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.

Wednesday, September 16, 2009

Issue No. 14

Twenty-third meeting 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)

WITNESS:
(*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 mercredi 16 septembre 2009

Fascicule n° 14

Vingt-troisième réunion 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)

TÉMOIN :
(*Voir à l'endos*)

47367

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON ABORIGINAL PEOPLES

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

The Honourable Nick G. Sibbeston, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

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

*Ex officio members

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES PEUPLES AUTOCHTONES

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

Vice-président : L'honorable Nick G. Sibbeston

et

Les honorables sénateurs :

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

* Membres d'office

(Quorum 4)

Published by the Senate of Canada

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

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

Publié par le Sénat du Canada

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

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

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, September 16, 2009
(28)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:30 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 Brazeau, Dyck, Hubley, Lang, Peterson, Raine, St. Germain, P.C. and Sibbeston (8).

In attendance: Tonina Simeone, Analyst, 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.*)

WITNESS:

As an individual:

Jerome Slavik, Barrister & Solicitor, Ackroyd LLP.

The chair made opening remarks.

Mr. Slavik made a statement and responded to questions.

At 7:40 p.m., the committee suspended.

At 7:45 p.m., the committee, pursuant to rule 92(2)(e), resumed in camera to discuss future business.

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

It was agreed that given the unavailability of other committee members, the analyst for the committee be authorized to replace Senator Sibbeston at the conference of the Canadian Institute entitled "Engaging and Negotiating with Aboriginal Communities" to be held September 24-25, 2009.

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

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 16 septembre 2009
(28)

[*Traduction*]

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

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

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

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 étude 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.*)

TÉMOIN :

À titre personnel :

Jerome Slavik, avocat, Ackroyd LLP.

Le président fait une déclaration d'ouverture.

M. Slavik fait une déclaration puis répond aux questions.

À 19 h 40, la séance est interrompue.

À 19 h 45, conformément à l'article 92(2)e) du Règlement, le comité poursuit la séance à huis clos afin de discuter de ses futurs travaux.

Il est convenu d'autoriser le personnel des sénateurs à demeurer dans la salle.

Il est convenu qu'étant donné la non-disponibilité des autres membres du comité, l'analyste du comité soit autorisé à remplacer le sénateur Sibbeston à la conférence de l'Institut canadien intitulée « Engaging and Negotiating with Aboriginal Communities », qui doit avoir lieu les 24 et 25 septembre 2009.

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

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Marcy Zlotnick

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, September 16, 2009

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:30 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: I welcome all honourable senators, members of the public and viewers across the country who are watching these proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples. They are either watching on CPAC or on the web, and we are pleased to be able to televise these proceedings. I am 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 last 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 elections system, including the two-year term of office for chiefs and council as presently prescribed under the act.

We, as a committee, are seeking the views of First Nations' leaders, Aboriginal organizations, First Nations people, as well as experts in this area about whether and what changes should be made to the Indian Act elections regime in order to provide better governance for First Nations. This includes strengthening political accountability of the leadership to 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 election processes focuses on those First Nations whose elections are held under the Indian Act. The other Indian bands select their leaders by way of custom or as a result of their self-government agreements or hereditary processes.

[*Translation*]

Just before we hear what our witness has to say on elections held under the Indian Act, allow me to introduce the members of the committee who are here this evening.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 16 septembre 2009

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 30 pour étudier les responsabilités constitutionnelles politiques légales et découlant des traités du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis ainsi que d'autres questions généralement relatives aux peuples autochtones du Canada (objet : questions relatives aux élections selon la Loi sur les Indiens).

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

[*Traduction*]

Le président : Honorables sénateurs, membres du public et téléspectateurs d'un peu partout au pays qui suivent les délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, bienvenue. On nous regarde soit sur CPAC ou sur le web, et nous sommes ravis que les délibérations du comité soient télévisées. Je m'appelle Gerry St. Germain, je viens de la Colombie-Britannique et je suis le président du comité.

