces initiatives législatives. C'est une question de processus car il n'y a pas de formule magique pour les dispositions juridiques, qu'il s'agisse de dispositions consacrées par le Parlement du Canada ou de dispositions consacrées par les Premières nations elles-mêmes.

Divers facteurs interviennent. M. Aldridge a parlé de la peur du changement, qui est commune à toutes les collectivités lorsque des changements sont proposés, en particulier si ces changements sont proposés de l'extérieur, si ce sont des changements que vous ne contrôlez pas vraiment.

In order for things like leadership selection and elections to go smoothly, it will require more than just legal provisions. It will require some thinking about what are the needs of First Nations communities in terms of dispute resolution within their communities. It is not restricted to elections.

It seems that the issue of dispute resolution within First Nations communities does come up, whatever the topic of the day is in terms of a legislative initiative. However, the thinking on that subject tends to be just let us make a tribunal for that. For example, with the First Nations Governance Act, it was decided, I think late in the legislative process, to plop in some provision there to say all Indian Act band councils will establish a dispute resolution mechanism, period. There might have been a few more words than that, but not much more.

There was no reference to what would the relationship of that body be to human rights complaints that might be brought to the Canadian Human Rights Commission or tribunals. There was no thought about resourcing; there was no commitment about resourcing.

It is just that dispute resolution generally is not really thought through. I think dispute resolution is almost always an issue, whether at a national level in terms of the discussion between organizations representing First Nations and government, or within communities themselves. It is a process. We have not spent enough time thinking about how consultation processes should be constructed in a way to reduce conflict.

Mr. Aldridge: I will start with that question, too, and then move to the first one. All three questions are very important.

Why did Bill C-7 fail? There were problems with the legislation. When I saw the final package as it was introduced, there were things about it — I will not go into a complete post mortem on it — that were highly troubling. I understand they were things that could have been changed through the committee process. What was envisioned by the minister, if I may presume to say so, was that at the committee stage, there would be informed and intelligent debate and improvements could be made to the legislation. However, that debate never happened on Bill C-7.

One thing I found frustrating about it so long ago, was how little debate there was from any side about what the bill actually said. The debate was rather at a high level of generality. If I may say so without identifying anyone in particular, there were politicians of various stripes, both within Parliament and within the Aboriginal community, who, for whatever reasons, simply mischaracterized the bill, its intent and its effect in such a way that it fanned the fears of change that Ms. Cornet spoke about.

Pour que des processus comme le choix des dirigeants et les élections se déroulent sans heurts, il faut plus que de simples dispositions législatives. Il faut une certaine réflexion sur les besoins des collectivités des Premières nations en termes de règlement des différends au sein de ces collectivités. Il ne s'agit pas seulement d'élections.

Il semble que la question du règlement des différends dans les collectivités des Premières nations fasse toujours surface, quel que soit le thème de l'initiative législative en cause. Toutefois, la réflexion à ce sujet s'arrête souvent à la création d'un tribunal. Dans le cas de la Loi sur la gouvernance des premières nations, par exemple, il avait été décidé, je crois vers la fin du processus législatif, d'insérer quelques dispositions pour dire que tous les conseils de bande assujettis aux dispositions de la Loi sur les Indiens allaient créer un mécanisme de règlement des différends, un point c'est tout. Il y avait peut-être quelques mots de plus, mais pas beaucoup.

On ne précisait pas quelle serait la fonction de cet organisme pour les plaintes relatives aux droits de la personne qui pourraient être présentées à la Commission canadienne des droits de la personne ou aux tribunaux. Personne n'avait songé aux ressources nécessaires; il n'y avait aucun engagement au sujet des ressources.

C'est simplement qu'en général, la question du règlement des différends n'entre pas vraiment en compte. Je crois que le règlement des différends est presque toujours un problème, que ce soit au niveau national en termes de discussions entre les organisations qui représentent les Premières nations et le gouvernement, ou au sein des collectivités elles-mêmes. C'est un processus. Nous n'avons pas consacré assez de temps à déterminer comment les processus de consultation devraient se dérouler pour réduire les conflits.

M. Aldridge : Je vais commencer moi aussi par cette question, puis passer à la première. Les trois questions sont très importantes.

Pourquoi le projet de loi C-7 a-t-il échoué? Il présentait des lacunes. Lorsque j'ai vu le projet définitif, quand il a été déposé, il y avait certains aspects — et je ne veux pas en faire une critique complète ici —, mais certains aspects étaient très troublants. Je sais qu'il y avait des éléments qui auraient pu être modifiés à l'étape de l'examen par le comité. Ce qu'envisageait le ministre, si je peux m'avancer sur ce terrain, c'était qu'à l'étape de l'étude en comité, il y aurait un débat éclairé et intelligent et que des améliorations seraient apportées au projet. Toutefois, le projet de loi C-7 n'a jamais fait l'objet d'un tel débat.

Ce qui m'irrite dans ce qui s'est passé il y a si longtemps, c'est que personne n'a vraiment discuté de ce que disait effectivement le projet de loi. Le débat est demeuré à un niveau de généralité assez élevé. Je ne désignerai personne en particulier, mais il y avait des politiciens de toutes les allégeances, au Parlement et dans les milieux autochtones, qui, pour diverses raisons, ont simplement mal présenté le projet de loi, son esprit et ses effets, et qui ont ainsi exploité la peur du changement dont Mme Cornet a parlé.

It is a funny thing that people are almost always willing to believe the worst. If something frightens you, you will likely believe it. People believed things about the bill that simply were not true. Ultimately, is that a failure in politics, a failure in communication or a failure in consultation? I do not know what to call it, but it is my respectful view that the bill did not fail on its merits, although I had some real problems with some of its provisions; it failed as a result of the particular political reaction and how that unfolded.

Mr. Chairman, your first question is extraordinary important. There is no doubt about the fact that the real actual Aboriginal indigenous nations of this land that is now called Canada were fragmented by first British and French, and then ultimately Canadian governments through such things as the imposition of the Indian Act.

Bands were not nations. In my respectful view to all who might differ, the phrase "First Nations" should not be simply a politically correct euphemism for "Indian Band." The nations are something much larger. Perhaps my view on this is influenced greatly by my years of association with my client, the Nisga'a. Back in the 1980s, when I started out in this business and we were working on the land claims agreement, Department of Justice lawyers would never allow my clients to use the phrase "Nisga'a Nation" in any document that they might sign. They preferred "Nisga'a tribe" or "Nisga'a community." Suddenly it changed and people started writing to the Nisga'a government officials — to the "Nisga'a First Nation" — but the Nisga'a rejected that because four small band councils amalgamated back into the historic Nisga'a Nation.

It is my respectful view that that kind of reconstruction is a necessary evolutionary step before real, effective self governance will take place for reasons of size, capacity, history and logic, but that cannot be imposed. People will have to be enabled to make their way toward that, and the impediments to that happening will have to be removed. That is the direction it must go.

You are quite right, senator: some bands have fewer than 100 people. To suggest to them that that they have to design a fully fledged electoral regime with all of the costs, complexities and the dispute resolution process, is not practical because it is expensive and time-consuming. That is why JMAC recommended a default regime: They do not have to design their own electoral process but if they want to design their own, they can go ahead and do it.

That was the best we could come up with as an interim step toward the longer term goal of First Nations and Indian bands. They will take it on themselves when they are ready to re-form

C'est amusant, on est presque toujours prêt à croire au pire. Si quelque chose vous effraie, vous serez plus porté à y croire. Au sujet du projet de loi, on a cru des choses qui étaient tout simplement fausses. Finalement, est-ce un échec de la politique, un échec des communications ou un échec de la consultation? Je ne sais pas comment le caractériser, mais selon moi ce projet de loi n'a pas échoué parce qu'il n'était pas bon, même si j'hésitais vraiment à accepter certaines de ses dispositions; il a échoué en raison de réactions politiques particulières et de la façon dont les choses se sont déroulées.

Monsieur le président, votre première question est extraordinairement importante. Il ne fait aucun doute que les véritables nations indigènes, les Autochtones qui occupaient cette terre que l'on appelle maintenant le Canada, ont été dispersées par les Britanniques et les Français et, finalement, par les gouvernements canadiens, au moyen de mesures comme l'imposition de la Loi sur les Indiens.

Les bandes n'étaient pas des nations. Selon moi, avec tout le respect que je dois à ceux qui ne sont peut-être pas de cet avis, l'expression « Premières nations » ne devrait pas être un simple euphémisme imposé par la rectitude politique pour désigner les « bandes indiennes ». Les nations sont des entités plus importantes. Mon opinion sur cette question a peut-être été dans une large mesure façonnée par des années de contacts avec mes clients, les Nisga'a. Dans les années 1980, lorsque je me suis lancé dans ce domaine et que nous avons travaillé à définir l'entente de règlement des revendications territoriales, les avocats du ministère de la Justice ne permettaient jamais à mes clients d'utiliser l'expression « nation Nisga'a » dans des documents qu'ils devaient signer. Ils préféraient « tribu Nisga'a » ou « communauté Nisga'a ». Tout à coup, les choses ont changé, et les gens ont commencé à écrire aux représentants du gouvernement Nisga'a — à la « Première nation Nisga'a » —, mais les Nisga'a ont alors refusé cette appellation parce que seulement quatre petits conseils de bande avaient été amalgamés pour former la nation historique des Nisga'a.

Je suis d'avis que ce genre de reconstruction est une étape nécessaire de l'évolution, avant qu'une véritable autonomie gouvernementale puisse voir le jour, et ce, pour des raisons liées à la taille, à la capacité, au passé et à la logique, mais que l'autonomie gouvernementale ne peut pas être décrétée. Les gens devront être habilités pour progresser vers ce but, et les obstacles devront être éliminés. C'est l'orientation qu'il faut prendre.

Vous avez tout à fait raison, monsieur le sénateur : certaines bandes comptent moins de 100 membres. Il ne sert à rien de leur laisser entendre qu'elles doivent concevoir un régime électoral complet, avec tous les coûts que cela implique, les difficultés et le processus de règlement des différends, car tout cela est coûteux et long. C'est pourquoi le CCMC a recommandé un régime par défaut : ces bandes n'ont pas à concevoir leur propre processus électoral, mais si elles veulent le faire, elles le peuvent.

C'était ce que nous avions trouvé de mieux, comme mesure provisoire, pour mener à l'objectif à long terme des Premières nations et des bandes indiennes. Elles le feront lorsqu'elles seront

into the traditional nations or something resembling the traditional nations or some new expression of their traditional nations, in my view.

Senator Brazeau: I had the privilege and opportunity to work with both of you, and I can safely say that Mr. Aldridge's knowledge, patience and passion certainly made JMAC successful. I had the opportunity to work with Ms. Cornet in 2001.

My question is quite simple, and we have had discussions in the past about this. In your expert opinion, would Bill C-7 have passed if it had been an enabling bill as opposed to an imposed piece of legislation at the time?

Ms. Cornet: One of the problems with that bill and others is the issue of the consultation process leading to it. At this late stage, we still do not have a public federal consultation policy, much less one that talks about how the federal government intends to conduct itself when it develops legislative proposals. That lack of clarity is not helpful.

We used terms like "engagement." We know that sometimes First Nations people do not wish to engage in what is regarded as formal consultations, so the word "engagement" is used. Sometimes the word "engagement" is used interchangeably with "consultation." The process is never clear from the outset. There is not a jointly agreed to set of rules about how the process of consultation will go forward.

The kind of process that is most likely to have success is one that is jointly designed. We have seen that with successful legislative initiatives, such as the First Nations Land Management Act. This initially the initiative of 14 First Nations that had to fight for a considerable length of time to get the attention of the government of the day to bring that forward. Generally speaking, jointly designed processes have higher chances of success than do processes controlled by one of the parties to the process.

Mr. Aldridge: I thought it was enabling legislation. It was a hybrid, senator. What Ms. Cornet said is right. Ultimately, the proof of the pudding is that it failed — the consultation was inadequate. There have been many cases that senators are aware of relevant to consultation. The Government of Canada, if I may say with appropriate respect, is floundering around trying to develop an approach to consultation, although it has not done so to date. One Supreme Court of Canada case refers to how the depth of consultation will vary depending upon the strength of the asserted right. The joke that we all made was: Now, the department will be hiring "consultation depth analysts" to determine how they should consult.

That is the simple answer. Remember, if you are to have national legislation with potential universal application, whether enabling or otherwise, there will be many people to consult, which makes it very difficult to find consensus. That is why I am a skeptic about developing any kind of consultation that could lead to a successful national process.

prêtes à reformer leurs nations traditionnelles ou quelque chose qui y ressemblerait ou une expression nouvelle de leurs nations traditionnelles, selon moi.

Le sénateur Brazeau : J'ai eu l'honneur et l'occasion de travailler avec vous deux, et je peux dire sans craindre de me tromper que les connaissances, la patience et la passion de M. Aldridge ont certainement contribué au succès du CCMC. J'ai aussi eu le plaisir de travailler avec Mme Cornet en 2001.

Ma question est fort simple, et nous en avons discuté par le passé. D'après votre opinion d'expert, est-ce que le projet de loi C-7 aurait été adopté s'il s'était agi d'un projet de loi habilitant plutôt que d'une loi imposée, à l'époque?

Mme Cornet : L'un des problèmes que présentait ce projet de loi, comme bien d'autres, c'est le processus de consultation dont il était l'aboutissement. Encore aujourd'hui, nous n'avons pas de politique publique sur la consultation fédérale, encore moins une politique qui indiquerait comment le gouvernement fédéral a l'intention de procéder lorsqu'il élabore des propositions législatives. Ce manque de clarté est nuisible.

Nous avons utilisé des termes comme « mobiliser ». Nous savons que, parfois, les Premières nations ne veulent pas s'engager dans des consultations jugées officielles, alors le mot « mobilisation » est utilisé. Parfois, le mot « mobilisation » est utilisé comme synonyme de consultation. Le processus n'est jamais clair au départ. Il n'y a pas un ensemble de règles mutuellement acceptées sur la façon dont le processus de consultation se déroulera.

Le genre de processus le plus susceptible de réussir est celui qui est conçu en collaboration. Nous avons vu cela dans le cadre d'initiatives législatives réussies, par exemple la Loi sur la gestion des terres des premières nations. Ce projet, qui était au départ une initiative de 14 Premières nations qui ont dû se battre longtemps pour éveiller l'intérêt du gouvernement de l'époque et pour que le projet soit présenté. En règle générale, les processus élaborés en collaboration ont plus de chances de succès que les processus contrôlés par l'une ou l'autre des parties.

M. Aldridge : Je pensais que c'était une loi habilitante. C'était un hybride, monsieur le sénateur. Mme Cornet a raison. Au bout du compte, il a bien fallu se rendre à l'évidence, le projet avait échoué — la consultation était inadéquate. Il y a eu de nombreux cas, les sénateurs le savent, où les consultations étaient en cause. Le gouvernement du Canada, si je peux le dire sans vous manquer de respect, avance à tâtons pour essayer de définir une approche de consultation, et il n'y est pas encore arrivé. Une affaire entendue par la Cour suprême du Canada traite de la façon dont l'envergure des consultations varie selon la solidité du droit affirmé. Nous faisions tous la même blague : maintenant, le ministère va recruter des analystes de la profondeur des consultations, pour déterminer comment il doit consulter.

La réponse est toute simple. Vous savez, si vous voulez instaurer une loi nationale d'application universelle, habilitante ou autre, il vous faudra consulter de nombreuses personnes et il sera très difficile de parvenir à un consensus. C'est pourquoi je suis sceptique à l'idée de définir des types de consultations qui pourraient produire un processus national efficace.

The First Nations Lands Management Act is often cited as a great accomplishment for the people engaged in it. However, it was designed by a small group that was able to find consensus and negotiate. Other people may opt in but it is something in which they had no part in designing. The likelihood of success will be far greater when each nation negotiates directly and develops its own rules.

Senator Brazeau: My second question is about process and consultation. As far as I am concerned, Bill C-7 was a step in the right direction and was much better than the prescriptions of the Indian Act, in particular in consideration of political accountability for First Nations citizens living in those communities and off reserve. That is simply my opinion.

In terms of process, as part of a former national Aboriginal organization, we were given the same opportunity as the Assembly of First Nations and others were given to participate in this process. Whether it was prescriptive or not, we had that opportunity. We were funded by the government of the day to consult with and obtain feedback from constituents with respect to our position on the bill and some of our recommendations. We were able to feed that into the process, in particular the JMAC process.

Some other national Aboriginal organizations that appeared before the committee mentioned that the bill was an infringement on Aboriginal and treaty rights. I find that ironic, as I believe the imposition of the Indian Act is an infringement on Aboriginal rights. Bill C-7 went one step further and offered the opportunity for those communities to develop their own leadership selection and accountability codes, et cetera.

We heard much from these same Aboriginal leaders that it was an infringement and there was no consultation. They felt that they were shut out of the process and that it was contrary to their traditions and customs. However, when you talk with the people living in those communities, you learn that they wanted Bill C-7 to pass. In fact, a poll by the Department of Indian Affairs suggested that more than 50 per cent of the First Nations citizens who participated in the poll supported the passage of the bill, even though it was not all encompassing.

I have asked this question to various witnesses in the past: Do you think it would work if the federal government were to hold a referendum for all First Nations citizens to determine the fate of amending the Indian Act, focusing specifically on accountability and leadership selection codes?

Mr. Aldridge: With respect, no, I do not think it would, for the reason I gave a moment ago. It has to be designed by each group, whatever their self-definition is. "Does this group want to move to a different regime? Does that nation. . .?" and so on. I think it would be ironic to have a sort of national referendum that passed

La Loi sur la gestion des terres des premières nations est souvent citée comme une réalisation qui fait honneur aux personnes qui ont participé à son élaboration. Toutefois, elle a été conçue par un petit groupe qui a pu établir un consensus et négocier. D'autres personnes peuvent y avoir adhéré, mais elles n'ont pas participé à sa conception. Les probabilités de succès sont beaucoup plus élevées lorsque chaque nation négocie directement et élabore ses propres règles.

Le sénateur Brazeau : Ma deuxième question porte sur le processus et la consultation. En autant que je sache, le projet de loi C-7 était un pas dans la bonne direction et il était nettement préférable aux prescriptions de la Loi sur les Indiens, en particulier en matière de responsabilité politique envers les citoyens des Premières nations qui vivent dans ces collectivités et à l'extérieur des réserves. Mais c'est simplement mon opinion.

En termes de processus, en tant que membre d'une ancienne organisation nationale autochtone, on nous a donné la même occasion qu'à l'Assemblée des Premières Nations et à d'autres intervenants de participer à ce processus. Qu'il ait été normatif ou pas, nous avions cette possibilité. Nous recevions des fonds du gouvernement de l'époque pour consulter les intéressés et obtenir leurs points de vue au sujet de notre position sur le projet de loi et de certaines de nos recommandations. Nous pouvions tenir compte de cette information dans le processus, en particulier le processus du CCMC.