Le comité a pour mandat d'examiner les lois et les questions relatives aux peuples autochtones du Canada en général. Le 1er avril dernier, le comité a décidé d'entreprendre une étude pour examiner les questions relatives au régime électoral défini aux termes de la Loi sur les Indiens. Le comité étudie les préoccupations en suspens concernant le système électoral prévu aux termes de la Loi sur les Indiens, y compris le mandat de deux ans des chefs et conseillers de bande, comme le prévoit actuellement la loi.

Le comité veut connaître l'opinion des leaders des Premières nations, des organisations autochtones, des peuples des Premières nations ainsi que des spécialistes du domaine au sujet de la possibilité d'apporter des changements au régime électoral défini aux termes de la Loi sur les Indiens dans le but d'améliorer la gouvernance chez les Premières nations. Cela s'entend, entre autres, d'un renforcement de la responsabilisation politique chez les dirigeants des collectivités des Premières nations.

Pour les téléspectateurs, il est important de prendre note du fait que 252 bandes indiennes, soit près de 40 p. 100 de toutes les bandes indiennes du Canada, ont un processus électoral régi par la Loi sur les Indiens. Notre étude du processus électoral porte précisément sur les collectivités des Premières nations dont les élections sont régies par la Loi sur les Indiens. Les autres bandes indiennes ont recours à des processus différents de nomination des chefs fondés sur des traditions, des ententes sur l'autonomie gouvernementale ou sur l'hérédité.

[*Français*]

Juste avant d'entendre ce que notre témoin a 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 ici présents ce soir.

[*English*]

We have with us this evening Senator Brazeau from Quebec, Senator Raine from British Columbia, Senator Hubley from Prince Edward Island, Senator Peterson from Saskatchewan, and Senator Dyck, also from Saskatchewan.

Senators, allow me to introduce our witness.

Jerome Slavik is a lawyer with the firm of Ackroyd LLP in Edmonton, Alberta. Since 1983, Mr. Slavik has worked extensively in the area of Aboriginal law, focusing particularly on the negotiations and settlements of outstanding treaty land entitlements and specific claims. He has been counsel for First Nations on negotiations for tripartite self-government agreements, environmental disputes, royalty and commercial agreements as well as industry benefit agreements. He also teaches a course in Crown-First Nation negotiations at the Banff Centre.

He is also a man of considerable patience, in that we have invited him before and have had to cancel and reschedule his appearance. We thank him for his patience and generosity. We are happy that he agreed, once again, to accept our invitation to be here tonight.

Mr. Slavik, we welcome you to our committee and look forward to hearing your views on the elections held under the Indian Act. We hope you would be prepared to answer any questions after you have made your presentation. You have the floor.

Jerome Slavik, Barrister & Solicitor, Ackroyd LLP, as an individual: I would like to thank the senators for the honour and privilege of appearing before you again. I believe this is my third appearance before the committee. The last time I spoke here was to address the issue of specific claims resolution. I thank the senators for the excellent report that they produced in relation to specific claims resolution that led to the new legislation establishing the Specific Claims Tribunal and the new specifics claim process. I do not think Canadian citizens appreciate how much hard and good work the Senate does, but certainly apparent to me and to many people in First Nations was the work you did on the specific claims issue. On behalf of me and many of our clients, we would like to thank you.

I have prepared a written presentation, which I understand has been distributed. You may not have had a chance to read it, but if it is in your possession, I can speak to it.

The Chair: It has been distributed. If I may interrupt, I would like to introduce the deputy chair of the committee, Senator Sibbeston from the Northwest Territories, and Senator Lang from the Yukon.

Mr. Slavik: I believe Senator Sibbeston and I go back at least 40 years, but maybe that is giving away too much, senator.

[*Traduction*]

Sont présents ce soir le sénateur Brazeau du Québec, le sénateur Raine de la Colombie-Britannique, le sénateur Hubley de l'Île-du-Prince-Édouard, le sénateur Peterson de la Saskatchewan et le sénateur Dyck, également de la Saskatchewan.

Mesdames et messieurs les sénateurs, laissez-moi vous présenter nos témoins.