Certaines autres organisations nationales autochtones qui ont comparu devant le comité ont mentionné que le projet de loi portait atteinte aux droits ancestraux et issus de traités. Cela me paraît ironique, car je crois que l'imposition de la Loi sur les Indiens est une atteinte aux droits ancestraux. Le projet de loi C-7 allait un peu plus loin et offrait à ces collectivités l'occasion d'élaborer leurs propres systèmes de sélection des dirigeants, leurs propres codes de reddition de comptes, et cetera.

Ces mêmes dirigeants autochtones ont affirmé qu'il s'agissait d'un empiétement et qu'il n'y avait pas eu de consultation. Ils avaient le sentiment d'avoir été écartés du processus et que cela était contraire à leurs traditions et à leurs coutumes. Toutefois, si vous parlez avec les habitants de ces collectivités, vous découvrez qu'ils étaient en faveur du projet de loi C-7. De fait, un sondage du ministère des Affaires indiennes indiquait que plus de 50 p. 100 des citoyens des Premières nations qui ont été interrogés appuyaient l'adoption du projet de loi, même s'il n'était pas parfait.

J'ai posé cette question à divers témoins par le passé : croyez-vous qu'il serait possible, pour le gouvernement fédéral, de tenir un référendum à l'intention de tous les citoyens des Premières nations pour déterminer le sort d'une modification de la Loi sur les Indiens, en mettant l'accent précisément sur la reddition de comptes et les codes de sélection des dirigeants?

M. Aldridge : Eh bien, non, je ne crois pas que cela serait possible, pour la raison que j'ai mentionnée il y a quelques instants. Il faut que cela soit conçu par chaque groupe, quelle que soit la définition que ce groupe a de lui-même. « Est-ce que ce groupe veut adopter un autre régime? Est-ce que cette

by 53 per cent of voters and then, suddenly, people in the region who had overwhelmingly rejected it would find they had to live with those same results.

My respectful opinion is it has to be done nation by nation.

Senator Brazeau: Are you saying that, until individual bands within the same nation come together, amalgamate or think about forming or reconstituting their true historical First Nations, it will be very difficult to move beyond the status quo in terms of governance on-reserve?

Mr. Aldridge: I do not think I would go that far. I mentioned that my view is that the long-term, optimal way to go is on a real nation basis. That is also in answer to the chair's question. However, I also mentioned that, in the meantime, many things can be done, be it through reversion to custom, opting into the First Nations Land Management Act, or through comprehensive claims or the inherent rights policy. There is still a range of options.

I fear for the really small bands. That is what I was referring to in terms of being able to carry out all the responsibilities of government effectively. Westbank is a good example of a band doing very well under its self-government regime. There are as many solutions as there are different bands.

Senator Peterson: Thank you for your presentation and for helping us to deal with this very difficult issue.

A lot of First Nations will tell you there are many other pressing problems than election reform, such as housing, health care, et cetera. They inherently have a fear of the Indian Act; they do not like it and do not really trust INAC. If we try to do this on a global basis, we will likely never get anywhere.

However, if there was a treaty group that was prepared to take this on as a pilot project to develop election reform, with funding from Indian Affairs, would that maybe give us a start in the right direction?

Ms. Cornet: Your question may go to looking, again, at some of these larger federal policies, such as the self-government policy, the comprehensive claims policy and, for that matter, the question of treaty implementation policy, and updating them. As I mentioned, federal officials have acknowledged that these policies have not been touched since much of the substantive body of section 35 case law has been developed. They are in need of some updating.

I think that could be an avenue to explore in terms of looking at some new process to look at moving the self-government process along because the existing policy and process are not

nation [...] », et cetera. Je crois qu'il serait ironique d'avoir un référendum national qui serait appuyé par 53 p. 100 des électeurs et, tout à coup, les habitants d'une région qui a massivement rejeté la proposition constateraient qu'ils doivent maintenant accepter ce résultat.

Si vous me le permettez, je dirais qu'il faut procéder nation par nation.

Le sénateur Brazeau : Est-ce que vous nous dites que, tant que les diverses bandes d'une nation ne se seront pas réunies ou amalgamées ou qu'elles n'envisageront pas de former ou de reconstituer leur véritable Première nation historique, il sera très difficile d'aller au-delà du statu quo en termes de gouvernance dans les réserves?

M. Aldridge : Je ne crois pas que j'irais aussi loin. J'ai dit qu'à mon avis, à long terme, il faut procéder en se basant sur la nation véritable. Cela répond aussi à la question du président. Toutefois, j'ai également mentionné que d'ici là bien des choses pouvaient se faire, en revenant à la coutume, en adhérant à la Loi sur la gestion des terres des premières nations ou en négociant des revendications globales ou la politique des droits inhérents. Nous avons encore toute une gamme d'options.

Je m'inquiète des toutes petites bandes. C'est à elles que je pensais quand j'ai parlé de la capacité d'assumer effectivement toutes les responsabilités du gouvernement. La nation de Westbank est un excellent exemple de bande qui s'en tire très bien en régime d'autonomie gouvernementale. Il y a autant de solutions qu'il y a de bandes.

Le sénateur Peterson : Merci de votre exposé, et merci de nous aider à examiner cette question très difficile.

Nombre de Premières nations vous diront qu'il y a bien d'autres problèmes urgents, en plus de la réforme électorale, notamment le logement, les soins de santé, et cetera. Elles éprouvent une méfiance viscérale à l'égard de la Loi sur les Indiens; elles ne l'aiment pas et elles ne font pas vraiment confiance à AINC. Si nous tentons de procéder de globalement, nous n'arriverons probablement à rien.

Toutefois, s'il y avait un groupe de bandes visées par un traité qui était disposé à participer à un projet pilote de réforme électorale, avec le financement d'Affaires indiennes, est-ce que cela nous emmènerait dans la bonne direction?

Mme Cornet : Votre question nous porterait peut-être, à nouveau, à examiner certaines des grandes politiques fédérales, par exemple la politique sur l'autonomie gouvernementale, la politique des revendications globales et, tant qu'à faire, la question de la politique de mise en œuvre des traités, pour les moderniser. Comme je l'ai indiqué, les fonctionnaires fédéraux ont reconnu que ces politiques n'avaient pas été modifiées depuis la constitution d'une bonne partie de la jurisprudence liée à l'article 35. Il faut les réviser.

Je crois qu'il vaudrait la peine d'explorer cette avenue, d'examiner certains des nouveaux processus, pour voir s'il est possible de progresser dans le processus d'autonomie

creating agreements quickly enough. The only other alternatives that seem to be contemplated are these types of national legislative initiatives which end up being very controversial.

Senator Lovelace Nicholas: My question involves the removal in case of corruption practices in elections. In my experience, the RCMP and INAC refuse to get involved with these corrupted elections. In your own words, do you think there should be recourse? Who should decide? What should it involve?

Ms. Cornet: Those are policy questions that could be determined by any group of self-governing people. There is probably a range of different responses in different democracies in terms of whether recall mechanisms are available. They are really policy discussions that need to take place in First Nations communities.

I have seen some of the work of the First Nations Governance Institute on custom election codes, where they have researched and suggested various options to answer various policy questions, including the one you are posing about recall.

To repeat what I said earlier: There is not necessarily a single right answer for anybody, or even necessarily a single right answer for a given First Nation. However, First Nations should be encouraged to have dialogue and have the resources to have dialogue on such issues.

The only time we seem to discuss these things is when there is a federal legislative initiative on the table.

Mr. Aldridge: It is a very good question.

My clients, the Nisga'a Nation, have developed their own code of conduct, which is probably the most comprehensive and, in many ways, severe code of conduct of any elected body in the country, Aboriginal or non-Aboriginal. It has been used to remove one person from office and contains reprimands. It is accepted because they designed it themselves; it was not negotiated with the government. They did it.

That is the first thing. Second, I think there is a genuine problem with a failure or a "reluctance" — if I may put it that way — by the RCMP to investigate allegations of criminal behaviour when it involves such things as the administration of First Nations elections. They are probably reluctant to get involved in municipal elections, as well. In fairness to the police, there are decisions that have to be made about their priorities and what they investigate. However, I think that has led to a frustration.

gouvernementale, parce que la politique existante et le processus ne permettent pas d'en arriver assez rapidement à des ententes. La seule autre solution qui semble être envisagée est le type d'initiative législative nationale qui aboutit toujours à une controverse.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Ma question porte sur la destitution pour cause de manœuvres frauduleuses pendant des élections. D'après mon expérience, la GRC et AINC refusent d'intervenir en cas d'élections frauduleuses. Pensez-vous qu'il devrait y avoir un recours? À qui devrait appartenir la décision? Qu'est-ce qu'il faudrait prévoir?

Mme Cornet : Ce sont là des questions stratégiques qui pourraient être réglées par n'importe quel groupe de personnes en régime d'autonomie gouvernementale. Il y a sans doute tout un éventail de réactions variées dans diverses démocraties, en termes de mécanismes de destitution. Il s'agit vraiment de discussions de politique qui doivent se dérouler dans les collectivités des Premières nations.

J'ai vu certains travaux de l'Institut sur la gouvernance des Premières nations au sujet des codes électoraux coutumiers que l'institut a étudiés. On suggère diverses options pour répondre à diverses questions stratégiques, y compris celle que vous évoquez au sujet de la destitution.

Je vais répéter ce que j'ai dit précédemment : il n'y a pas nécessairement une seule et unique réponse pour tous, ni même une seule réponse pour une Première nation donnée. Toutefois, les Premières nations doivent être encouragées à dialoguer et elles doivent posséder les ressources nécessaires pour tenir des dialogues sur ces questions.

Il semble que ces questions soient discutées uniquement lorsqu'il y a une initiative législative fédérale sur la table.

M. Aldridge : C'est une excellente question.

Ma cliente, la nation Nisga'a, a élaboré son propre code de conduite. Ce code est sans doute le plus complet et, de bien des façons, le plus strict jamais adopté par un organisme élu au pays, autochtone ou non autochtone. Il a été utilisé pour destituer une personne et il prévoit des réprimandes. Il est accepté parce que les Nisga'a l'ont conçu eux-mêmes. Il n'a pas été négocié avec le gouvernement. Ils l'ont défini eux-mêmes.

C'est le premier point. Deuxièmement, je pense que c'est un problème si la GRC se refuse ou « hésite » — si je peux m'exprimer ainsi — à enquêter sur des allégations de comportement criminel lorsque cela a trait à l'administration des élections des Premières nations. Elle hésite probablement aussi à s'immiscer dans les processus électoraux municipaux. En toute justice pour les policiers, il faut dire que des décisions devraient être prises au sujet de leurs priorités et de ce sur quoi ils font enquête. Toutefois, je crois que cela a été une source de frustration.

One of the things we noticed in JMAC is that the current rule is odd. Section 78 (2) says:

> (2) The office of chief or councillor of a band becomes vacant when
>
> (*b*) the Minister declares that in his opinion the person who holds that office
>
> (i) is unfit to continue in office by reason of his having been convicted of an offence,
>
> (ii) has been absent from three consecutive meetings of the council without being authorized to do so, or
>
> (iii) was guilty, in connection with an election, of corrupt practice, accepting a bribe, dishonesty or malfeasance.

It is a strange set, is it not? However, it is not whether you should compare missing three meetings with election corruption. Rather, the point is that, under the status quo, it is the minister's opinion which is at issue. It is one of the reasons that JMAC recommended removing the minister from these kinds of roles, and have some kind of an independent process to do it or allow people to design it themselves.

People will design it themselves. That is one thing they will do; they will design a process for dealing with problems, if and when they arise.

Senator Lovelace Nicholas: How easy or difficult is it, and what does it involve, for First Nations peoples to gain self-governance? I do not understand it.

Mr. Aldridge: I started working for the Nisga'a in 1980. They had been at the table since 1976. Senator St. Germain will remember very well that that it passed this place and got Royal Assent on April 13, 2000.

It is like the story about the stately lawns of England. A tourist couple said, "How do you get such beautiful lawns?" The gardener said, "It is easy. You just seed, water and mow for 400 years." It is very difficult to get there because of government, which is a separate discussion. Suffice it to say, it is a long, time-consuming process.

Senator Lovelace Nicholas: Therefore, it is almost impossible for First Nations to decide their own election codes or criteria. It is hard to get self-government.

Mr. Aldridge: They can revert to customs without negotiations.

Senator Lovelace Nicholas: However, not all bands want that.

Senator Dyck: Thank you for your presentations this morning.

Nous avons remarqué entre autres le caractère étrange de la règle actuelle. Le paragraphe 78(2) stipule ceci :

> (2) Le poste de chef ou de conseiller d'une bande devient vacant dans les cas suivants :
>
> *b*) le ministre déclare qu'à son avis le titulaire, selon le cas :
>
> (i) est inapte à demeurer en fonctions parce qu'il a été déclaré coupable d'une infraction,
>
> (ii) a, sans autorisation, manqué les réunions du conseil trois fois consécutives,
>
> (iii) à l'occasion d'une élection, s'est rendu coupable de manœuvres frauduleuses, de malhonnêteté ou de méfaits, ou a accepté des pots-de-vin.

C'est un étrange assortiment, n'est-ce pas? Toutefois, la question n'est pas de savoir s'il convient de comparer l'absence à trois réunions et les manœuvres frauduleuses dans un contexte électoral. Plutôt, le fait est qu'en situation de statu quo, c'est l'opinion du ministre qui prévaut. C'est l'une des raisons pour lesquelles le CCMC a recommandé d'éliminer les rôles de ce type pour le ministre et d'instaurer un quelconque processus indépendant ou de permettre aux gens d'en concevoir un eux-mêmes.

Les gens le concevront eux-mêmes. C'est une des choses qu'ils feront; ils concevront le processus pour régler les problèmes, lorsque ces problèmes surviendront.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Est-ce que cela est facile ou difficile, et qu'est-ce que cela comporte, pour une Première nation, d'accéder à l'autonomie gouvernementale? Je ne comprends pas.

M. Aldridge : J'ai commencé à travailler pour les Nisga'a en 1980. Ils négociaient depuis 1976. Le sénateur St. Germain se souviendra très bien que le document a été adopté ici et qu'il a obtenu la sanction royale le 13 avril 2000.

C'est comme cette histoire au sujet des belles pelouses d'Angleterre. Un couple de touristes demandait « Comment pouvez-vous avoir de si belles pelouses? », et le jardinier leur a répondu « C'est facile : il faut semer, arroser et tondre pendant 400 ans. » Il est très difficile de parvenir à un résultat à cause du gouvernement, mais c'est une autre histoire. Qu'il suffise de dire que le processus est long et pénible.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Donc, il est presque impossible pour les Premières nations de déterminer de leurs propres codes ou critères d'élection. Il est difficile d'accéder à l'autonomie gouvernementale.

M. Aldridge : Elles peuvent revenir à leurs coutumes ancestrales sans négociations.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Oui, mais ce n'est pas ce que souhaitent toutes les bandes.

Le sénateur Dyck : Merci de vos exposés.

I will talk about the treaty issue that Senator Peterson raised. We were at a meeting last week talking about treaties with organizations in Saskatchewan. It is very clear that when the treaties were signed, they were signed nation to nation. In my opinion, we would not be having this discussion if treaties were actually implemented and had been fulfilled.

What we are discussing today has to do with self-government as blessed by the Indian Act or by the Government of Canada with respect to the Indian Act or other legislation, rather than what First Nations actually had when they first signed treaties. They were self-governing nations. If the treaties were fulfilled, the land base restored and resources made available, they would be self-sufficient. They would be able to govern themselves. They may or may not choose to have elections in the way been outlined today.

Should the idea of self-governance, elections and reversion to custom be through the Indian Act or should they be left to the treaty First Nations? Should elections be through treaty negotiations, the Indian Act or other legislation?

Mr. Aldridge: I agree wholeheartedly with everything you said senator. The desirable outcome is that it should be on the basis of treaty organizations.

The question we were asked goes back to what Senator Lovelace Nicholas was observing. It takes so long; what about in the meantime? Our proposals were always intended to be an interim step, because it is frustrating that it takes so long to get there. What you are describing is the ultimate goal.

Senator Dyck: Treaty No. 4 was signed in 1874 in Saskatchewan. That is 135 years ago. Therefore, you are right. We need interim measures.

The JMAC panel had recommendations. Rather than putting them into a bill, could those recommendations have been directed towards modifying what goes on within the Indian Act or within Indian and Northern Affairs Canada with respect to reversion to custom?

Ms. Cornet: The recommendations addressed the specific questions put to the committee as well as some of the larger policy issues.

A key question was transitional arrangements. One committee recommendation went beyond a specific legislative proposal to address the transition period between the Indian Act, which recognizes bands, but not peoples or nations, in contrast to the Constitution, treaties and international law. The recommendation was that there should be a reference in the preamble to the government's commitment to a process to address larger self-government issues that needed to be addressed if we were to land

Je veux revenir à la question des traités, que le sénateur Peterson a soulevée. Nous étions à une réunion, la semaine dernière, où l'on parlait des traités avec les organisations de la Saskatchewan. Il est très clair que lorsque les traités ont été signés, ils l'ont été de nation à nation. Selon moi, nous n'aurions pas besoin de tenir cette discussion si des traités avaient été mis en œuvre et avaient été respectés.

Le sujet qui nous occupe aujourd'hui se rapporte à l'autonomie gouvernementale telle que l'envisage la Loi sur les Indiens ou le gouvernement du Canada dans le contexte de la Loi sur les Indiens ou d'une autre loi, plutôt qu'à ce qu'étaient véritablement les Premières nations lorsqu'elles ont signé les traités. Elles étaient à l'époque des nations autonomes. Si les traités avaient été respectés, si leurs territoires avaient été restaurés et si des ressources leur avaient été allouées, les Premières nations seraient autonomes. Elles seraient en mesure de se gouverner elles-mêmes. Elles peuvent décider de tenir ou non des élections de la façon expliquée aujourd'hui.

Est-ce que les notions d'autonomie gouvernementale, d'élections et de retour à la coutume devraient être enchâssées dans la Loi sur les Indiens ou devraient-elles être laissées aux Premières nations visées par les traités? Est-ce que la question des élections doit être réglée par négociation de traités ou dans le cadre de la Loi sur les Indiens ou d'une autre loi?

M. Aldridge : Je suis tout à fait d'accord avec vous, madame le sénateur. Ce qu'il faut souhaiter, c'est que cela s'appuie sur les organisations liées à des traités.

La question qu'on nous a posée revient à ce que disait le sénateur Lovelace Nicholas. Tout cela est tellement lent; que doit-on faire en attendant? Nos propositions étaient toujours conçues comme des mesures provisoires, parce qu'il est frustrant de progresser avec une telle lenteur. Ce que vous décrivez, c'est le but ultime.

Le sénateur Dyck : En Saskatchewan, le Traité nº 4 a été signé en 1874. C'était il y a 135 ans. Vous avez donc bien raison. Il nous faut des mesures provisoires.

Le CCMC a présenté des recommandations. Plutôt que de les intégrer à un projet de loi, est-ce qu'on aurait pu utiliser ces recommandations pour modifier les dispositions de la Loi sur les Indiens ou les positions du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien en ce qui concerne le rétablissement de la coutume?

Mme Cornet : Nos recommandations portaient sur des questions précises, qui avaient été présentées au comité, ainsi que sur certains domaines stratégiques plus généraux.

Une des questions clés concernait les mesures provisoires. Le comité a formulé une recommandation qui allait au-delà de la proposition législative comme telle, pour faire la transition avec la Loi sur les Indiens, qui reconnaît les bandes mais non pas les peuples ou les nations, contrairement à la Constitution, aux traités et au droit international. Nous recommandions de mentionner dans le préambule que le gouvernement s'engageait à tenir un processus pour examiner les grandes questions

in a place where we have a relationship with treaty nations rather than Indian Act bands and band councils. I do not believe that recommendation was included in the bills.

There was a reference in the preamble that the bill was not intended to be self-government. However, there was no commitment to a table to address these large policy issues that need to be addressed if we will make that step between the Indian Act and self-government with nations.

Senator Dyck: When you say "table," do you mean a table where various partners would meet to discuss how it would proceed? Would it be a table of ministers, someone from Indian Affairs and representatives from different First Nations or other political organizations?

Ms. Cornet: It would be a table available for political leadership to discuss with Canada the barriers within the existing policy contexts that negotiations now take place, that are usually self-government policy, comprehensive claims policy or treaty implementation.

Senator Martin: Thank you for your presentation.

I am new to this world. It seems there is a depth of information including all the historical data and events leading to this time. I come with great respect for what I heard today. At the Social Affairs Committee, we have been discussing the movement of Aboriginal people off reserves into urban centres. I lived in Vancouver most of my life. My exposure to and experience with First Nations was in the schools. I was a teacher for 21 years. I talked about First Nations in the curriculum and saw what was happening in schools.

I also think about the federal perspective in hearing what is happening on this issue of self-governance, elected regimes and all the things you presented today. I am beginning to understand the scope of the challenge before all of us together. You are important liaisons and the bridge that sees the federal perspective as well as working with different groups.

Are you finding additional challenges with the movement of people off the reserves? We were told in the Social Affairs Committee that friendship centres are taking on additional needs of people they are working with in urban centres. There is a disconnect between what is happening in the cities and on reserves. There are gaps because they are moving to various places across Canada and we live in such a large country. How do you ensure that all of people on reserves or in the nations have an opportunity to weigh in on decisions about changes in self-governance? What are the challenges that First Nations are facing because of the movement of people off reserves?

Mr. Aldridge: You raise a crucial subject.

d'autonomie gouvernementale qu'il fallait régler pour en arriver à une situation où la relation serait établie avec les nations visées par des traités plutôt qu'avec les bandes et conseils de bande assujettis à la Loi sur les Indiens. Je ne crois pas que cette recommandation ait été intégrée au projet de loi.

Il y avait bien une mention dans le préambule indiquant que le projet de loi n'était pas destiné à instaurer l'autonomie gouvernementale, mais aucun engagement quant à la création d'une table pour discuter des grandes questions stratégiques qu'il fallait régler pour en arriver à ce stade entre la Loi sur les Indiens et l'autonomie gouvernementale des nations.

Le sénateur Dyck : Lorsque vous dites « une table », est-ce que vous pensez à une table où les divers partenaires se réuniraient pour discuter de la façon dont il faut procéder? Est-ce que ce serait une table à laquelle siégeraient des ministres, un représentant d'Affaires indiennes et des représentants de diverses Premières nations ou d'autres organisations politiques?

Mme Cornet : Il s'agirait d'une table où les dirigeants politiques peuvent venir discuter avec le Canada des obstacles que créent les contextes politiques des négociations en cours, qui portent généralement sur l'autonomie gouvernementale, les revendications globales ou la mise en œuvre de traités.

Le sénateur Martin : Merci de votre exposé.

Je viens d'arriver dans cet univers. Il me semble qu'il y a une manne d'information, y compris toutes les données historiques et les événements qui ont mené à cette situation. J'ai beaucoup de respect pour ce que j'entends aujourd'hui. Au Comité des affaires sociales, nous avons discuté de la migration des Autochtones qui quittent les réserves et s'installent dans les centres urbains. J'ai vécu à Vancouver presque toute ma vie. Les connaissances et l'expérience que j'ai relativement aux Premières nations, je les ai accumulées dans les écoles. J'ai enseigné pendant 21 ans. J'ai parlé des Premières nations dans le programme scolaire et j'ai vu ce qui se passait dans les écoles.

Je pense aussi au point de vue fédéral lorsque j'apprends ce qui se passe dans le dossier de l'autonomie gouvernementale, dans celui des régimes électoraux, toutes ces choses dont vous avez traité aujourd'hui. Je commence à comprendre l'ampleur du défi auquel nous sommes tous confrontés. Vous assurez la liaison, vous faites le pont, vous saisissez la perspective fédérale et vous travaillez avec les divers groupes.

Est-ce que vous constatez que le déplacement des populations des réserves suscite d'autres difficultés? On nous a dit, au Comité des affaires sociales, que les centres d'amitié s'occupaient de répondre à certains des besoins supplémentaires des clients qui ils travaillent en milieu urbain. Il y a un fossé entre la réalité des villes et celle des réserves. Il y a des écarts, parce qu'ils s'installent dans divers endroits du Canada, et nous vivons dans un si grand pays. Comment peut-on veiller à ce que tous les habitants des réserves ou tous les membres des nations puissent se prononcer sur les changements proposés en matière d'autonomie gouvernementale? Quels sont les défis auxquels les Premières nations sont confrontées parce que les habitants des réserves se déplacent?

M. Aldridge : Vous soulevez une question essentielle.

Going back to my knowledge of the Nisga'a Nation, their treaty and self-government. The Nisga'a insisted that treaty rights apply to Nisga'a citizens, not to Indian Act defined entities. They recognized that a large percentage of their population is resident outside of the Nass Valley in northwestern British Columbia and lives in other urban centres, which is the phenomenon to which the senator is referring.

Under the treaty and the Nisga'a constitution, they created entities of government that they call "urban locals." There are three urban locals: one in Terrace, one in Prince Rupert/Port Edward and one in Greater Vancouver. In that way, the Nisga'a people who have moved to Vancouver, Terrace or Prince Rupert — and there is quite a number of them — have their own organization, the urban local, with direct representation on to Nisga'a government.

If you have not already, you will be hearing in due course about the effects of the *Corbiere v. Canada* decision on Indian Act lands, and the whole question of on-reserve, off-reserve voting rights. The Nisga'a were out in front of that decision, and they ensured there was political participation by all Nisga'a citizens, regardless of residence, through the urban local system.

Here is the problem: The Government of Canada does not look at it that way. The Government of Canada says we fund programs and services essentially for status Indians on reserve. There is a real difficulty in persuading the Government of Canada to provide, through the funding mechanisms, sufficient money to keep those Nisga'a citizens in the urban centres under the roof of the Nisga'a Nation, as being the political entity responsible for delivering its programs and services.

Instead, the Government of Canada says in the urban centres, we fund through such things as the friendship centres. Therefore, we will not go along with that idea. It is a fundamental problem.

You end up with the fragmenting of the nation, as the chair started with, in a different kind of way. Without getting too far afield, in terms of the subject matter of the committee now, the political representation is there. That is one model, not the only one, for how that political participation is ensured; but it is frustrated by the Department of Indian Affairs' old way of thinking about funds.

Senator Martin: Knowing that this additional challenge about the movement of First Nations to urban centres exists, I am wondering about the role the federal government might play in assisting with creating this elected regime. The challenge is so great. When you are saying, how can we have each group create their own system, that process would be long and challenging because of this other reality.

J'en reviens à ce que je connais de la nation Nisga'a, de son traité et de son entente sur l'autonomie gouvernementale. Les Nisga'a ont insisté pour que les droits issus de traités s'appliquent aux citoyens Nisga'a et non pas à des entités définies dans la Loi sur les Indiens. Ils ont reconnu qu'un fort pourcentage de leur population habitait à l'extérieur de la vallée de la Nass, dans le nord-ouest de la Colombie-Britannique, et vivait dans des centres urbains, le phénomène auquel le sénateur vient de faire allusion.

Aux termes du traité et de la constitution Nisga'a, ils ont créé des entités qu'ils appellent « locaux urbains ». Il y a trois locaux urbains : un à Terrace, un à Prince Rupert/Port Edward et un à Vancouver. Ainsi, les Nisga'a qui se sont établis à Vancouver, à Terrace ou à Prince Rupert — et ils sont assez nombreux — ont leur propre organisation, leur local urbain, avec représentation directe au sein du gouvernement Nisga'a.

Si vous ne les connaissez pas encore, vous entendrez certainement parler en temps et lieu des effets de l'arrêt *Corbiere c. Canada* sur les terres assujetties à la Loi sur les Indiens et de toute la question du droit de vote dans les réserves et hors réserve. Les Nisga'a avaient pris les devants et veillé à ce que tous les citoyens Nisga'a puissent participer à la vie politique, quel que soit leur lieu de résidence, grâce au système d'entité urbaine locale.

Mais voici où le bât blesse : le gouvernement du Canada ne voit pas les choses de cette façon. Le gouvernement du Canada affirme que les programmes et services qu'il finance sont essentiellement destinés aux Indiens inscrits qui vivent dans les réserves. Il est très difficile de convaincre le gouvernement du Canada de fournir, grâce aux mécanismes de financement établis, des fonds suffisants pour que les citoyens Nisga'a qui habitent les villes puissent demeurer sous le toit de la nation Nisga'a, qui est l'entité politique chargée d'exécuter les programmes et services.

Le gouvernement du Canada préfère dire que dans les centres urbains, il distribue des fonds par l'entremise d'entités comme les centres d'amitié. En conséquence, il rejette cette idée. C'est un problème fondamental.

Vous finissez par fragmenter la nation, comme l'a mentionné le président au début de la séance, mais d'une façon différente. Sans trop nous écarter du thème des travaux du comité, la représentation politique est là. C'est un modèle, ce n'est pas le seul, qui permet de garantir la participation à la vie politique; mais il est entravé par la notion rétrograde que le ministère des Affaires indiennes applique au financement.

Le sénateur Martin : Compte tenu de ce défi supplémentaire que présente la migration des membres des Premières nations vers les villes, je me demande quel rôle le gouvernement fédéral pourrait jouer pour faciliter la création de ce régime électoral. Le défi est immense. Vous vous demandez comment nous pouvons encourager chaque groupe à créer son propre système. Le fait est que ce processus serait long et difficile en raison de cette autre réalité.

What would be the most effective role of government? In a way, we have that national perspective. I think individuals like yourselves would be an important bridge in working in partnership with the government but I see the challenge of each group. How do we bring this about?

We want these end results, but I can only anticipate that the big challenge is ahead. What is the important role you can play, and the very important role that the federal government should play, because of the national perspective we have in helping each of the bands address these very real challenges?

Ms. Cornet: The prohibition or the handicap that First Nations citizens living off reserves have experienced had their roots in the Indian Act, where there were legislated prohibitions initially against First Nations members off reserves voting and holding positions as council members. There have been court decisions to address both of those issues.

That at least, in terms of some positive news, has stimulated some constructive dialogue and different options on the different ways that members or citizens living off reserve might be represented. Again, there may not be a single formula for everyone, but the *Corbiere* decision and, more recently, the *Esquega v. Canada* decision at least reinforced the notion that the federal government should not be creating new distinctions and divisions within First Nations communities. We have had plenty of that, both through the provisions relating to entitlement to Indian status and band membership, and also with respect to the rights of members living off reserve, as Senator Brazeau knows.

At least, with these court decisions, that dialogue has been forced open. First Nations, I think, have undertaken a range of options. Again, in the *Corbiere* decision, the court contemplated that there could be more than one way of meeting the representation of off-reserve members and, as it typically does, encourages people to talk to each other about these things.

The Chair: You both note that the role of the minister in First Nations' elections is too large. In your view, what would you think this committee could recommend to reduce the role of the department in elections? We are going to try to craft the report, as you know. How do we remove those impediments?

The other question is with respect to the applicability of the Charter to the election codes. I realize these are complex questions. However, on my first question, do you have any suggestions based on your experience?

Mr. Aldridge: I think that the goal of removing the minister and the department from the role they currently have in elections is entirely salutary and important. It is very difficult to know how to get there from here without starting the process of legislative reform because it is in the act.

It would require an amendment to the Indian Act. Then it would beg the question, with what would we replace the minister and the department in terms of the roles and functions that she or

Quel serait le rôle le plus efficace pour le gouvernement? Nous avons pour ainsi dire une perspective nationale. Je pense que des personnes comme vous peuvent très bien faire le lien pour travailler en partenariat avec le gouvernement, mais je peux percevoir la difficulté pour chaque groupe. Comment arriverons-nous à nos fins?

Nous voulons obtenir ces résultats particuliers, mais je vois un immense défi à l'horizon. Quel est le rôle important que vous pouvez jouer, et le rôle très important que le gouvernement fédéral devrait jouer, vu la perspective nationale que nous avons, pour aider chacune des bandes à relever ce défi très concret?

Mme Cornet : La prohibition, l'interdiction pour les citoyens des Premières nations de vivre à l'extérieur des réserves, vient à l'origine de la Loi sur les Indiens. Cette loi contenait auparavant des dispositions qui interdisaient aux membres des Premières nations à l'extérieur des réserves de voter ou d'occuper un poste au sein du conseil. Les tribunaux se sont prononcés dans les deux cas.

Ces décisions, au moins, ont encouragé un dialogue positif et la définition de diverses options permettant de représenter les membres ou citoyens qui vivent à l'extérieur des réserves. Là encore, il n'y a pas nécessairement une formule unique qui conviendrait à tous, mais l'arrêt *Corbiere* et, récemment, l'affaire *Esquega c. Canada* ont au moins confirmé la notion que le gouvernement fédéral ne devrait pas créer de nouvelles distinctions ni de divisions chez les Premières nations. Nous en avons eu bien assez, tant en raison des dispositions relatives au statut d'Indien et à l'appartenance à la bande qu'en ce qui concerne les droits des membres qui vivent à l'extérieur des réserves, comme le sait le sénateur Brazeau.

Au moins, grâce à ces décisions des tribunaux, un dialogue a été engagé. Les Premières nations, je crois, ont défini un éventail d'options. Là encore, dans l'arrêt *Corbiere*, le tribunal a prévu qu'il pourrait y avoir plus d'une façon de représenter les membres de l'extérieur des réserves et, comme il le fait si souvent, il a encouragé les intéressés à discuter de ces questions.

Le président : Vous mentionnez tous deux que le ministre a trop de pouvoir relativement aux élections des Premières nations. Que penseriez-vous si notre comité recommandait de limiter le rôle du ministère dans les élections? Nous allons essayer de produire un rapport, comme vous le savez. Comment pouvons-nous éliminer ces obstacles?

Mon autre question se rapporte à l'applicabilité de la charte aux codes électoraux. Je sais bien qu'il s'agit de questions complexes. Toutefois, pour ma première question, est-ce que vous avez des suggestions à nous faire?

M. Aldridge : Je crois que l'idée de retirer au ministre et au ministère le rôle qu'ils assument actuellement dans les élections est tout à fait salutaire et important. Il est très difficile de savoir comment y parvenir sans mener un processus de réforme législative, parce que cela est inscrit dans la loi.

Il faudrait modifier la Loi sur les Indiens. Puis il faudrait se demander par quoi nous allons remplacer le ministre et le ministère. Qui va s'acquitter des rôles et des fonctions qu'ils

he currently plays? We made some suggestions about that, but it is like tugging on a thread that all of a sudden starts to cause wrinkles all the way around.

That is why what we recommended as an interim step was legislative change, the creation of some kind of a body or institute or locally designed mechanism to do election appeals, to rule on the kind of things that Senator Lovelace Nicholas was talking about. However, at this stage simply to propose an amendment to the act, I think, would raise more questions than it would answer. Perhaps smarter people than me can come up with a way of doing it.

I do not think anybody would like it better than the department. I do not think they enjoy having to deal with these issues either. It is just the system we are stuck with.

That is why I still say, regarding the longer term role, revert to custom, enter into a self-government agreement and move forward in that way. Let each First Nation or nation, create its own institutions to do this.

Senator Brazeau: In terms of moving forward and moving beyond the status quo, what would you recommend that the federal government do? This is still within the purview of governance and enhancing governance practices on reserves. What would you recommend that the federal government do in terms of possibly establishing a process?

Obviously, I do not think that any government would deal with 600-plus individual reserves in terms of dealing with these types of issues. If you look at the self-government agreements that have been signed in this country, that is because the peoples within that particular nation got together for a common purpose in terms of spearheading and promoting their own political agendas within this country.

How would you suggest, for example, that the federal government deal with treaty organizations? Should it be through the establishment or the promotion of individual reserves amalgamating, coming together and reconstituting their historical First Nations to be able to move in that direction? I would like to hear that.

Ms. Cornet: You are trying to imagine a process for moving forward, whether it is a consultation that envisions legislative reform at the end or a general reform process to discuss the way forward. The process design will be very important.

I will give some specific examples that recur when legislative initiatives arise. Typically, organizations such as the Assembly of First Nations will be given money at the national level, which is then filtered out to regional organizations. Under the decision-making requirements of the parliamentary system, time is usually constrained and you end up with one regional meeting at which representatives from an entire province will be invited to express their views on the issue of the day, perhaps elections. There seems to be no contemplation of the possibility that a First Nation

remplissent actuellement? Nous avons fait quelques suggestions à ce sujet, mais c'est un peu comme lorsqu'on tire sur un bout de fil et que, tout à coup, le tissu tout autour se met à faire des plis.

C'est pourquoi nous avons recommandé un changement législatif à titre de mesure intérimaire, la création d'un organe ou d'un institut quelconque, d'un mécanisme local qui entendrait les appels relatifs aux élections, qui trancherait le genre de questions dont le sénateur Lovelace Nicholas parlait. Toutefois, à cette étape, le fait de simplement proposer une modification de la loi soulèvera plus de questions qu'il n'en résoudra. Des gens plus futés que moi pourront peut-être trouver une solution.

Je crois que personne n'aimerait autant cela que le ministère. Je crois que le ministère n'aime pas devoir intervenir dans ces questions, mais c'est le système que nous avons.