M. Jérôme Slavik est avocat au cabinet Ackroyd LLP, en Alberta. Depuis 1983, M. Slavik se spécialise dans le droit autochtone, en particulier la négociation et le règlement des revendications particulières et des droits fonciers issus de traités. Il a représenté les Premières nations dans le cadre de la négociation d'ententes tripartites sur l'autonomie gouvernementale, de différends relatifs à l'environnement, d'accords de redevances et d'accords commerciaux ainsi que d'ententes sur les avantages pour l'industrie. M. Slavik donne également un cours sur les négociations entre l'État et les Premières nations au Banff Centre.

M. Slavik a également fait preuve d'une très grande patience, car nous l'avions invité auparavant et la réunion avait été annulée, nous forçant à reporter sa comparution. Nous le remercions de sa patience et de sa générosité. Monsieur Slavik, nous sommes contents que vous ayez encore une fois accepté notre invitation à comparaître ce soir.

Nous vous souhaitons la bienvenue et nous attendons avec intérêt d'entendre votre opinion au sujet des élections régies par la Loi sur les Indiens. Nous espérons que vous serez prêt à répondre à toutes les questions après votre présentation. Vous avez la parole.

Jerome Slavik, avocat, Ackroyd LLP, témoignage à titre personnel : J'aimerais vous remercier, mesdames et messieurs les sénateurs, de m'accorder l'honneur et le privilège de comparaître encore une fois. Je crois qu'il s'agit de ma troisième comparution devant ce comité. La dernière fois que j'ai été entendu par le comité, il s'agissait de la question du règlement des revendications particulières. Je remercie les sénateurs d'avoir produit un excellent rapport sur le règlement des revendications particulières qui a mené aux nouvelles dispositions législatives établissant le Tribunal des revendications particulières ainsi qu'au nouveau processus de règlement des revendications particulières. Il est difficile pour le public canadien de comprendre à quel point le Sénat travaille fort et bien, mais je le constate certainement, de même que beaucoup de membres des Premières nations compte tenu du travail que vous avez fait au sujet de la question des revendications particulières. En mon nom personnel, et au nom de beaucoup de mes clients, je vous remercie.

J'ai préparé un exposé écrit, qui je crois vous a été distribué. Vous n'avez peut-être pas eu la chance de le lire, mais, si vous l'avez en main, je peux vous parler du sujet.

Le président : Oui, il a été distribué. Je me permets de vous interrompre pour présenter le vice-président du comité, le sénateur Sibbeston, des Territoires du Nord-Ouest, ainsi que le sénateur Lang, du Yukon.

M. Slavik : Le sénateur Sibbeston et moi nous connaissons depuis au moins 40 ans, mais peut-être que je parle trop, sénateur.

The Chair: Well, you were two years old when you met him. Carry on, sir.

Mr. Slavik: The issue of First Nation governance deserves much more attention and thoughtful consideration from the Government of Canada. Not only do we have to look at current legislative government framework as provided by the Indian Act, but we need to look at policies that currently drive self-government initiatives in the country, including the self-government policy that has been in effect now for over 16 years.

If I could just take a brief moment on the side, senators, in my mind, the self-government policy of Canada, particularly in the treaty areas, has not been successful. After over 20 years of negotiations and policy work, I do not think the government can point to one either comprehensive or sectoral self-government agreement negotiated outside of the comprehensive claims areas. I can speak to a number of negotiations on the Prairies and in Ontario that have been ongoing on this, but none have been concluded, and none are near being concluded. It has been an expensive, frustrating and futile exercise for many First Nations. Those senators from Saskatchewan may have some firsthand experience of this, but that is for another occasion and another evening.

I want to speak specifically tonight about the election of First Nation governments. In my mind, electoral legislation and regulations go to the very heart of democratic, responsible, accountable and effective First Nation governance. Without a properly considered and carefully constructed election framework, we cannot achieve those important values that I think all Canadians and all First Nations people want to see in their governments. I want to speak a little about how to achieve those important values because there has been criticism in the last number of years that many First Nation governments are not reflecting those values, and that has affected the way other governments have related to them. It has affected the way they have been financed. It has affected the way they are being dealt with by third parties such as financial institutions, industry partners, et cetera. There needs to be, in my mind, a much more effective set of election regulations that reflect those values that all Canadians, including First Nations, value.

Just by way of background, the Aboriginal economic development project started by Harvard University in 1990 is currently being carried on at the University of Arizona. The project was founded by Stephen Cornell and Manley Begay, two very well-known academics in the United States on Aboriginal governance. They talk about the importance of a strong First Nation governance system that is culturally appropriate, politically responsible and transparent and accountable as a prerequisite to addressing socio-economic initiatives that will lift Aboriginal communities out of poverty and their current socially unacceptable circumstances. To put it the way the Meadow Lake Tribal Council puts it, simply, you need rules for governance in order to have an effective economic development and business platform for your community.

Le président : Eh bien, vous aviez deux ans quand vous l'avez rencontré. Continuez, monsieur.

M. Slavik : La question de la gouvernance des Premières nations mérite beaucoup plus d'attention de la part du gouvernement du Canada. Non seulement devons-nous examiner le cadre législatif actuel établi par la Loi sur les Indiens, mais nous devons examiner les politiques qui sous-tendent actuellement les initiatives d'autonomie gouvernementale à l'échelle du pays, y compris la politique sur l'autonomie gouvernementale qui est maintenant en vigueur depuis plus de 16 ans.

À ce propos, je crois que la politique canadienne sur l'autonomie gouvernementale, notamment en ce qui concerne les traités, est un échec. Après plus de 20 ans de travail en négociations et en politique, je ne vois aucun cas où le gouvernement a pu négocier un accord global ou sectoriel d'autonomie gouvernementale en-dehors du processus relatif aux revendications globales. J'ai connaissance d'un certain nombre de négociations de ce genre dans les Prairies et en Ontario, mais aucune n'a été conclue, et n'est même pas près d'une conclusion. Pour bien des Premières nations, l'exercice a été coûteux, frustrant et inutile. Les sénateurs de la Saskatchewan pourraient en témoigner eux-mêmes, mais ce sera pour une autre occasion.

Ce soir, j'aimerais parler plus précisément de l'élection des gouvernements des Premières nations. Je crois que les lois et règlements électoraux sont au cœur d'une gouvernance démocratique, responsable et efficace chez les Premières nations. Sans cadre électoral réfléchi et bien établi, il est impossible de faire respecter ces valeurs importantes dans tous les ordres de gouvernement, ce qui est le souhait, je crois, de tous les Canadiens et membres des Premières nations. Comment faire valoir ces valeurs importantes? Au cours des dernières années, on a entendu dire que bien des gouvernements des Premières nations ne respectaient pas ces valeurs. Ces critiques ont eu un effet sur les relations entre les Premières nations et les autres gouvernements, notamment en ce qui concerne le financement. Elles ont aussi eu un effet sur les relations avec les tiers comme les institutions financières et les partenaires de l'industrie. Il doit y avoir, à mon avis, un ensemble de règlements électoraux beaucoup plus efficaces et plus compatibles avec les valeurs que tous les Canadiens, y compris les Premières nations, privilégient.

Pour donner un peu de contexte, le projet de développement économique autochtone commencé à l'Université Harvard en 1990 est actuellement mené par l'Université de l'Arizona. Le projet a été lancé par Stephen Cornell et Manley Begay, deux spécialistes de la gouvernance autochtone bien connus aux États-Unis. Ils parlent de l'importance d'établir un système de gouvernance fort qui est adapté à la culture des Premières nations, responsable politiquement, transparent et favorisant la reddition de comptes avant même d'entreprendre des initiatives socioéconomiques conçues pour sortir les collectivités autochtones de la pauvreté et pour atténuer leurs problèmes sociaux. Comme le dit le Conseil tribal de Meadow Lake, pour avoir un bon programme de développement économique et des affaires pour sa communauté, il faut des règles de gouvernance.

I have been working in First Nations for 38 years, 26 years as a lawyer. I cannot describe to you the number of sound business ventures that have gone under due to either a lack of appropriate First Nation governance or effective corporate governance, which requires many of the same traits and characteristics. This is, if I could say, a core issue.