C'est pourquoi je dirais encore, pour ce qui est du rôle à long terme, qu'il faut revenir à la coutume, conclure des ententes sur l'autonomie gouvernementale et progresser de cette façon. Laissez chaque Première nation ou chaque nation créer ses propres institutions.

Le sénateur Brazeau : Pour ce qui est de progresser, d'aller au-delà du statu quo, qu'est-ce que vous recommandez au gouvernement fédéral? Cela concerne encore la gouvernance et l'amélioration des pratiques de gouvernance dans les réserves. Qu'est-ce que vous pourriez recommander au fédéral de faire pour peut-être établir un processus?

Évidemment, je ne crois pas qu'un gouvernement quelconque soit en mesure de régler ce genre de question pour plus de 600 réserves. Prenez les ententes sur l'autonomie gouvernementale qui ont été signées dans notre pays. Elles ont vu le jour parce que les citoyens d'une nation donnée se sont réunis dans un but commun, pour défendre et promouvoir leurs propres programmes politiques dans notre pays.

Prenons un exemple. Selon vous, comment le gouvernement fédéral devrait-il intervenir auprès des organisations assujetties à des traités? Est-ce qu'il devrait promouvoir l'amalgamation de réserves individuelles, la réunion, la reconstitution des Premières nations historiques, pour progresser dans cette direction? J'aimerais bien le savoir.

Mme Cornet : Vous essayez d'imaginer un processus qui permettrait d'avancer, qu'il s'agisse de consultations en vue de réformes législatives ou d'un processus de réforme générale pour discuter de l'orientation à prendre. Le concept de processus est très important.

Je vais vous donner quelques exemples précis de ce qui se passe toujours lorsque des initiatives législatives sont proposées. En règle générale, des organisations comme l'Assemblée des Premières Nations reçoivent de l'argent au niveau national, et cet argent est distribué aux organisations régionales. Vu les exigences relatives à la prise de décision dans le système parlementaire, le temps est généralement limité et vous finissez par tenir une réunion régionale à laquelle les représentants de toute la province sont conviés pour exposer leurs points de vue sur

might not be able to attend the meeting because, for example, they are in the middle of self-government negotiations or dealing with a crisis in their community.

A great deal of thought is given to the decision-making requirements of the federal government and what is required in the consultation processes. Despite the great and legitimate interest in encouraging accountability by First Nations governments and other governments, there seems to be an expectation that First Nations leadership are expected to turn up at one meeting and give their opinion on a very complex legal matter in the absence of time to consult with their communities, including off-reserve members. That happens again and again, and there never seems to be a new way of doing it. We simply do the same thing again and again. Inevitably, the result is the same: They had no time to consult with their respective communities. They are right; they did not have time.

More thought could be given through a national process about the requirements for First Nations to make decisions within their communities in order to be accountable and about how to factor those requirements into the consultation process. That is one suggestion I would make.

Senator Brazeau: In that case, do you see an added benefit to the Government of Canada in dealing with national Aboriginal political organizations? I assume, and Mr. Aldridge may correct me if I am wrong, that no national Aboriginal political organization received any consultation funding in the case of the Nisga'a. I assume that the Nisga'a received the funding to consult their peoples to develop their agreement.

Mr. Aldridge: I do not know whether any national organizations received consultation funds on the Nisga'a agreement. If they did receive funds, I do not know what they did with it because we never saw any of it. I am sure they did not receive any funds. Nisga'a did not receive any consultation funding on the treaty but they did receive a negotiation loan. They are paying back the loan for their consultation with their own people.

Is there a role for national Aboriginal organizations in consultation? I am sure that there is a role. However, the federal government must respect the fact that no single view, whether expressed by the Assembly of First Nations, the Congress of Aboriginal peoples or the Metis National Council, is necessarily the view of all constituents. None of the national organizations, to best of my knowledge, has been given a mandate to make a decision binding upon all of the constituent members in respect of whether a legislative initiative is acceptable. At times, consultation with the national organization, done in good faith on both sides, can lead to false understandings and expectations as to the degree of consensus that exists across the country among the constituent members of the national organizations.

la question du jour, peut-être le régime électoral. Il semble que l'on ne pense jamais qu'une Première nation ne sera peut-être pas en mesure d'assister à la réunion parce que, par exemple, elle est en train de négocier une entente sur l'autonomie gouvernementale ou qu'il y a une crise dans la collectivité.

On accorde beaucoup d'importance aux exigences liées à la prise de décision du gouvernement fédéral et à ce qu'il faut pour le processus de consultation. Il est tout à fait légitime d'encourager la reddition de comptes chez les gouvernements des Premières nations et les autres gouvernements, mais on semble s'attendre à ce que les dirigeants des Premières nations assistent à toutes les réunions et donnent leur opinion sur des questions juridiques très complexes sans avoir eu le temps de consulter les membres de leurs collectivités, y compris les membres de l'extérieur de la réserve. Cela se produit toujours ainsi, et il ne semble jamais y avoir de nouvelles façons de faire. Nous refaisons toujours la même chose. Inévitablement, nous aboutissons au même résultat : ils n'ont pas eu le temps de consulter leurs collectivités respectives. Ils ont raison; ils n'ont pas eu le temps.

Dans le cadre d'un processus national, il faudrait bien déterminer les facteurs qui permettront aux Premières nations de prendre des décisions de façon responsable dans leurs collectivités et il faudrait ensuite tenir compte de ces facteurs dans le processus consultatif. C'est une des suggestions que je ferais.

Le sénateur Brazeau : Dans ce cas, voyez-vous un autre avantage au fait que le gouvernement du Canada traite avec des organisations politiques autochtones d'envergure nationale? J'imagine, et M. Aldridge me dira si je me trompe, qu'aucune organisation politique autochtone d'envergure nationale n'a reçu de financement pour les consultations dans le cas des Nisga'a. J'imagine que les Nisga'a ont reçu des fonds pour consulter leurs membres avant d'élaborer leur entente.

M. Aldridge : Je ne sais pas si des organisations nationales ont reçu des fonds pour la consultation au sujet de l'entente des Nisga'a. Si elles ont reçu des fonds, je ne sais pas ce qu'elles ont fait avec cet argent parce que nous n'en avons rien vu. Je suis certain qu'elles n'ont rien reçu. Les Nisga'a n'ont pas reçu de financement pour mener des consultations au sujet du traité, mais ils ont reçu un prêt pour les négociations. Ils remboursent ce prêt pour la consultation de leurs propres membres.

Est-ce que les organisations autochtones nationales ont un rôle à jouer dans la consultation? Je suis convaincu que oui. Le gouvernement fédéral doit toutefois reconnaître qu'aucun point de vue, qu'il soit exprimé par l'Assemblée des Premières Nations, le Congrès des peuples autochtones ou le Ralliement national des Métis, n'est nécessairement partagé par tous les citoyens. À ma connaissance, aucune organisation nationale n'a pour mandat de prendre au nom de tous ses membres une décision exécutoire concernant une initiative législative quelconque. Parfois, la consultation avec l'organisation nationale, menée de bonne foi des deux côtés, peut susciter des malentendus et des attentes quant à l'importance du consensus qui existe au pays entre les membres de l'organisation nationale.

The role would include dissemination of information and educating the government about what constitutes real consultation in different parts of the country. In terms of something that could be taken as binding upon the member nations, I would say: Be very, very careful. I do not think they have that power.

Senator Brazeau: Would you say that there is a greater likelihood of moving beyond the status quo on these matters if the federal government were to establish a process to deal directly with the interested parties, stakeholders, or an amalgamation of communities, as opposed to with political organizations that too often have different interests in these kinds of processes?

Ms. Cornet: I point out that the Assembly of First Nations has a resolution on consultation that dates back to 1989 and how it should be undertaken in order to respect the right of each First Nation to consent to any legislative change. As I understand, they are still bound by that resolution. I'm sorry, could you repeat the question? I was starting to think about that resolution and I lost track.

Senator Brazeau: In your opinion, is there a greater likelihood of success or moving beyond the status quo in these matters if the federal government were to establish a process to deal specifically with the interested community or amalgamation of communities?

Ms. Cornet: There would be a role for national organizations in helping get that answer from various First Nations as to what the process requirements would be for a proper and meaningful consultation process, if that were to happen. The questions never seem to be posed: What are your decision-making requirements within your First Nations? How much time will it take to work through those processes and obtain an appropriate response? Too often legislative initiatives are driven by the federal timetable. Organizations, whether national, regional or at the community level, are told that the decision will be made by a certain date, and First Nations organizations are expected to accommodate that timetable. There seems to be no opportunity to create a joint timetable and a joint process. If there were such an opportunity, we might have more success.

Senator Peterson: Would you comment on the *Sharon McIvor* case in British Columbia? I was told by one of the Saskatchewan chiefs that if that decision stands, 85 per cent of his members would be removed from the registry.

Ms. Cornet: The *McIvor* case goes to one of the most fundamental aspects of the Indian Act, which is the question of federal legislation describing and defining First Nations' identity, whether Indian status or band membership. The long-standing problems of gender equality issues in that regard have not been fully addressed with the 1985 amendments. Certainly, that was the conclusion of the courts, both at the trial level and at the Court of Appeal level in *McIvor*.

That is a big question that needs to be paid attention to because much of what the Indian Act does flows from creating these identity categories. We define some people as Indians and

Le rôle comprendrait la diffusion d'information et l'éducation du gouvernement au sujet de ce qui constitue une véritable consultation dans les diverses régions du pays. Si une décision doit être exécutoire pour les nations membres, je dirais qu'il faut être très, très prudent. Je ne crois pas qu'elles aient ce pouvoir.

Le sénateur Brazeau : Selon vous, est-ce qu'il serait plus facile d'abandonner le statu quo dans ces dossiers si le gouvernement fédéral établissait un processus pour traiter directement avec les parties intéressées, les intervenants, ou avec un regroupement de collectivités, plutôt qu'avec des organisations politiques qui, trop souvent, ont d'autres intérêts dans le cadre de tels processus?

Mme Cornet : Je vous ferai remarquer que l'Assemblée des Premières Nations a adopté dès 1989 une résolution sur la consultation et sur la façon dont il convient de procéder pour respecter le droit de chaque Première nation d'approuver un changement législatif. Si je ne me trompe pas, l'organisation est encore liée par cette résolution. Je suis désolée, pourriez-vous répéter la question? Je pensais à cette résolution et j'ai perdu le fil.

Le sénateur Brazeau : Selon vous, est-ce qu'on aurait plus de chance de réussir, de sortir du statu quo dans ces dossiers, si le gouvernement fédéral établissait un processus pour traiter spécifiquement avec la collectivité intéressée ou avec un regroupement de collectivités?

Mme Cornet : Les organisations nationales auraient un rôle à jouer. Elles pourraient nous aider à obtenir des réponses auprès des diverses Premières nations quant aux exigences procédurales susceptibles de donner lieu à un processus de consultation adéquat et significatif, si cela devait se faire. Certaines questions ne semblent jamais être posées : quelles sont les exigences en matière de prise de décision au sein de votre Première nation? Combien de temps faut-il pour mener à bien ces processus et obtenir une réponse appropriée? Trop souvent, les initiatives législatives sont assujetties au calendrier fédéral. Les organisations, qu'elles soient nationales, régionales ou communautaires, savent que la décision sera prise à une date donnée et qu'elles doivent se conformer à ce calendrier. Il ne semble pas possible d'établir un calendrier mixte et un processus mixte. Si cette possibilité existait, nous aurions peut-être plus de succès.

Le sénateur Peterson : Que pensez-vous de l'affaire *Sharon McIvor*, en Colombie-Britannique? Un des chefs de la Saskatchewan m'a dit que la décision serait maintenue, 85 p. 100 des membres seront radiés.

Mme Cornet : L'affaire *McIvor* concerne l'un des aspects les plus fondamentaux de la Loi sur les Indiens, c'est-à-dire la possibilité pour la loi fédérale de décrire et de définir l'identité des Premières nations, que ce soit en termes de statut d'Indien ou d'appartenance à la bande. Les modifications de 1985 n'ont pas entièrement réglé les problèmes qui perdurent en matière d'égalité entre les sexes. Dans le cas *McIvor*, c'était certainement la conclusion des tribunaux, tant en première instance que devant la Cour d'appel.

La question est importante, parce qu'une bonne partie des effets de la Loi sur les Indiens découle de la création de ces catégories identitaires. Nous définissons certaines personnes comme étant

some as band members. If we do not have that right, then many problems arise in the Indian Act. For example, when a legislative initiative on a specific topic is proposed, in order to fully understand its impact, you have to track through the various impacts on people with Indian status and who do not have band membership status, and vice versa, and on those with both. It makes for a great deal of unnecessary work, in my opinion. It is not a very coherent system. It certainly needs some attention. The point of the *McIvor* case, is that the plaintiffs who brought the case forward were looking for some assistance in finding coherence on the question of the federal role in defining First Nations identity.0

Mr. Aldridge: I agree that the larger question is the ability of each Aboriginal nation to define its own membership. Think of the words we use: "Status Indian" and "Non-status Indian." Just think about the language. It becomes so familiar to us, I suppose, that we do not stop and pause and think of the fact we are talking about human beings here. Someone has status and someone has non-status.

Again, I am sorry to come back to the one I know the best but, under the Nisga'a treaty, there is no such thing. You are a Nisga'a citizen and it is defined by the treaty; it is defined by the Nisga'a. It is absolutely fundamental to identity to be able to self-identifying.

Are there objective criteria that could be looked at? Of course there are. However, the idea that the Parliament of Canada somehow has the political or moral right to divide up communities of people and say, "You are in and you are out, and you are in and you are out." With the greatest respect to those who might differ, I find that horrific. It still gives me shivers when I think you can divide up a community that way.

I think it is dreadful.

Senator Peterson: Therefore, would it appear to be of significant import that it should be appealed to the Supreme Court?

Mr. Aldridge: I cannot comment on that. It certainly is an important issue.

Senator Dyck: With regard to that, you were saying the Nisga'a have the right to define their own citizenship with respect to elections. Would it be possible under reversion to custom for an individual First Nation to say, "I define my citizenship as such and, therefore, they are allowed to vote regardless of the issue of status?"

Ms. Cornet: The way the Indian Act reads now, the answer would be "no." That is reading it within the "four corners" of the Indian Act. If you did a section 35 analysis, you might come to a different conclusion.

That is why I was saying at the beginning that it might be helpful to do a section 35 analysis of the Indian Act as a whole to have an understanding of the scope of the problem. If we just focus on these individual issues such as term of election, Indian status and discrimination of various kinds, we may be missing this

Indiens et certaines autres comme étant membres d'une bande. Si nous n'avons pas ce droit, alors la Loi sur les Indiens suscite de nombreux problèmes. Lorsqu'une initiative législative sur une question précise est présentée, par exemple, pour bien en comprendre les effets il faut déterminer ses diverses conséquences sur les Indiens inscrits qui ne sont pas membres d'une bande, sur ceux qui sont membres d'une bande sans avoir le statut d'Indien, et pour ceux qui sont Indiens inscrits et membres d'une bande. Cela nécessite bien du travail inutile, à mon avis. Ce système n'est pas très cohérent et il faudrait certainement le modifier. Dans l'affaire *McIvor*, les plaignants qui ont engagé la procédure espéraient obtenir de l'aide pour déterminer la cohérence de la fonction fédérale qui définit l'identité des Premières nations.

M. Aldridge : Je reconnais que la question principale se rapporte à la capacité de chaque nation indienne de définir sa composition. Songez aux mots que nous utilisons : « Indien inscrit » et « Indien non inscrit ». Réfléchissez un peu à ces termes. Cela nous est si familier, j'imagine, que nous en venons à oublier que nous parlons d'être humains. Quelqu'un a le statut d'Indien, et quelqu'un d'autre ne l'a pas.

Là encore, vous me pardonnerez de revenir à ce que je connais le mieux, le traité des Nisga'a n'établit pas de telles distinctions. Vous êtes un citoyen Nisga'a, et cela est défini par le traité; c'est défini par les Nisga'a. Il est absolument essentiel de s'identifier, de pouvoir s'identifier soi-même.

Y a-t-il des critères objectifs que l'on pourrait envisager? Évidemment, il y en a. Toutefois, l'idée que le Parlement du Canada, en quelque sorte, a le droit politique ou moral de diviser une collectivité de personnes et de dire « Vous êtes membre et vous ne l'êtes pas, et vous oui, mais pas vous. » Vraiment, cela me paraît abominable. J'ai des frissons rien qu'à penser qu'on peut diviser ainsi une collectivité.

Je crois que cela est épouvantable.

Le sénateur Peterson : Alors, il me semble qu'il serait absolument essentiel d'en appeler devant la Cour suprême?

M. Aldridge : Je ne peux rien dire à ce sujet. La question est certainement importante.

Le sénateur Dyck : À ce sujet, vous disiez que les Nisga'a ont le droit de définir leurs propres citoyens aux fins du processus électoral. Est-ce qu'il serait possible, si une Première nation donnée revient à sa coutume, de dire « Je définis ainsi mes citoyens, et ils ont donc le droit de voter, quel que soit leur statut »?

Mme Cornet : D'après le libellé actuel de la Loi sur les Indiens, il faut répondre « non ». C'est l'interprétation qu'il faut donner si l'on tient compte des « quatre coins » de la Loi sur les Indiens. Si vous faisiez une analyse en fonction de l'article 35, vous arriveriez peut-être à une autre conclusion.

C'est pourquoi je disais au début qu'il serait peut-être utile d'analyser la Loi sur les Indiens en fonction de l'article 35, comme un tout, pour bien comprendre la portée du problème. Si nous nous penchons uniquement sur les cas individuels comme le mandat d'un représentant élu, le statut d'Indien et les divers types

larger picture. The answer may well be "yes" if you did a section 35 analysis. However, if you looked only within the "four corners" of the Indian Act, the answer would be "no."

Mr. Aldridge: I agree with what Ms. Cornet just said. However, in case I misspoke myself: The Nisga'a treaty sets out who is guaranteed the right to be a Nisga'a citizen. The Nisga'a Nation cannot take that away from anyone who meets those criteria. They can expand the set, but they cannot contract the set.

However, that was a result of their choice as to those criteria and setting them out in the treaty. In terms of what would be possible now, I agree wholeheartedly with what Ms. Cornet said: Under the Indian Act, it would seem the answer is "no." Under section 35 and maybe the Charter, there would be a pretty good argument that the answer could perhaps be "yes" if it was inclusive, not exclusive.

Senator Dyck: I would like to clarify. I thought that, if a First Nation reverted to custom, and that was approved, then Indian and Northern Affairs Canada backed off and allowed the First Nation to proceed without interference.

Are you saying they are still ruled by the Indian Act itself although they are not actually under the umbrella of the department?

Mr. Aldridge: The membership rules of the Indian Act would still apply. Reversion to custom allows you to design your own leadership selection. However, the Indian Act would still continue to define who is a registered Indian.

Senator Dyck: Thank you.

The Chair: These are interesting questions. It is a very complex situation, colleagues.

I have a question and I will ask it because this amalgamation intrigues me, the way you dealt with it with the Nisga'a. As you know, Mr. Aldridge, I had enabling legislation on self-government that I tried to promote, and the one thing is always capacity. Senator Brazeau brought it up here this morning.

If we look at amalgamation by treaties or by historical nations, do you feel it is practical to think that First Nations or bands could amalgamate under treaty? In treaty 1, for instance, you have Ojibway and Cree.

You are quite familiar with Manitoba. You will get all our land back for my ancestors. Could you comment on that?

Mr. Aldridge: There has been so much thinking and writing done on the concept of trying to get back to reconstituting the original nations. I would commend to you, through your assistants, to review the Royal Commission on Aboriginal Peoples, which talks about this subject at some length and in quite an informed fashion. It is very useful. We see the initiative — or what we know of the initiative — undertaken

de discrimination, nous n'aurons peut-être pas une idée assez générale. La réponse pourrait être oui, si vous pouviez réaliser une analyse aux termes de l'article 35. Toutefois, si vous vous en tenez au texte de la Loi sur les Indiens, la réponse sera « non ».

M. Aldridge : Je suis d'accord avec Mme Cornet, mais je me suis peut-être mal exprimé : le traité des Nisga'a définit qui est de plein droit un citoyen Nisga'a. La nation Nisga'a ne peut pas retirer la citoyenneté à quelqu'un qui satisfait aux critères. Elle peut élargir les critères, mais elle ne peut pas les restreindre.

Toutefois, cela est un résultat de choix qu'ils ont fait concernant ces critères et de leur inscription dans le traité. Quant à ce que l'on pourrait faire maintenant, je suis tout à fait d'accord, Mme Cornet a raison : aux termes de la Loi sur les Indiens, il semble que la réponse serait « non ». Aux termes de l'article 35 et peut-être de la charte, on pourrait certainement soutenir que la réponse pourrait être positive, si cela était inclusif et non pas exclusif.

Le sénateur Dyck : Je demande une précision. Je pensais que si une Première nation revenait à la coutume et que cela était approuvé, alors Affaires indiennes et du Nord Canada cessait d'intervenir et laissait la Première nation régler ses affaires sans plus d'ingérence.

Est-ce que vous nous dites que la Première nation sera encore assujettie à la Loi sur les Indiens même si elle ne relève plus du ministère?

M. Aldridge : La règle d'appartenance prévue dans la Loi sur les Indiens s'appliquerait encore. Le retour à la coutume vous permet de concevoir votre propre régime pour le choix des dirigeants, mais la Loi sur les Indiens continue de définir ce qu'est un Indien inscrit.

Le sénateur Dyck : Merci.

Le président : Voilà des questions fort intéressantes. La situation est très complexe, chers collègues.

J'ai une question, et je la pose parce que cette notion d'amalgamation m'intrigue, notamment la façon dont les Nisga'a l'ont abordée. Comme vous le savez, monsieur Aldridge, j'essayais de faire adopter certaines dispositions habitantes sur l'autonomie gouvernementale, et bien sûr un des aspects est toujours lié à la capacité. Le sénateur Brazeau en a parlé ici, ce matin.

Prenons l'amalgamation par traités ou par nations historiques. Pensez-vous qu'il soit réaliste de croire que les Premières nations ou les bandes puissent s'amalgamer aux termes d'un traité? Le Traité n^{o} 1, par exemple, réunit les Ojibways et les Cris.

Vous connaissez bien la situation au Manitoba. Vous allez reprendre notre terre pour mes ancêtres. Qu'est-ce que vous pensez de cela?

M. Aldridge : On a beaucoup réfléchi et beaucoup écrit sur la notion que l'on peut reconstituer les nations originales. Je vous recommande, par l'entremise de vos adjoints, de consulter le rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, qui traite de la question de façon assez détaillée et plutôt éclairée. Cela est très utile. Prenez l'initiative — ou ce que nous savons de l'initiative — lancée par le premier ministre Campbell avant les

before the provincial election in British Columbia by Premier Campbell. The same themes seem to be showing up in that. Of course, we do not know what legislation will result from it yet.

I would not want to be taken as suggesting that it is all or nothing; that if you try to define the historical nation, you get that, or you get to form that and nothing else. It may be something new that is evolved that is still based upon the concept of the original nations, which also had confederacies and operated through confederacies and different kinds of political arrangements.

If I may say so, I think where we are on the same page is trying to figure out a way of addressing the dreadful "dis-economies" of scale that you have when you have tiny little political units that are attempting to formulate themselves with the inherent right of self-government in the 21st century, whether they be capacity issues, territorial issues or family issues. A great deal has been written on the politics of small and the particular problems that arise from that.

I cannot suggest a panacea for that problem. It is my optimistic belief that, given the opportunity, the time and the conceptual structure, increasingly groups of people know who they are and they know who they want to be, and they will come together in larger, more cohesive units.

The Chair: Thank you, Mr. Aldridge and Ms. Cornet, for your presentations and answers to our questions. I would like to thank you for sharing your time with us this morning. I appreciate you bringing your expertise to the table, as both of you have extensive experience on our First Nations file in the country and you are both well respected. I think I speak on behalf of this committee when I say this committee respects you greatly.

Senators, if there are no further comments, our next hearing is on Wednesday, June 3, at 6:30 p.m. in this committee room. We will hear representatives from the Congress of Aboriginal Peoples.

Unless you have further comments, we thank you again and the meeting is adjourned.

Senator Peterson: I have a question for possible future presentations to this committee. Do I send it to the clerk?

The Chair: Yes. We can talk about it. Send it to the clerk or we will sit down with our steering committee. We do not make this too formal; we just want to get the job done.

Senator Peterson: Thank you.

The Chair: Are there any further comments? There being none, thank you again.

(The committee adjourned.)

élections provinciales en Colombie-Britannique. Les mêmes thèmes semblent revenir. Évidemment, nous ne savons pas quelle loi en découlera.

N'allez pas penser que, selon moi, c'est tout ou rien; que si vous tentez de définir la nation historique, c'est ce que vous obtenez, ou que vous pouvez former cette nation et rien que cette nation. C'est pourrait être quelque chose de nouveau qui évoluerait et qui serait encore fondé sur le concept des nations originales. Ces nations formaient également des confédérations et elles fonctionnaient par l'entremise de confédérations et aux termes de divers types d'ententes politiques.

Si je peux me le permettre, je pense que là où nous nous rejoignons c'est lorsque nous voulons définir une façon de régler les épouvantables « dés-économies » d'échelle qui se produisent lorsque vous avez des unités politiques minuscules qui essaient de se définir avec le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale au XXI^{e} siècle et qui éprouvent des problèmes de capacité, des problèmes de territoire ou des problèmes familiaux. On a beaucoup écrit sur la politique du petit et sur les problèmes particuliers qui en découlent.

Je ne peux pas offrir de solution universelle à ce problème. Je suis toutefois optimiste. J'espère que si on leur en donne l'occasion, le temps et la structure conceptuelle, de plus en plus de groupes de gens sauront qui ils sont et qui ils veulent être, et ils se réuniront pour former des unités plus imposantes et plus cohérentes.

Le président : Monsieur Aldridge, madame Cornet, je vous remercie de nous avoir présenté vos exposés et d'avoir répondu à nos questions. Merci d'être venus ici ce matin. Je vous suis reconnaissant de nous avoir fait profiter de vos connaissances, car vous avez tous les deux beaucoup d'expérience dans le dossier des Premières nations dans notre pays et vous avez tous les deux une excellente réputation. Je crois pouvoir dire au nom de tous mes collègues du comité que nous avons énormément de respect pour vous.

Mesdames et messieurs les sénateurs, si vous n'avez rien à ajouter, je vous rappelle que notre prochaine séance aura lieu le mercredi 3 juin, à 18 h 30, dans la salle habituelle. Nous entendrons les représentants du Congrès des peuples autochtones.

Si personne n'a rien à ajouter, nous vous remercions à nouveau et la séance est levée.

Le sénateur Peterson : J'ai une question concernant les futurs exposés qui pourraient être présentés au comité. Est-ce que je remets la proposition à la greffière?

Le président : Oui. Nous pouvons en parler. Remettez cela à la greffière, ou nous en discuterons à la réunion du comité directeur. Nous ne nous embarrassons pas trop de formalités; nous voulons simplement faire le travail.

Le sénateur Peterson : Merci.

Le président : Il n'y rien d'autre? Très bien, merci encore.

(La séance est levée.)

OTTAWA, Wednesday, June 3, 2009

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:29 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 Gerry St. Germain (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Senators, I call the meeting to order.

Good evening. I would like 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, which is on CPAC or on the web.

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

The committee is looking at outstanding concerns related to the Indian Act election system, including the two-year term of office for chiefs and council, as currently prescribed by the act. We, as a committee, are seeking the views of First Nations leaders, Aboriginal organizations and First Nations people, as well as experts in this area, regarding whether and what changes should be made to the Indian Act elections regime in order to provide better governance for First Nations, including strengthening political accountability for the leadership of First Nations citizens.

For our viewing audience, it is important to note that 252 Indian bands, roughly 40 per cent of all Indian bands in Canada, hold elections in accordance with the Indian Act. This study on elections processes focuses on those First Nations. The other First Nations bands select their leaders by way of custom or as a result of their self-government agreements.

[*Translation*]

Before hearing what our witnesses have to say about Indian Act elections, allow me to introduce the members of the committee who are here this evening.

[*English*]

I have on my left, Senator Daniel Lang from the Yukon; next to him is Senator Yonah Martin from British Columbia; next to her is Senator Sandra Lovelace Nicholas from New Brunswick;

OTTAWA, le mercredi 3 juin 2009

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 29, 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 : Mesdames et messieurs les sénateurs, la séance est ouverte.

Bonsoir. Je souhaite la bienvenue aux sénateurs, aux personnes du public et aux téléspectateurs canadiens qui regardent cette séance du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones sur CPAC ou sur le web.

Je m'appelle Gerry St. Germain et je suis sénateur de la Colombie-Britannique. Je préside le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, qui a pour mandat d'examiner les projets de loi ainsi que toute autre affaire au sujet des peuples autochtones du Canada. Le 1er avril dernier, notre comité a décidé d'entreprendre l'étude de certaines questions relatives aux élections tenues selon la Loi sur les Indiens.

Le comité se penche sur les inquiétudes suscitées par le régime électoral prévu par la Loi sur les Indiens, y compris la durée du mandat du chef et des membres du conseil, qui est actuellement de deux ans en vertu de la loi. Nous voulons, en tant que comité, entendre les opinions des dirigeants des Premières nations, des organisations autochtones et des membres des Premières nations, de même que des experts en la matière, sur la modification éventuelle du régime électoral prévu par la Loi sur les Indiens en vue d'améliorer la gouvernance des Premières nations, notamment d'accroître l'obligation de rendre compte des dirigeants des Premières nations vis-à-vis des citoyens.

Il est important de souligner, à l'intention des téléspectateurs, que 252 bandes indiennes, soit environ 40 p. 100 des bandes au Canada, tiennent des élections conformément à la Loi sur les Indiens. L'étude des processus électoraux porte uniquement sur ces bandes. Les autres bandes des Premières nations choisissent leurs chefs selon leur régime coutumier ou leur entente d'autonomie gouvernementale.

[*Français*]

Avant d'écouter ce que nos témoins ont à dire sur les élections tenues en vertu de la Loi sur les Indiens, permettez-moi de vous présenter les membres du comité qui sont présents ce soir.

[*Traduction*]

J'ai à ma gauche le sénateur Daniel Lang du Yukon, le sénateur Yonah Martin de la Colombie-Britannique, le sénateur Sandra Lovelace Nicholas du Nouveau-Brunswick, le sénateur

next is Senator Lillian Dyck from Saskatchewan; and next to her is Senator Elizabeth Hubley from Prince Edward Island. On my right I have Senator Sharon Carstairs from the province of Manitoba.

Senators, allow me to introduce the witness who will address us this evening from the Congress of Aboriginal Peoples, which describes its constituency as including the Metis, nonregistered and off-reserve First Nations people throughout Canada. We have the Interim National Chief, Kevin Daniels. In 2008, Mr. Daniels was elected to serve a four-year term as National Vice-Chief of the Congress. He assumed the position of Interim National Chief when the former National Chief, Patrick Brazeau, was appointed to the Senate in January of 2009.

Sir, we welcome you to our committee. We are pleased that you could make the time to join us and share your views on the elections held under the Indian Act. Your presentation will certainly be followed by questions from the senators.

Kevin Daniels, Interim National Chief, Congress of Aboriginal Peoples: Good evening, Senator St. Germain, honourable senators and participants. Thank you for inviting me to attend this meeting on issues regarding elections held under the Indian Act regime. It is a pleasure to be here on the traditional territory of the Algonquin people, and with Senator Patrick Brazeau from the Kitigan Zibi reserve. It is also a great honour, and probably the first time in history, that a national leader will be addressing a senator as Auntie Lillian Dyck, who is from Saskatchewan. I am also from Saskatchewan. I wanted to point that out.

The Congress of Aboriginal Peoples represents the interests of status and non-status Indians living off reserve and Metis peoples. We were established in 1971 and have been a participant in all of the constitutional negotiations. It was Harry Daniels who negotiated the Metis peoples into section 35(2) of the Canadian Constitution.

I am Cree from Saskatchewan. I grew up on the road allowance on the outskirts of the Gordon First Nation. My family was part of the first wave of off-reserve Indians to move into north central Regina, which now has the distinction of being the worst neighbourhood in Canada.

In 1951 the census of Canada reported that 6.7 per cent of Aboriginal people lived in cities. In 2006 the census reported that 60 per cent of the ancestry-based population now reside in urban areas and 80 per cent live in non-reserve areas.

The migration of Aboriginal peoples into urban centres is the most significant Aboriginal demographic for anyone looking at revision of the Indian Act. Federal policy seems stuck where it was 50 years ago;. 90 per cent of the $10 billion that Ottawa spends each year goes to Indian Act reserves.

Lillian Dyck de la Saskatchewan et, enfin, le sénateur Elizabeth Hubley de l'Île-du-Prince-Édouard. J'ai à ma droite le sénateur Sharon Carstairs du Manitoba.

Mesdames et messieurs les sénateurs, permettez-moi de vous présenter le témoin qui s'adressera à nous ce soir. Il nous vient du Congrès des Peuples autochtones, qui représente les Métis, les Indiens non inscrits et les Indiens inscrits vivant à l'extérieur des réserves de l'ensemble du Canada. C'est le chef national intérimaire, Kevin Daniels. En 2008, M. Daniels a été élu pour un mandat de quatre ans au poste de vice-chef national du Congrès. Il assume toutefois les fonctions de chef national intérimaire depuis que l'ancien chef national, Patrick Brazeau, a été nommé au Sénat, en janvier 2009.

Monsieur, bienvenue à cette réunion. Nous sommes heureux que vous ayez trouvé le temps de vous joindre à nous pour exprimer votre point de vue sur les élections tenues selon la Loi sur les Indiens. Votre exposé sera certainement suivi de questions de la part des sénateurs.

Kevin Daniels, chef national intérimaire, Congrès des Peuples autochtones : Bonsoir, monsieur le sénateur St. Germain, mesdames et messieurs les sénateurs et mesdames et messieurs les participants. Merci de m'avoir invité à cette réunion sur les questions relatives aux élections tenues selon la Loi sur les Indiens. C'est un plaisir d'être ici, sur le territoire traditionnel des Algonquins, en compagnie du sénateur Patrick Brazeau, de la réserve Kitigan Zibi. C'est aussi un grand honneur, et probablement une première, pour un chef national de s'adresser à un sénateur en l'appelant « tante Lillian ». En effet, le sénateur Dyck vient de la Saskatchewan, tout comme moi. Je tenais à le souligner.

Le Congrès des Peuples autochtones représente les Indiens non inscrits et les Indiens inscrits vivant à l'extérieur des réserves ainsi que les Métis. Il a été constitué en 1971 et il a participé à toutes les négociations constitutionnelles. C'est Harry Daniels qui a négocié l'intégration des Métis dans le paragraphe 35(2) de la Constitution canadienne.

Je suis Cri et je viens de la Saskatchewan. J'ai grandi dans la réserve routière située en périphérie de la Première nation de Gordon. Ma famille fait partie de la première vague d'Indiens vivant à l'extérieur des réserves qui s'est installée dans le centre-nord de Regina, connu aujourd'hui comme le pire quartier du Canada.

En 1951, selon le recensement du Canada, 6,7 p. 100 des Autochtones habitaient en ville. En 2006, toujours selon le recensement, 60 p. 100 de la population d'origine autochtone habitait en région urbaine et 80 p. 100 habitait à l'extérieur des réserves.

La migration des peuples autochtones vers les agglomérations urbaines est le plus important phénomène démographique dont doit tenir compte quiconque veut revoir la Loi sur les Indiens. Les politiques fédérales semblent figées là où elles étaient il y a 50 ans; 90 p. 100 des 10 milliards de dollars qu'Ottawa dépense chaque année vont aux réserves indiennes.

This is an enormous mismatch of resources to people. In June of 1969, the White Paper on Indian Policy was tabled in the House of Commons. The Indian Act was to be repealed, and the department itself phased out over a five-year period, with services being transferred to the provinces. These ideas were opposed by Indians from across Canada who wanted the Indian Act to remain, but with significant changes.

Today, the Indian Act continues to be the principal instrument of federal jurisdiction over the lives and affairs of status Indians living on and off the reserve. The guiding star of the Indian Act has always been paternalism. It is essentially the same policy that has been in existence for the last 138 years.

In our view, the use of the term "First Nations" is inappropriate when referring to Indian Act reserves. Professor Bradford Morse has told you that the Indian Act resulted in a breaking down of the historic nations into ever smaller parts. The Royal Commission on Aboriginal Peoples report referenced the historical First Nations in Canada, not Indian Act reserves.

When this Senate committee speaks about seeking the views of affected First Nations and other interested groups, we trust that you are talking about the historic First Nations, and not referring to off-reserve persons as part of the a category of "other interested groups." I agree with Professor Morse that looking at the Indian Act in a piecemeal fashion is an exceedingly difficult task. I do not agree with Professor Morse when he recommended to you that a bill be drafted jointly by Canada and the Assembly of First Nations for changes to the Indian Act. This would be a recipe for social conflict.