The Indian Act offers two ways to establish an electoral regime for First Nations. The first, of course, is the legislation and regulations under the Indian Act, and I will just refer to that as the Indian Act election rules or regulations. The second option is what are referred to as customary election regulations. These are election regulations designed by First Nations that are intended to reflect their views of how in their community they can develop culturally and traditionally appropriate electoral systems that, at the same time, are democratic, transparent, accountable and responsible.

I have set out in my paper the typical content of customary election regulations. If you compare what typically is found in customary election regulations — or what ought to be found in those election regulations — to what you find under the Indian Act or Indian Act regulations, you will see very substantial differences. We have drafted over 12 customary election regulations. None of them are less than probably 35 pages because they go into considerable detail on aspects of election procedures.

Before any of you think that lawyers get paid by the word, that is not our rationale for having comprehensive election regulations. In fact, election regulations need to be very thorough, well defined and clear to address many of the issues and to achieve many of the outcomes that both the community wants and the larger community expects.

On page 4 of my presentation, I have outlined the issues that typically customary election regulations address. Here I will draw upon my own background and experience. Where customary election regulations have been properly and coherently drafted with First Nations and good legal counsel who understand what would be required by democratic, accountable and responsible election regulations, they are far superior to what is offered under the Indian Act and Indian Act regulations for many of the reasons I have set out in my paper.

They offer more appropriate terms of office that are established by the community. They allow the community to determine the size of their leadership based on the needs of the community, their economic and fiscal circumstances, their geographic location and other factors. They ensure a much more wide-ranging and mandated voting procedure. They establish clear grounds of eligibility for office. They ensure independent and qualified electoral officers. They have voting procedures designed to facilitate participation, not avoid it. They establish clear grounds of appeal and appeal procedures. They clarify the roles and responsibilities of chiefs and councils, and they have grounds and procedures for suspension and removal of councillors who, for a variety of reasons, either are not meeting their roles or responsibilities or, in some cases, have other reasons set out in their regulations for removal from office.

Je travaille avec les Premières nations depuis 38 ans, dont 26 en tant qu'avocat. J'ai vu une quantité innombrable de bons projets d'entreprise échouer en raison d'un problème dans la gouvernance de la Première nation ou de l'entreprise concernée, qui possèdent souvent les mêmes caractéristiques. Il s'agit, selon moi, d'une question essentielle.

La Loi sur les Indiens prévoit deux façons d'établir un régime électoral chez les Premières nations. La première, bien entendu, est la réglementation en vertu de la Loi sur les Indiens. La deuxième est ce que j'appelle règlement sur les élections coutumières. Il s'agit d'un règlement que les Premières nations ont conçu pour se donner un régime électoral qui, d'une part, respecte leur culture et leur tradition et qui, d'autre part, est démocratique, transparent, responsable et axé sur la reddition de comptes.

J'explique dans mon mémoire ce en quoi constitue habituellement le règlement sur les élections coutumières. Si on compare ce qu'on trouve d'habitude dans le règlement sur les élections coutumières — ou ce qu'on devrait y trouver — avec le contenu de la Loi sur les Indiens et les règlements connexes, on observe des différences importantes. Le règlement compte plus d'une douzaine de règles. Comme elles exposent en détail les divers aspects du régime électoral, elles comptent toutes au moins 35 pages.

Si ces règles sont aussi détaillées, ce n'est pas parce que les avocats sont payés au mot. En fait, les règles doivent être très complètes, bien définies et claires afin d'aborder un éventail de questions et de permettre l'atteinte des résultats souhaités par les Premières nations, et plus largement, par la population dans son ensemble.

À la page 4 de mon mémoire, je parle de questions qui concernent le règlement sur les élections coutumières. Pour ce faire, je peux tirer parti ma propre expérience. Lorsqu'elles sont formulées de façon convenable et cohérente avec des Premières nations et des avocats qui comprennent ce qu'exige la tenue d'élections démocratiques, responsables et favorisant la reddition de comptes, les règles sur les élections coutumières sont bien supérieures à ce que peut offrir la Loi sur les Indiens et les règlements connexes. J'en explique les raisons dans mon document.