Over the years, many INAC ministers have attempted to change the Indian Act without much success. In 2000, the government of the day revisited the Indian Act and proposed a First Nations governance act. The Congress of Aboriginal Peoples was very active on this file and took a leadership position on the issue of governance and self-determination.

We believe that our right to self-determination are a fundamental human right. Article 21 of the 1948 Universal Declaration of Human Rights states: "(1) Everyone has the right to take part in the government of his country, directly or through freely chosen representatives." It also states: "(3) The will of the people shall be the basis of the authority of government; this will shall be expressed in periodic and genuine elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret vote or by equivalent free voting procedures."

In order to achieve these rights, John Corbière had to go all the way to the Supreme Court of Canada. Without his determination and will, status Indians living off reserve would not be involved in the governance of their bands.

C'est un énorme décalage entre les ressources et les citoyens. En juin 1969, le Livre blanc sur la politique indienne a été déposé à la Chambre des communes. La Loi sur les Indiens devait être abrogée, le ministère allait graduellement cesser de s'occuper des Affaires indiennes dans les cinq années suivantes et transférer les services aux provinces. Ces propositions ont été rejetées par des Indiens de partout au Canada, qui souhaitaient conserver la Loi sur les Indiens, mais en y apportant des changements importants.

Aujourd'hui, la Loi sur les Indiens est encore le principal instrument de l'autorité fédérale sur la vie et les affaires des Indiens inscrits vivant à l'intérieur et à l'extérieur des réserves. Le paternalisme a toujours guidé la Loi sur les Indiens. C'est essentiellement cette même ligne de conduite qui est suivie depuis 138 ans.

De notre point de vue, l'utilisation du terme « Premières nations » ne convient pas quand on fait référence aux réserves indiennes. Bradford Morse vous a dit que la Loi sur les Indiens a conduit à la fracturation des nations historiques en petites entités. Le rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones dressait d'ailleurs la liste des Premières nations historiques et non des réserves indiennes.

Quand le comité sénatorial parle d'entendre les opinions des Premières nations concernées et des autres groupes intéressés, nous espérons qu'il parle des Premières nations historiques et qu'il ne considère pas les personnes vivant à l'extérieur des réserves comme faisant partie de la catégorie des « autres groupes intéressés ». Je suis d'accord avec M. Morse qu'examiner la Loi sur les Indiens touche par touche est une tâche extrêmement difficile. Par contre, je ne suis pas de son avis quand il recommande qu'un projet de loi modifiant la Loi sur les Indiens soit rédigé conjointement par Ottawa et l'Assemblée des Premières Nations. L'exercice serait une recette gagnante pour engendrer un conflit social.

Au fil des ans, nombre de ministres des Affaires indiennes et du Nord canadien ont tenté sans grand succès de modifier cette loi. En 2000, le gouvernement en place s'est penché sur la Loi sur les Indiens et a proposé une loi sur la gouvernance des Premières nations. Le Congrès des Peuples autochtones a été très actif dans ce dossier et il a adopté une position de premier plan sur la question de la gouvernance et de l'autodétermination.

Nous croyons que notre droit à l'autodétermination est un droit fondamental. L'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 dit que : « (1) Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis. » Elle dit également que : « (3) La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote. »

Pour faire respecter ces droits, John Corbière a dû se rendre jusqu'à la Cour suprême du Canada. Sans sa détermination et sa volonté, les Indiens inscrits vivant à l'extérieur des réserves ne participeraient pas à la gouvernance de leur bande.

As of today, there is no consistent understanding of the impact of the *Corbière* decision on custom elections. Back in 2000, band councils who had moved to custom elections were required to demonstrate *Corbière* compliance. Today, some bands allow off-reserve members to vote; others do not.

There is no way to determine the number of custom elections that are in compliance with *Corbière*. As you have heard from INAC officials, the department does not even have copies of the current custom electoral codes for all band councils. INAC officials cannot tell you whether a band council is complying with the *Corbière* decision or not.

This committee has heard testimony from officials that 54 per cent of Indian Act reserves elect their leaders through customary codes outside the Indian Act. During 2007-08, the Congress of Aboriginal Peoples undertook a study of existing customary codes. The study reported the following: Many of these codes have fundamental flaws in either their substantive or procedural elements. These flaws constitute potential violations of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, the Canadian Human Rights Act, the Privacy Act, the Personal Information and Electronic Documents Act and the *Corbière* decision, as well as the principle of natural justice and international legal standards.

The potential for social conflict is high in regards to custom election codes. We all recognize that many codes rely on concepts and policies that might have been acceptable at one time but are no longer reflective of modern democratic principles and practices. These custom codes should not be frozen in time and need to be updated. They need to be harmonized with the Canadian Charter of Rights and Freedoms, the *Corbière* decision and other justice elements.

The realization of democratic rights for off-reserve members, including our own right to participate in band councils, is a matter of justice. Voting rights are human rights, and they must be guaranteed to all with no exceptions. Where there is a conflict between fundamental rights and custom election codes, human rights must prevail.

I was surprised to read the transcript of your May 13 meeting, which showed that the Atlantic chiefs are interested in balancing councils to better reflect the needs of the community. The underlying message here is that the vote of a status Indian on reserve is worth more than the one off reserve. We would never accept this and stand on the principle of one person and one vote.

During discussions with our constituents in information sessions, we learned that the custom electoral system is not working well for off-reserve band members. Many participants were not aware of what electoral process the band was even using. Because urban Aboriginal Peoples come from different bands,

À l'heure actuelle, il n'y a pas de consensus sur l'incidence de l'arrêt *Corbière* sur le régime électoral coutumier. En 2000, les conseils de bande qui avaient adopté un régime électoral coutumier ont dû faire la preuve de sa conformité à l'arrêt *Corbière*. Aujourd'hui, certaines bandes permettent aux membres vivant à l'extérieur des réserves de voter, tandis que d'autres ne le permettent pas.

Il n'y a aucun moyen de connaître le nombre d'élections selon la coutume qui sont conformes à l'arrêt *Corbière*. Comme vous l'avez entendu des fonctionnaires du MAINC, le ministère n'a même pas le texte des codes électoraux coutumiers actuels de tous les conseils de bande. Ces fonctionnaires ne peuvent donc pas vous dire si un conseil de bande respecte ou non l'arrêt *Corbière*.

Le comité a entendu des témoignages de fonctionnaires selon lesquels 54 p. 100 des réserves indiennes élisent leurs dirigeants selon des codes coutumiers qui ne tiennent pas compte de la Loi sur les Indiens. En 2007-2008, le Congrès des Peuples autochtones a entrepris une étude des codes coutumiers existants. Selon cette étude, un grand nombre de ces codes comportent des lacunes fondamentales touchant les règles de fond et de procédure. Ces lacunes sont des violations potentielles à la Charte canadienne des droits et libertés, à la Loi canadienne sur les droits de la personne, à la Loi sur la protection des renseignements personnels, à la Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques et à l'arrêt *Corbière*, ainsi qu'au principe de justice naturelle et aux normes juridiques internationales.

Le risque que les codes électoraux coutumiers engendrent un conflit social est élevé. Nous reconnaissons tous que beaucoup de codes reposent sur des notions et des politiques qui étaient peut-être acceptables dans le passé, mais qui ne reflètent plus les principes et les pratiques de la démocratie moderne. Ces codes coutumiers ne devraient pas être figés dans le temps; ils doivent être actualisés. Ils doivent être harmonisés avec la Charte canadienne des droits et libertés, l'arrêt *Corbière* et d'autres éléments de justice.

La réalisation des droits démocratiques des membres vivant à l'extérieur des réserves, y compris leur droit de participer aux conseils de bande, est une question de justice. Le droit de vote fait partie des droits de la personne et il doit être garanti à tous sans exception. Lorsque les droits fondamentaux et les codes électoraux coutumiers entrent en conflit, les droits de la personne doivent prévaloir.

J'ai été surpris à la lecture de la transcription de votre réunion du 13 mai. On y mentionnait que les chefs de l'Atlantique étaient intéressés à équilibrer les conseils afin de mieux tenir compte des besoins de la collectivité. Le message sous-jacent ici est que le vote d'un Indien inscrit vivant à l'intérieur des réserves vaut davantage que celui d'un Indien vivant à l'extérieur de celles-ci. Nous n'accepterons jamais cela; nous tenons au principe « une personne, un vote ».

Au cours de discussions avec nos membres tenues à l'occasion de séances d'information, nous avons appris que le régime électoral coutumier ne convient pas bien aux membres vivant à l'extérieur des réserves. Beaucoup ignoraient même le processus électoral suivi par leur bande. Étant donné que les Autochtones

there is confusion over the various practices and rules. They develop the impression that band councils are making up the rules as they go along.

The outcome of this situation is that many off-reserve members have lost faith in band governance and the electoral process. The result of this lack of participation and representation for off-reserve members has resulted in a lack of access to programs and services. We found that people are either very angry about this or apathetic.

In one focus group, with our Aboriginal youth, we discovered they were enthusiastic to vote and make the right choice. However, they were frustrated with the lack of information about candidates, issues, notice of elections and the election process. Many thought that there was a need for impartial guidance and training.

For the overwhelming majority of Aboriginal people, there is a common complaint about the lack of information, election timing, rules, procedures and issues. People have advised us that they are being excluded from voting and have difficulty keeping their names on the band voters' lists. Many people have told us that they do not vote because they do not have access to local polling stations or the mail-in ballot system. What this means is that in order to exercise their right to vote, they need to spend their own money to travel back to the reserve.

We have also talked with INAC regional officials to understand some of the issues involved with custom elections. They were concerned about the impact of electoral conflicts in communities and the challenge of managing the department's response.

It is remarkable that INAC has no policy in place to ensure it is up-to-date and has accurate copies of custom election codes. We cannot accept that once band councils move away from the Indian Act election regime, the department is no longer involved and there is no necessity to secure updated or amended election codes.

We are fully supportive of Senator Brazeau's view that there is a problem with the department washing its hands, not dealing with custom codes and not having any enforcement powers over those codes. Like many of the members on this committee, we are concerned with the lack of consideration of custom code elections and the link to reserves that are under third party management.

The potential for abuse is self-evident, and the fact that the only remedy available to off-reserve members is a court challenge. That does not strike me as a fair process.

vivant en milieu urbain proviennent de différentes bandes, une certaine confusion entoure les pratiques et les règles. Ils ont l'impression que les conseils de bande établissent les règles au fur et à mesure.

À cause de cette situation, beaucoup de membres vivant à l'extérieur des réserves ne croient plus à la gouvernance de bande ni au processus électoral. Le manque de participation et de représentation des membres vivant à l'extérieur des réserves fait qu'ils sont privés de programmes et de services. À cet égard, nous avons constaté que cette situation met les gens très en colère ou les laisse indifférents.

Dans un groupe de discussion réunissant des jeunes Autochtones, nous avons constaté leur enthousiasme à l'idée de voter et de faire le bon choix. Toutefois, ils se sont dits frustrés par l'absence d'information sur les candidats, les enjeux, les avis de convocation à une élection et le processus électoral. Beaucoup estimaient nécessaire d'obtenir des directives et de la formation d'un tiers impartial.

Une majorité écrasante d'Autochtones se plaignent de l'absence d'information, de calendrier électoral, de règles, de procédures et d'enjeux. Certains nous ont informés qu'ils sont exclus du scrutin et qu'ils ont de la difficulté à garder leur nom sur la liste électorale de leur bande. Beaucoup ont dit ne pas voter parce qu'ils n'ont pas accès aux bureaux de vote locaux ni au système de bulletin de vote postal. Ce qui veut dire que pour exercer leur droit de vote, ils doivent payer eux-mêmes leur déplacement jusqu'à la réserve.

Nous avons aussi parlé avec des fonctionnaires du MAINC en région pour comprendre certains enjeux relatifs aux régimes électoraux coutumiers. Ils se sont dits préoccupés par les répercussions des conflits engendrés par les élections dans les collectivités et par la gestion de la réponse du ministère, qui pose tout un défi.

Il est étonnant que le MAINC n'ait pas de politique visant à se tenir au courant et à obtenir les textes exacts des codes électoraux coutumiers. Nous ne pouvons accepter que dès l'instant où des conseils de bande s'éloignent du régime électoral prévu par la Loi sur les Indiens, le ministère se désintéresse de la question et ne juge pas nécessaire d'obtenir les codes électoraux modifiés.

Nous sommes entièrement d'accord avec le sénateur Brazeau lorsqu'il affirme qu'il y a un problème avec le fait que le ministère se lave les mains de cette situation en invoquant qu'il ne se mêle pas des codes coutumiers et qu'il n'a pas de pouvoir d'application relativement à ces codes. Comme beaucoup des membres de ce comité, nous sommes préoccupés par le peu d'intérêt accordé aux codes électoraux coutumiers et par le lien avec les réserves qui sont gérées par des tiers.

La possibilité d'abus est évidente, et le fait que le seul recours offert aux membres vivant à l'extérieur des réserves est la contestation judiciaire ne me semble pas équitable.

Dysfunctional councils result in loss of economic opportunities. The functional problems related to custom elections revolve around voter and candidate qualifications, unwritten codes, lack of community review of revisions and amendments and the lack of appeal or redress procedures.

The lack of progress in this area is impeded by the fact that 30 per cent of band councils using custom elections do not have written or community ratified election codes. As members of this committee are aware, section 67 of the Canadian Human Rights Act was repealed, and there is a 36-month reprieve for reserves to prepare for potential outcomes. There has been no discussion about the potential impacts to custom elections.

This means that off-reserve people will need to seek redress from the Canadian Human Rights Commission. Distrust of INAC and the Indian Act by off-reserve status Indians is recognized by members of this committee. The Indian Act, both directly and indirectly, is the foundation for discrimination against the majority of Aboriginal Peoples in Canada. The legislation is outdated and inadequate in providing direction on band council governance systems.

When the suggestion is made to extend the term of office for chiefs and council, we know this means that accountability will be delayed. We would not be opposed to fixed election dates and removal mechanisms being in place. When I notified our affiliate leadership that I was presenting to this committee, many felt that this would be a waste of time. I remain optimistic that the members of this committee will understand the discrimination taking place against off-reserve status Indians. We agree with Senator Brazeau that our constituency, as well as the general public, want to know that custom codes are compliant with the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

We recommend that this committee highlight the fact that off-reserve band members are being denied their inherent Aboriginal right and their human right to meaningful participation in governance of their bands. Decisions made by band councils that exclude such a large percentage of band members cannot be seen as representative of the collective. They are contrary to Article 18 of the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples.

We believe that there are best practices among many custom election codes and we have identified some of them. The Government of Canada needs to ensure that the basic human rights of Aboriginal people are protected and legislate minimum requirements for custom election codes. Band council elections need to reflect the distribution and residency of band members.

Le mauvais fonctionnement des conseils mène à la perte de possibilités économiques. Les problèmes fonctionnels liés aux élections selon la coutume tournent autour de l'admissibilité de l'électeur et de l'éligibilité du candidat, des codes oraux, de l'absence d'examen par la collectivité des modifications aux codes ainsi que de l'absence de procédures d'appel et de recours.

Le retard à ce chapitre est accentué par le fait que 30 p. 100 des conseils de bande recourant à un régime électoral coutumier n'ont pas de codes électoraux écrits ou approuvés par la collectivité. Comme les membres du comité le savent, l'article 67 de la Loi canadienne sur les droits de la personne a été abrogé et les réserves disposent d'un sursis de 36 mois pour se préparer aux conséquences éventuelles. Aucune discussion n'a porté sur les répercussions possibles sur les élections selon la coutume.

Par conséquent, les personnes vivant à l'extérieur des réserves devront demander réparation à la Commission canadienne des droits de la personne. La méfiance des Indiens inscrits vivant à l'extérieur des réserves envers le MAINC et la Loi sur les Indiens est connue des membres du comité. La Loi sur les Indiens est directement et indirectement à l'origine de discrimination à l'égard de la majorité des peuples autochtones du Canada. Cette loi est dépassée et elle est incapable de fournir l'orientation nécessaire aux régimes de gouvernance par un conseil de bande.

Quand nous entendons suggérer que le mandat des chefs et des conseils soit prolongé, nous savons que cela signifie que la responsabilisation sera retardée. Nous ne nous opposerions pas à des élections à date fixe ni à ce que des mécanismes de destitution soient mis en place. Lorsque j'ai informé nos dirigeants affiliés que j'allais comparaître devant votre comité, beaucoup m'ont dit que ce serait une perte de temps. Je reste optimiste, cependant, et je crois que les membres du comité comprendront que les Indiens inscrits vivant à l'extérieur des réserves sont victimes de discrimination. À l'instar du sénateur Brazeau, nous croyons que ceux que nous représentons, comme la population en général, souhaitent que les codes coutumiers respectent la Charte canadienne des droits et libertés.

Nous recommandons au comité de souligner le fait que les membres vivant à l'extérieur des réserves sont privés de leur droit en tant qu'Autochtones et de leur droit en tant que personnes de participer activement à la gouvernance de leur bande. Des décisions prises par des conseils de bande qui excluent un pourcentage aussi élevé des membres ne peuvent pas être considérées comme représentatives de la volonté collective. De telles décisions contredisent l'article 18 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

Nous croyons qu'il existe des pratiques exemplaires parmi les nombreux codes électoraux coutumiers et nous en avons cerné quelques-unes. Le gouvernement du Canada doit veiller à ce que les droits fondamentaux des Autochtones soient protégés et il doit imposer par voie législative des exigences de base visant les codes électoraux coutumiers. L'élection d'un conseil de bande doit tenir compte de la répartition et du lieu de résidence des membres de la bande.

Our constituency needs to be assured that they have both the right to vote and the right to be elected in band elections. The right of all citizens to vote underpins the legitimacy of democracy. It is a fundamental human right and must be guaranteed to all with no exception. As off-reserve Aboriginal people, it is our duty to question the state of Aboriginal democracy. With our rights and obligations fully protected, we can truly prepare for the future of the next generations.

Thank you.

The Chair: Thank you, Chief Daniels.

Senator Lang: I have a couple of questions. I am new to this committee. I simply want clarification for me and others as well. Are off-reserve members of a First Nation counted in the population when the First Nation negotiates financial agreements with the Government of Canada?

Mr. Daniels: We basically do not have any say as an off-reserve Indian in any of those negotiations. As an off-reserve Indian myself, I do not have the right to vote for tribal council leaders, for our provincial leaders or for our national leaders. I do have that right within the Congress. I would love it if I was given the opportunity to be able to negotiate with the federal government on those financial requirements.

Senator Lang: You are getting ahead of me. For the purposes of financing from the Government of Canada to a First Nation in Saskatchewan, for example, are financial agreements predicated on the full membership, whether they are off- or on-reserve?

Mr. Daniels: First and foremost, our Aboriginal population in Saskatchewan is not even recognized by the Government of Saskatchewan.