Ces règles prévoient des mandats plus adéquats, qui sont fixés par la communauté. Elles permettent à la communauté de déterminer le nombre d'élus en fonction de ses besoins, des circonstances économiques et financières, de son emplacement géographique et d'autres facteurs. Elles assurent le maintien d'un processus électoral plus vaste et plus responsable. Elles établissent des critères clairs sur l'admissibilité aux postes convoités. Elles permettent de compter sur des fonctionnaires électoraux indépendants et qualifiés. Elles prévoient des procédures conçues pour faciliter la participation et non pour l'éviter. Elles précisent des critères et des procédures clairs concernant les appels. Elles clarifient les rôles et les responsabilités des chefs et des conseils, et elles prévoient des critères et des procédures pour la suspension et la destitution des conseillers qui, pour une raison ou pour une autre, ne s'acquittent pas de leurs rôles ou de leurs responsabilités ou qui, dans certains cas, ne respectent pas les règles applicables.

I have to tell you that under the Indian Act, I am aware of two chiefs who were charged with serious crimes; one with murder, and there were no grounds to remove him from office. He was governing from the jailhouse. That is a large example, but First Nations need to have provisions for removal of leadership who either are not performing their obligations or who have other factors that are affecting them from properly serving their communities. That is a provision that is really not apparent under any of the federal acts or regulations.

Good community regulations — I like to call them community rather than customary — but community and customary election regulations, if properly and thoroughly drafted, can significantly improve the quality of First Nation governance.

When we begin working with First Nations who are having governance issues, we always start with their election regulations. It is not a matter of their post-election policies or their fiscal bylaws. The heart of the matter is who can run for office, how they get elected and how they then can transparently conduct their decisions and how the community can then respond to that. Good customary election regulations do all that. I have attached to my report an index of what would typically constitute the subject matter of a customary election regulation.

Since I think customary election regulations are very superior to the Indian Act and the Indian Act election regulations, in our recommendations, we would urge you to consider a number of initiatives specifically that would encourage and enable First Nations to design and develop their own customary election regulations. There is, in my mind, insufficient support from Indian and Northern Affairs Canada, INAC, either in terms of technical support, legal support, but most importantly financial resources to enable First Nations to adopt customary election regulations that better serve their purposes. I would urge you to recommend to the department that if customary election regulations are the way to go — and I think they are because ultimately they are the heart and soul of self-government — then there needs to be more resources and more policy initiatives in regard to that. I have some specific suggestions as to how to do that.

Additionally, I think the Indian Act, and particularly its provisions dealing with First Nation elections, whether in legislation or regulations, are an anachronism. There needs to be a sunset clause in any amendment to the Indian Act that says that at some point the Government of Canada will get out of the business of running First Nation elections. To that end, I think there should be a sunset clause that says, "At a certain point in time, the Indian Act and the Government of Canada will no longer be responsible for conducting First Nation elections, setting their regulations and conducting their appeals. First Nations, you have to step up as governments and take on that responsibility, and hopefully be resourced to do it."

Parmi les collectivités assujetties à la Loi sur les Indiens, j'ai connaissance de deux chefs qui ont été accusés de crimes graves. L'un d'eux a été accusé de meurtre, et rien dans les règles ne permettait sa destitution. Il gouvernait donc à partir de la prison. C'est un exemple extrême, mais il illustre le besoin, pour les Premières nations, d'avoir des règles sur la destitution des chefs qui ne s'acquittent pas de leurs obligations ou qui, pour une raison ou pour une autre, ne servent pas convenablement leurs collectivités. Les lois et règlements fédéraux ne prévoient pas clairement de règles en ce sens.

Les règles communautaires efficaces — je préfère les qualifier de communautaires plutôt que de coutumières —, lorsqu'elles sont formulées de façon correcte et détaillée, peuvent permettre d'améliorer grandement la qualité de la gouvernance chez les Premières nations.