Senator Lang: I am talking about the Government of Canada.

Mr. Daniels: The Government of Canada recognizes us, but not the Aboriginal population in Saskatchewan. That is the problem currently. Many of our affiliates are not being recognized by the provinces. There is a large number of Aboriginal people being excluded from any negotiations, whether financial or for programs and services.

Senator Lang: That is not my question. My question is whether or not off-reserve First Nation members are counted in the full population for the purposes of financing for the reserve. I did not ask if you voted. I want to know if you are counted so your membership is that much larger and your reserve may be eligible for more money.

Mr. Daniels: Yes, we are always counted. Our numbers are always being used.

Senator Lang: What is the national membership of the Congress of Aboriginal Peoples?

Ceux que nous représentons doivent avoir la certitude qu'ils ont le droit de voter et le droit d'être élus au conseil de leur bande. Le droit de vote de tous les citoyens est le fondement de la démocratie. C'est un droit fondamental et il doit être garanti à tous sans exception. En tant qu'Autochtones vivant à l'extérieur des réserves, nous devons poser des questions sur l'état de la démocratie autochtone. Quand nos droits et nos obligations seront entièrement protégés, alors nous pourrons vraiment penser à l'avenir des prochaines générations.

Je vous remercie de votre attention.

Le président : Je vous remercie, chef Daniels.

Le sénateur Lang : J'ai quelques questions. Je ne suis membre de ce comité que depuis peu. J'aimerais simplement obtenir quelques précisions, pour moi et aussi pour les autres. Les membres des Premières nations vivant à l'extérieur des réserves sont-ils comptés comme faisant partie de la population lorsque les Premières nations négocient des ententes financières avec le gouvernement du Canada?

M. Daniels : Nous n'avons pratiquement aucun mot à dire comme Indiens vivant à l'extérieur des réserves dans ces négociations. Moi, en tant qu'Indien vivant hors réserve, je n'ai pas le droit de voter pour les dirigeants des conseils tribaux, pour nos dirigeants provinciaux ni pour nos dirigeants nationaux. J'ai ce droit au Congrès. J'aimerais beaucoup qu'on me donne la possibilité de négocier avec le gouvernement fédéral lorsque vient le temps de conclure des ententes financières.

Le sénateur Lang : Vous me devancez. Pour le financement d'une Première nation en Saskatchewan par le gouvernement du Canada, par exemple, les ententes financières reposent-elles sur l'effectif total, c'est-à-dire dans les réserves et à l'extérieur des réserves?

M. Daniels : Tout d'abord, notre population autochtone en Saskatchewan n'est même pas reconnue par le gouvernement de la Saskatchewan.

Le sénateur Lang : Je parle du gouvernement du Canada.

M. Daniels : Le gouvernement du Canada nous reconnaît, mais pas la population autochtone en Saskatchewan. C'est le problème actuellement. Bon nombre de nos membres affiliés ne sont pas reconnus par les provinces. Une grande partie des Autochtones est exclue des négociations, que celles-ci soient de nature financière ou qu'elles visent des programmes et des services.

Le sénateur Lang : Ce n'est pas ma question. Je vous demande si les membres des Premières nations vivant à l'extérieur des réserves sont comptés dans la population totale servant à établir le financement de la réserve. Je n'ai pas demandé si vous votiez. Je veux savoir si vous êtes comptés, ce qui grossit l'effectif et permet à votre réserve d'obtenir davantage d'argent.

M. Daniels : Oui, nous sommes toujours comptés. Notre effectif est toujours pris en compte.

Le sénateur Lang : Quel est l'effectif national du Congrès des Peuples autochtones?

Mr. Daniels: We have 10 provincial-territorial organizations across the country that all have their own membership.

Senator Lang: How many members would be off-reserve First Nation people?

Mr. Daniels: All of them are off-reserve Aboriginal people.

Senator Lang: Do you have a number? Are we talking about 10,000 people?

Mr. Daniels: I do not have an accurate number. I can take that under advisement and respond back to you at a later time as to the exact number in our membership if you would like.

Senator Lang: How many complaints or inquiries do you get on average over the course of a year from First Nations people with respect to elections as an organization?

Mr. Daniels: That is a very good question. I will take that under advisement as well and I will respond to the committee in writing with the exact numbers of complaints.

Senator Lang: How do you resolve it or what steps do you take to try to resolve it when you get a complaint?

Mr. Daniels: Personally, I request meeting when I have a complaint and I always have complaints with my First Nation. For example, the Kawacatoose First Nation was given a $26 million treaty land entitlement deal. We were asked to participate as off-reserve band members. Once the agreement was agreed and ratified, they no longer had any use for us as members.

Senator Carstairs: You indicate that you represent the registered, non-registered and Metis. Do you use the "registered" in the sense of status?

Mr. Daniels: No. Normally we use status Indians, non-status Indians, Bill C-31 Indians and Metis peoples.

Senator Carstairs: Can you tell me why you represent the Metis people? I thought the Metis Federation represented the Metis people.

Mr. Daniels: We have a number of organizations that do not fall under the criteria of the Métis National Council. They call themselves Metis and we do not dispute that. They can call themselves whatever they wish as Aboriginal people.

Senator Carstairs: In terms of the numbers that you gave us, you said that 60 per cent of Aboriginal people lived in urban areas and that 80 per cent live in non-reserve areas. Are the other 20 per cent those Aboriginal people who live close to or around reserve communities or in rural communities?

Mr. Daniels: Yes, they live in rural areas and small towns. There are many small villages occupied by a majority of Aboriginal peoples.

M. Daniels : Nous avons 10 organisations provinciales et territoriales dans l'ensemble du pays qui ont toutes leur propre effectif.

Le sénateur Lang : Combien d'entre eux sont des membres d'une Première nation vivant à l'extérieur des réserves?

M. Daniels : Ce sont tous des Autochtones vivant hors-réserve.

Le sénateur Lang : Avez-vous un chiffre? Diriez-vous 10 000 personnes?

M. Daniels : Je ne connais pas le chiffre exact. Je peux me renseigner et vous revenir là-dessus pour vous donner le nombre exact de membres, si vous le voulez.

Le sénateur Lang : Au cours d'une année, combien de plaintes ou de demandes recevez-vous en moyenne, comme organisation, des Premières nations sur les élections?

M. Daniels : C'est une très bonne question. Je vais me renseigner là-dessus également et j'écrirai au comité pour lui indiquer le nombre exact de plaintes.

Le sénateur Lang : Lorsque vous recevez une plainte, comment la réglez-vous ou quelles mesures prenez-vous pour essayer de la régler?

M. Daniels : Je convoque personnellement une réunion quand je reçois une plainte et j'en ai toujours de ma bande. Par exemple, la Première nation de Kawacatoose a bénéficié d'une entente de 26 millions de dollars au chapitre des droits fonciers issus des traités. On nous a demandé de participer à titre de membres de la bande vivant hors-réserve. Mais une fois l'entente convenue et ratifiée, ils n'avaient plus besoin de nous.

Le sénateur Carstairs : Vous dites représenter les Indiens non inscrits, les Indiens inscrits et les Métis. Utilisez-vous « inscrit » au sens de « ayant statut légal »?

M. Daniels : Habituellement, nous utilisons les termes Indiens inscrits, Indiens non inscrits, Indiens visés par le projet de loi C-31 et Métis.

Le sénateur Carstairs : Pouvez-vous me dire pourquoi vous représentez les Métis? Je croyais qu'ils étaient représentés par la Metis Federation.

M. Daniels : Un certain nombre d'organisations ne correspondent pas aux critères du Ralliement national des Métis. Elles se qualifient de métisses et nous ne contestons pas ce choix. Elles peuvent s'appeler comme elles le veulent puisqu'il s'agit d'organisations autochtones.

Le sénateur Carstairs : Par rapport aux chiffres que vous nous avez donnés, vous avez dit que 60 p. 100 des peuples autochtones vivent en milieu urbain et que 80 p. 100 vivent à l'extérieur des réserves. Est-ce que les 20 p. 100 restants vivent à proximité des réserves autochtones ou dans des collectivités rurales?

M. Daniels : Oui, ils vivent en région rurale et dans des petites villes. De nombreux petits villages comptent une majorité d'Autochtones.

Senator Carstairs: In terms of membership, how are you elected? You were obviously elected as vice-chief and then became chief. How are those elections conducted? How is the voting list developed? What is your average rate of participation of eligible voters in your election?

Mr. Daniels: Each provincial-territorial organization elects 16 delegates. We operate on a delegate system. Each PTO must have a variety of delegates from urban centres, rural and northern regions. They must also be representative of youth, elders and women. Each 16 delegates come to an annual general assembly where they have the right to vote for their national leadership, which is the national vice-chief and a national chief.

Senator Carstairs: Thank you. Residence status is what we will hear about from the other side, as you know: They are non-residents, therefore why should they vote?

There is a residence requirement for municipal and provincial elections. How do you respond to the argument given by the other side that there should be a residence requirement for you to vote for the band in band elections?

Mr. Daniels: When I take a look at my territory, which is Treaty 4, I belong to that territory and I should have the right to vote within that territory. The right to vote should not be restricted to the Indian reservation, as it is now. I should have the right to be able to vote in the entire Treaty 4 territory.

Senator Carstairs: Therefore, do you take your definition of "residence" from your treaty and not from the actual location of the band?

Mr. Daniels: Our treaty 4 territory is the territory in which I live and it just so happens that our reserve is situated within that territory. Regardless, I should have the right to vote. Even though I live in Regina, Regina is still a treaty 4 territory, so I should still have that right to vote.

I should not have to go to court in order to fight for that right. That right should be given to us by those who are the leaders of that reservation.

Senator Carstairs: Finally, what about the case where there are no treaties?

Mr. Daniels: In those cases, you have individuals like John Corbière, who had to go to the Supreme Court to win his right to vote. I am glad I did not have to go to the Supreme Court to do that. I do not think we should be treated as outsiders within our own territory.

Senator Carstairs: Mr. Chair, I will go in the second round in order to defer to others.

Le sénateur Carstairs : Comment sont élus les dirigeants du Congrès? De toute évidence, vous avez été élu vice-chef, puis êtes devenu chef. Comment se déroulent les élections? Comment la liste électorale est-elle établie? Quel est le taux de participation moyen des électeurs admissibles à vos élections?

M. Daniels : Chaque organisation provinciale et territoriale élit 16 délégués. Nous utilisons un système de vote par délégation. Chaque organisation provinciale et territoriale doit compter des délégués des centres urbains, des régions rurales et des régions du Nord. Ceux-ci doivent également être représentatifs des jeunes, des aînés et des femmes. Les 16 délégués se réunissent en assemblée générale annuelle et élisent à cette occasion les dirigeants nationaux, c'est-à-dire le vice-chef national et le chef national.

Le sénateur Carstairs : Merci. La partie adverse parlera du statut de résident, vous vous en doutez : ils ne résident pas dans la réserve, alors pourquoi devraient-ils voter?

Pour pouvoir voter à des élections municipales et provinciales, vous devez habiter dans cette ville ou cette province. Que répondez-vous à l'argument invoqué par la partie adverse selon lequel cette même exigence devrait s'appliquer à l'élection du conseil de bande?

M. Daniels : Si je regarde mon territoire, qui est visé par le Traité 4, je fais partie de ce territoire et je devrais donc avoir le droit d'y voter. Le droit de vote ne devrait pas être limité aux réserves indiennes, comme c'est le cas actuellement. Je devrais pouvoir voter dans tout le territoire visé par le Traité 4.

Le sénateur Carstairs : Votre définition de « lieu de résidence » correspond-elle de ce fait à celle du Traité plutôt qu'à l'emplacement réel de la bande?

M. Daniels : Notre territoire visé par le Traité 4 est le territoire où je vis et il se trouve que notre réserve est située dans ce territoire. Je devrais malgré tout pouvoir voter. Même si je vis à Regina, il reste que Regina est visée par le Traité 4 alors je devrais avoir le droit de vote.

Je ne devrais pas avoir à me présenter devant les tribunaux pour me battre pour ce droit. Il devrait nous être accordé par ceux qui dirigent la réserve.

Le sénateur Carstairs : Pour conclure, qu'en est-il quand il n'y a aucun traité?

M. Daniels : Dans ce cas, vous avez des personnes comme John Corbière, qui a dû se rendre jusqu'en Cour suprême pour obtenir le droit de vote. Je suis heureux de ne pas avoir eu à me rendre jusqu'en Cour suprême pour ce faire. Je ne crois pas que nous devrions être considérés comme des étrangers sur notre propre territoire.

Le sénateur Carstairs : Monsieur le président, je vais continuer à la deuxième série de questions afin de laisser la parole aux autres.

Senator Dyck: Mr. Daniels, we just discovered this evening that we are related. I am his aunt, and from the same territory. I am a member of the Gordon First Nation and am an off-reserve Indian. I vote in the Gordon First Nation band elections.

My experience is apparently quite different than yours. Senator Carstairs was asking about the CAP elections. I have never been contacted by CAP with respect to elections. I do not know when the elections are held or whether I am eligible to vote. Those are the same sorts of questions you were saying that applied to the custom code elections. I could say the same thing about the CAP elections. Although we are related, we are kind of on a different side of the fence here, I think.

Within my immediate family, there is a very strong emphasis about treaties. You mentioned it, as well. Treaty rights allow Treaty 4 people to set up their own system of self-governance. Therefore, it is hard to have your statements with regard to custom code elections being inappropriate because, with your treaty right, you should be able to set up your system of governance as you so choose.

You are saying you thought the custom code elections were a violation of the Charter of Rights and Freedoms and maybe the UN Declaration on Human Rights. How could they be a violation?

Mr. Daniels: As I mentioned earlier: Yes, we are in different situations. As a matter of fact, I will be requesting membership to Gordon First Nation because all my family is on Gordon and it is difficult for me to go to my Kawacatoose First Nation. I am more comfortable with Gordon because all my family is buried in Gordon. I very much want to be part of Gordon First Nation.

Unfortunately, I live off-reserve and I am stuck in that dilemma. I hear your concerns regarding the Congress of Aboriginal Peoples. I will give you an example. In Regina, we have what is called the Aboriginal Peoples' Council of Regina. They are a local affiliate of the Aboriginal Affairs Coalition of Saskatchewan, which is the provincial body. Those who want to get involved in the political processes in terms of voting or leadership within the urban centres or in terms of voting for provincial leaders, do so by becoming members of the Aboriginal Peoples' Council. Then you become a member of the Aboriginal Affairs Coalition of Saskatchewan. This gives you the right to participate in the election process of the Congress of Aboriginal Peoples because the Aboriginal Affairs Coalition of Saskatchewan is a provincial-territorial organization of the Congress of Aboriginal Peoples.

I lived in the city and I was very upset about the way Kawacatoose First Nation was treating my people. I decided that, for me to change that, I had to get into another political arena in order for me to come to this political arena, in which I am able to bring my concerns forward. That was how I could change those attitudes and that discriminatory way of the Indian Act being

Le sénateur Dyck : Monsieur Daniels, nous avons découvert ce soir que nous sommes parents. Je suis votre tante et je viens du même territoire. Je suis membre de la Première nation de Gordon et je vis à l'extérieur de la réserve. Je vote aux élections de la bande de Gordon.

Mon expérience diffère manifestement de la vôtre. Le sénateur Carstairs avait des questions sur les élections du CPA. Le CPA n'a jamais communiqué avec moi au sujet des élections. J'ignore quand les élections ont lieu et si j'ai le droit de voter. Il s'agit là du même genre de questions qui, selon vous, s'appliquent aux codes électoraux coutumiers. Je pourrais dire la même chose pour les élections du CPA. Même si nous sommes parents, nous ne sommes pas du même côté de la clôture, à mon avis.

Ma famille immédiate accorde une place très importante aux traités. Vous l'avez aussi mentionné. Les droits issus des traités permettent aux peuples visés par le Traité 4 de mettre en place leur propre système d'autonomie gouvernementale. Il est donc difficile de recevoir vos déclarations sur le caractère inadéquat des codes électoraux coutumiers puisque, grâce au droit qui vous est conféré par ce traité, vous devriez pouvoir établir à votre guise votre système de gouvernance.

Vous dites croire que les codes électoraux coutumiers violent la Charte canadienne des droits et libertés et peut-être même la Déclaration des droits de l'homme des Nations Unies. En quoi pourraient-ils les violer?

M. Daniels : Comme je l'ai mentionné précédemment, oui, nous sommes dans des situations différentes. En fait, je vais demander mon affiliation à la Première nation de Gordon parce que toute ma famille y est et qu'il m'est difficile de me rendre à la bande de Kawacatoose. Je me sens mieux avec la bande de Gordon parce que toute ma famille est enterrée à Gordon. Je veux vraiment faire partie de la Première nation de Gordon.

Malheureusement, je vis à l'extérieur de la réserve et je suis pris dans ce dilemme. Je comprends vos préoccupations au sujet du Congrès des Peuples autochtones. Je vais vous donner un exemple. À Regina, nous avons ce qu'on appelle le Aboriginal Peoples Council of Regina. Cet organisme local est affilié à la Aboriginal Affairs Coalition of Saskatchewan, l'organisation provinciale. Ceux qui désirent participer aux processus politiques dans l'optique de voter ou de diriger dans les centres urbains ou de voter pour les dirigeants provinciaux le font en adhérant au Aboriginal Peoples Council. Vous devenez ensuite membre de la Aboriginal Affairs Coalition of Saskatchewan. Vous obtenez ainsi le droit de participer au processus électoral du Congrès des Peuples autochtones parce que la Aboriginal Affairs Coalition of Saskatchewan est une organisation provinciale du Congrès des Peuples autochtones.

Je vivais en ville et j'étais très contrarié par la façon dont la Première nation de Kawacatoose traitait mon peuple. J'en ai conclu que, pour changer les choses, je devais passer par une autre arène politique pour pouvoir entrer dans celle-ci, au sein de laquelle je suis en mesure de faire connaître mes préoccupations. C'est ainsi que je peux faire évoluer les mentalités et changer cette

imposed upon those of us who live off the reserve. In this way, we can begin ensuring that all our peoples who do live off reserve benefit from the treaty rights they belong to.

I do not know if I am answering all your questions at the same time, but I am doing my best. If I do not answer something, I will try to get a response to you.

Senator Martin: Thank you for your presentation, Mr. Daniels. I have a question regarding your relationship with the Assembly of First Nations, AFN. I see how you have a different constituency — you are representing the off-reserve Natives and others — and that should be a very good working relationship.

What is the relationship between CAP and AFN at this time?

Mr. Daniels: At this time I have a very good relationship with Phil Fontaine. I try to have a good relationship with all national Aboriginal leaders. We all have legitimate concerns we need to bring to the table and we all need to support one another.

Senator Martin: I am glad to hear that.

In terms of addressing the right of the off-reserve First Nations people in being able to participate in band elections, what conversations have you had with them in trying to advocate for the rights of the off-reserve First Nations people?

Mr. Daniels: We have not really had any kind of conversation with AFN regarding those issues. It is important that we do in the future. It would be wise that all national groups come together to discuss the Indian Act and how we can all come together to formulate and bring some solutions to the table. That is very important. I do not see anything wrong with that.

Senator Martin: At this time, what would you suggest as the most effective means of fixing this issue? If you were to have that dialogue, what are some key things you would highlight?

Mr. Daniels: I would put out an invitation to develop an Aboriginal summit on the Indian Act and get the views of all chiefs, all congress leaders and all Native women leaders across the country. These issues are affecting all of us, and it is important that we actually sit at the table and begin putting the solutions on the table. Otherwise there will be chaos when Supreme Court decisions change the Indian Act every now and then. It is important that we all try to work together to bring those solutions to the table and deal with them.

Senator Martin: Do you have a fixed term of office for your leadership?

Mr. Daniels: I am the interim national chief for one year. There will be an election for national chief in the fall. I will step back to national vice-chief to finish my three-year term.

Senator Martin: Is it a three-year term?

Mr. Daniels: Yes.

façon discriminatoire dont la Loi sur les Indiens nous est imposée, nous qui vivons à l'extérieur des réserves. Nous pouvons ainsi commencer à faire en sorte que les personnes qui vivent à l'extérieur des réserves jouissent des droits issus des traités qui sont les leurs.

Je ne sais pas si je réponds à toutes vos questions à la fois, mais je m'y efforce. Si je n'ai pas la réponse, j'essaierai de vous la fournir par la suite.

Le sénateur Martin : Je vous remercie pour votre exposé, monsieur Daniels. J'ai une question à propos de vos liens avec l'Assemblée des Premières Nations, l'APN. D'après ce que je comprends, la composition de votre organisation est différente — vous représentez les Autochtones vivant à l'extérieur des réserves, entre autres — et devriez avoir de très bonnes relations de travail.

Comment décririez-vous la relation entre le CPA et l'APN en ce moment?

M. Daniels : En ce moment, j'ai une très bonne relation avec Phil Fontaine. J'essaie d'avoir de bonnes relations avec tous les dirigeants autochtones nationaux. Nous avons tous des préoccupations légitimes et nous devons nous soutenir les uns les autres.

Le sénateur Martin : Je suis contente de l'entendre.

Pour ce qui est de défendre le droit des membres des Premières nations vivant à l'extérieur des réserves de participer aux élections au sein des bandes, quelles discussions avez-vous eues avec eux pour essayer de faire valoir les droits de ces personnes?

M. Daniels : Nous n'avons pas vraiment discuté de ces questions avec l'APN. Il est important que nous le fassions. Il serait sage que tous les groupes nationaux se réunissent pour discuter de la Loi sur les Indiens et de la façon dont nous pourrions tous proposer et apporter des solutions. C'est très important. Je n'y vois aucun inconvénient.

Le sénateur Martin : Pour l'instant, quel serait le moyen le plus efficace pour régler le problème selon vous? Si vous aviez cette discussion, sur quels aspects insisteriez-vous?

M. Daniels : Je lancerais une invitation pour mettre en œuvre un sommet des Autochtones sur la Loi sur les Indiens et demanderais l'avis des chefs, des dirigeants du Congrès et des dirigeantes autochtones de l'ensemble du pays. Les enjeux nous touchent tous et nous devons vraiment nous réunir et commencer à proposer des solutions. Autrement, ce sera la confusion lorsque, de temps en temps, des décisions de la Cour suprême viendront modifier la Loi sur les Indiens. Nous devons absolument essayer de collaborer pour proposer des solutions et y donner suite.

Le sénateur Martin : La durée de votre mandat comme dirigeant est-elle déterminée?

M. Daniels : Je suis chef national intérimaire pour un an. Il y aura des élections à l'automne pour le poste de chef national. Je reprendrai mes fonctions de vice-chef national pour terminer mon mandat de trois ans.

Le sénateur Martin : S'agit-il d'un mandat de trois ans?

M. Daniels : Oui.

Senator Lang: My understanding is the Assembly of First Nations did not support the First Nations Governance Act, the former Bill C-7. Is that correct?

Mr. Daniels: I am not sure.

The Chair: Are you referring to the self-governance act that never went through?

Senator Lang: Right.

Are you familiar with that?

Mr. Daniels: I am not familiar with it, but I am sure we have that documentation.

Senator Lang: I want to go to something else that you spoke to in your opening remarks, and that is the question of custom codes. You said that there had been a review done by your organization of custom codes throughout Canada.

Can you provide us with a copy of that?

Mr. Daniels: Yes, we can send you a copy of those results.

Senator Lang: You said there were quite a number of custom code elections that did not allow off-reserve members to vote. Do you have any idea how many that would be?

Mr. Daniels: That would all be part of the package that you are requesting. That information is in there. We will provide that to you.

Senator Carstairs: In your comments, you said that of the $10 billion that is essentially spent by the Department of Indian and Northern Affairs, 90 per cent of it goes to reserve. I think it is fair to say to say that 90 per cent of that money does not go to reserve, because about 50 per cent of it stays within the bureaucracy of INAC across the country.

Having said that, very little of it goes to your people. Can you give us an outline of what kind of services you do receive from the Government of Canada?

Mr. Daniels: I can only comment on the situation in Saskatchewan, since I am a from there. Being a member of the Aboriginal Peoples Council and the Aboriginal Affairs Coalition of Saskatchewan, we only run one program, and that is NARDA. That is the only service we have.

Senator Carstairs: The Friendship Centres are paid.

Mr. Daniels: We have no friendship centre in Regina. We have tribal councils, but they get elected outside. For the services there, if you are a cousin or a relative of those who work in the tribal council, then you will get services, whereas I do not.

Senator Carstairs: That amazes me, because we have a very active —

Mr. Daniels: Saskatchewan has a protocol agreement that only recognizes the two organizations, the Metis Nation of Saskatchewan and the Federation of Saskatchewan Indian Nations. That leaves out a whole group of Aboriginal people,

Le sénateur Lang : Je crois savoir que l'Assemblée des Premières Nations n'a pas appuyé la Loi sur la gouvernance des Premières nations, l'ancien projet de loi C-7. Est-ce exact?

M. Daniels : Je ne suis pas certain.

Le président : Faites-vous référence à la Loi sur la gouvernance qui n'a jamais été adoptée?

Le sénateur Lang : C'est exact.

Cette loi vous est-elle familière?

M. Daniels : Pas vraiment, mais je suis certain que nous avons le document.

Le sénateur Lang : J'aimerais revenir sur un autre point abordé dans votre déclaration préliminaire, soit la question des codes coutumiers. Vous avez dit que votre organisation avait procédé à un examen des codes de l'ensemble du Canada.

Pourriez-vous nous fournir les résultats de cet examen?

M. Daniels : Oui, nous pouvons vous transmettre ces résultats.

Le sénateur Lang : Vous avez dit que bon nombre de codes électoraux coutumiers ne permettaient pas aux membres vivant à l'extérieur des réserves de voter. Avez-vous une idée de ce nombre?

M. Daniels : La réponse figure dans les documents que vous demandez. L'information s'y trouve. Nous allons vous la fournir.

Le sénateur Carstairs : Vous avez mentionné dans vos observations que, des 10 milliards de dollars principalement dépensés par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 90 p. 100 vont aux réserves. Je crois qu'il est juste de dire que 90 p. 100 de cet argent ne va pas aux réserves puisque environ la moitié est absorbée par la bureaucratie du MAINC aux quatre coins du pays.

Donc, il en reste très peu pour votre peuple. Pouvez-vous nous donner un aperçu des services que vous recevez du gouvernement du Canada?

M. Daniels : Je ne peux répondre que pour la situation en Saskatchewan étant donné que c'est là que je vis. En tant que membre du Aboriginal Peoples Council et de la Aboriginal Affairs Coalition of Saskatchewan, je peux vous dire que nous administrons un programme, le NARDA. C'est le seul service que nous avons.

Le sénateur Carstairs : Les centres d'amitié sont subventionnés.

M. Daniels : Nous n'avons pas de centre d'amitié à Regina. Nous avons des conseils tribaux, mais les élections se font ailleurs. Pour ce qui est des services, vous en recevez si vous êtes un cousin ou un parent de ceux qui travaillent pour le conseil tribal, ce qui n'est pas mon cas.

Le sénateur Carstairs : Cela me surprend parce que nous avons...

M. Daniels : La Saskatchewan a conclu un protocole d'entente qui ne reconnaît que deux organisations : la Nation métisse de la Saskatchewan et la Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan. Cela laisse pour compte tout un groupe

which is Bill C-31 Indians, non-status Indians and Metis people who do not belong to the Metis Nation of Saskatchewan. That whole group of Aboriginal people is completely left out of any kinds of services whatsoever.

Senator Carstairs: There are no health services; there are no prescription services; there are no dental care services. Nothing of that nature is available, is that correct?

Mr. Daniels: Our treaty card allows us to get those services.

Senator Carstairs: What if you are a non-status Indian?

Mr. Daniels: If you are a non-status Indian, you have to pay like everyone else.

Senator Dyck: You mentioned that the Congress of Aboriginal Peoples had done a report and a review with regard to custom elections.

Mr. Daniels: Yes.

Senator Dyck: In that study, how many codes did you study to get an idea of what was being done?

Mr. Daniels: I am not sure; but again, we can provide all that information to the committee.

Senator Dyck: I do have a report here that looks like it is prepared by your group, called *Justice is Equality*. It looks like you have only sampled 60 of the custom codes in use. I guess there would be 330-some-odd codes available, but you were only able to see 60, which may not necessarily be reflective of the complete picture.

Mr. Daniels: I am not really familiar with that particular document, as it was done before my administration. I am still studying it. I have been in leadership now for six months. I have a whole desk full of information I am studying. I will have a look at that. Is that document recent?

Senator Dyck: It says April 2008.

It also indicates that you conducted focus groups with off-reserve status Indians — 10 focus groups attended by 100 status Indians. Does that include the youth group that you were talking about? You probably do not know.

Mr. Daniels: I was at the one focus group in Regina. The majority of the people in that group were youth and status Indians.

Senator Dyck: Again, the number sounds pretty small. If it is 100 in total or even 1,000 in total, that is not a lot compared to the total Canadian population of status Indians, which is probably about 350,000. It is not a very large sample on which to make pronouncements.

Mr. Daniels: I know it is not easy going into a First Nations group asking those questions. We could only get so many answers out of those leaders and those communities. Again, what is there is there.

Senator Dyck: Do you foresee trying to go back to this and expand this study or is this study complete?

d'Autochtones, soit les Indiens visés par le projet de loi C-31, les Indiens non inscrits et les Métis qui n'appartiennent pas à la Nation métisse de la Saskatchewan. Tout ce groupe d'Autochtones ne reçoit aucun service quel qu'il soit.

Le sénateur Carstairs : Il n'y a aucun service de soins de santé, aucun service d'ordonnance, aucun service de soins dentaires. Rien de la sorte n'est offert, c'est exact?

M. Daniels : Notre carte de statut nous permet d'obtenir ces services.

Le sénateur Carstairs : Et si vous êtes un Indien non inscrit?

M. Daniels : Si vous êtes un Indien non inscrit, vous devez payer comme tout le monde.

Le sénateur Dyck : Vous avez mentionné que le Congrès des Peuples autochtones avait examiné le régime électoral coutumier et produit un rapport à ce sujet.

M. Daniels : Oui.

Le sénateur Dyck : Dans le cadre de cet examen, combien de codes avez-vous étudiés pour avoir une idée de ce qui se faisait?

M. Daniels : Je ne suis pas certain, mais encore une fois, nous pouvons fournir tous ces renseignements au comité.

Le sénateur Dyck : J'ai ici un rapport qui aurait été préparé par votre groupe, intitulé *Justice is Equality*. Vous semblez avoir examiné seulement 60 des codes coutumiers utilisés. J'imagine qu'environ 330 codes pourraient être obtenus, mais vous avez été en mesure d'en examiner seulement 60, ce qui ne reflète pas nécessairement la situation dans son ensemble.

M. Daniels : Je ne suis pas bien au fait de ce document en particulier étant donné qu'il a été préparé avant mon entrée en fonction. J'en suis encore à l'examiner. Je suis en poste depuis six mois maintenant. Mon bureau est couvert de documents à étudier. J'y jetterai un coup d'œil. Ce document est-il récent?

Le sénateur Dyck : Il y est indiqué avril 2008.

On y lit également que vous avez tenu des groupes de discussion avec des Indiens inscrits vivant à l'extérieur des réserves : 10 groupes de discussion auxquels 100 Indiens inscrits ont participé. Le groupe de jeunes dont vous parliez plus tôt est-il de ce nombre? Vous ne le savez probablement pas.

M. Daniels : J'ai assisté au groupe de discussion tenu à Regina. La majorité des personnes de ce groupe était des jeunes et des Indiens inscrits.

Le sénateur Dyck : Encore une fois, le chiffre est peu élevé. Si c'est 100 au total ou même 1 000 au total, c'est peu par rapport à la population totale d'Indiens inscrits au Canada, qui devrait se situer autour de 350 000. Il ne s'agit pas d'un très gros échantillon pour se prononcer.

M. Daniels : Je sais qu'il n'est pas facile de poser ces questions à un groupe de membres des Premières nations. Nous n'avons pu obtenir que ces réponses des dirigeants et des collectivités. Là encore, il n'y a rien à ajouter.

Le sénateur Dyck : Avez-vous l'intention de revenir sur l'étude et de l'étoffer, ou est-elle terminée?

Mr. Daniels: No. I am sure we will continue to work in that area to get more input by Aboriginal peoples living off reserve in this country. However, again, the resources are limited and we can only do so much.

The Chair: Senators, as you know, in regard to status and membership, the federal government announced yesterday that it would be bringing forward legislation to amend the Indian Act in response to the *McIver* decision that came out of the B.C. Court of Appeal. That will hopefully clarify who is status and non-status. It could clarify an awful lot because this is a landmark decision by the court.

Senator Lang: I want to follow up on the custom codes. If you do not have the information, that is fine. Following up on Senator Dyck's question, I think over 300 First Nations have custom code elections. Apparently the document says that there were 60 codes reviewed.

When your organization requested codes to examine them and have a look at them, how many First Nations refused to provide you with that information?

Mr. Daniels: I am not sure.

Senator Lang: I would like you to get it for me.

Mr. Daniels: I was only in leadership for six months and I was not part of that study. I came in in November of 2008 and that study was done in, I believe, April of 2008.

Senator Lang: I understand that, but I am asking you, as the spokesperson, if you could find out about the requests that were made and how many were denied.

Mr. Daniels: We probably could find that out.

Senator Lovelace Nicholas: Where did the funding come from for this study?

Mr. Daniels: I am not sure, but INAC probably funded that particular study. Again, I am not too familiar with it.

Senator Lovelace Nicholas: The reason I ask is because I think you mentioned that you do not get any monies at all.

Mr. Daniels: We barely do get any monies; but when we do have opportunities to do these kinds of studies, we engage in them.

The Chair: Thank you, Mr. Daniels. You have taken several questions under advisement, and there will be a transcript for you to follow up on. It would be nice if the Congress of Aboriginal Peoples could supply the answers to the questions that were posed by senators, because it will help us formulate a comprehensive report when we are putting a report together.

Colleagues, this brings to an end this particular meeting. I would expect that we will see each other next Tuesday morning. If there are no other questions or comments, the meeting is adjourned.

(The committee adjourned.)

M. Daniels : Non. Je suis certain que nous poursuivrons nos travaux à ce chapitre pour obtenir l'avis d'un plus grand nombre d'Autochtones vivant à l'extérieur des réserves au pays. Cela dit, une fois de plus, les ressources sont limitées et il y a des limites à ce que nous pouvons faire.

Le président : Mesdames et messieurs les sénateurs, comme vous le savez, à propos du statut et de l'affiliation à une bande, le gouvernement fédéral a annoncé hier qu'il proposerait d'apporter des modifications aux dispositions de la Loi sur les Indiens à la suite de l'arrêt *McIver* de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique. Nous espérons que ces modifications permettront de distinguer qui est inscrit et qui ne l'est pas. Cela pourrait rendre les choses beaucoup plus claires parce qu'il s'agit d'un arrêt-clé.

Le sénateur Lang : J'aimerais poursuivre sur les codes coutumiers. Si vous n'avez pas l'information, aucun problème. Pour faire suite à la question du sénateur Dyck, je crois que plus de 300 Premières nations ont des codes électoraux coutumiers. Le document fait manifestement état de 60 codes examinés.

Lorsque votre organisation a demandé les codes pour les examiner, combien de Premières nations ont refusé de vous les fournir?

M. Daniels : Je n'en suis pas sûr.

Le sénateur Lang : J'aimerais que vous m'obteniez cette information.

M. Daniels : Je suis dirigeant depuis seulement six mois et je n'ai pas participé à cette étude. Je suis arrivé en novembre 2008 et l'étude avait été faite, je crois, en avril 2008.

Le sénateur Lang : Je comprends, mais je vous demande si vous, à titre de porte-parole, pouvez vérifier combien de demandes ont été faites et combien ont été refusées.

M. Daniels : Nous pouvons sans doute le vérifier.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Qui a financé cette étude?

M. Daniels : Je ne suis pas certain, mais c'est probablement le MAINC qui a financé cette étude. Mais une fois de plus, je ne suis pas vraiment au courant.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Je le demande parce qu'il me semble que vous ayez mentionné ne pas recevoir d'argent.

M. Daniels : Nous ne recevons pratiquement pas d'argent, mais quand nous avons l'occasion de mener ce genre d'étude, nous le faisons.

Le président : Je vous remercie, monsieur Daniels. Vous devez nous revenir sur plusieurs questions. Vous recevrez une transcription pour assurer le suivi nécessaire. Nous apprécierions que le Congrès des Peuples autochtones réponde aux questions posées par les sénateurs, car ces réponses nous aideront à rédiger un rapport complet.

Chers collègues, voilà qui met fin à cette réunion. Nous devrions nous revoir mardi matin prochain. S'il n'y a pas d'autres questions ni commentaires, je déclare la séance levée.

(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, June 2, 2009

As individuals:

Wendy Cornet;

Jim Aldridge.

Wednesday, June 3, 2009

Congress of Aboriginal Peoples:

Kevin Daniels, Interim Chief.

TÉMOINS

Le mardi 2 juin 2009

À titre personnel :

Wendy Cornet;

Jim Aldridge.

Le mercredi 3 juin 2009

Congrès des peuples autochtones :

Kevin Daniels, chef national intérimaire.

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