Lorsque nous sommes appelés à travailler avec des Premières nations qui ont des problèmes de gouvernance, nous commençons toujours par le règlement sur les élections. Il ne s'agit pas des politiques adoptées après les élections ni des règlements financiers. Il s'agit avant tout des critères d'admissibilité aux postes de direction, du déroulement des élections, de la prise de décision transparente par le conseil et de la possibilité, pour la collectivité, de réagir à cette décision. Les règles efficaces sur les élections coutumières abordent tous ces points. J'ai joint à mon rapport une liste de ce que doit contenir habituellement un règlement sur les élections coutumières.

Étant donné que, à mes yeux, le règlement sur les élections coutumières est bien supérieur à la Loi sur les Indiens et aux règlements connexes sur les élections, je vous recommande d'envisager certaines initiatives qui aideraient les Premières nations à concevoir et à mettre en œuvre leurs propres règlements sur les élections coutumières. Je crois qu'Affaires indiennes et du Nord Canada n'offre pas suffisamment de soutien technique, juridique mais surtout financier, pour permettre aux Premières nations d'adopter un règlement qui les sert mieux. Je vous demanderais donc de faire la recommandation suivante au ministère : s'il faut privilégier les règlements sur les élections coutumières — et je crois que c'est le cas parce qu'ils sont le cœur et l'âme de l'autonomie gouvernementale — il doit y avoir plus de ressources et plus d'initiatives stratégiques en ce sens. J'ai quelques suggestions précises à cet égard.

Je crois en outre que la Loi sur les Indiens et les règlements connexes, et plus particulièrement les dispositions qui concernent les élections dans les Premières nations, sont anachroniques. Pour toute modification apportée à la Loi sur les Indiens, il doit y avoir une disposition de réexamen qui dit que le gouvernement du Canada doit, tôt ou tard, abandonner tout droit de regard sur les élections dans les Premières nations. Selon moi, une telle disposition dirait que « À un certain moment, la Loi sur les Indiens et le gouvernement du Canada ne seront plus responsables de la tenue d'élections dans les Premières nations, de l'établissement de règlements et du traitement des appels. Il appartiendra alors aux gouvernements des Premières nations d'assumer cette responsabilité, pour laquelle il est à espérer qu'ils recevront les ressources nécessaires ».

With that in mind, I will now talk a bit about the Indian Act electoral legislation and regulations. I know one of the issues that you have addressed is the term of office. The act stipulates a two-year term of office. As I have said in my paper, there is no single greater impediment to First Nation development than the two-year term of office. I want to tell you one very personal story.

When I began working with the Indian association as a young man of 23 in 1973, my mentor was an old grizzled chief, William Bull, from Goodfish Lake. He was like a second father to me, guiding me through Indian country for many years. I was a young, naive, university educated white guy — if I could put it that way — working in a very well-established Indian organization headed by Harold Cardinal at the time. Some of you may recall Harold.

The second day on the job, I naively asked William why the Indian communities are in the circumstances they are in. I thought he would talk about poverty, alcoholism or residential schools. His answer was the election provisions of the Indian Act. He said, "Every two years we get to fight amongst ourselves, but it is not every two years. Because we are elected every two years, we are fighting amongst ourselves on a daily basis. We cannot, with a two-year election period, develop the kind of far-sighted leadership, the kind of administrative capacity and the kind of planning mechanisms that enable us to move out of our circumstances."

That was September 20, 1973 that William Bull told me that. I have had that in the back of my mind. In my experience working with First Nation communities over 38 years, that observation has been borne out over and over again. When we go into a community to work as counsel, whatever issue we go on, I always ask the council: Do you want to continue to work with a two-year term? If you do, we are on a very short-term agenda with short-term political interests and consequences. As lawyers, if that is what you want us to facilitate and enable you to do, that is fine. However, there is a different way.

Once most First Nation communities see what their options are, how to do customary election regulations and the implications of them, they start working on them.

First, the term of office issue needs to be addressed. You need to be somewhat sensitive in how you address it. You may think it appropriate to legislate a four-year term. However, there should be some means in the act whereby the First Nation could determine what they see as being an appropriate term of office without necessarily having to completely draft their own customary election regulations. Is there some interim or transition mechanism you can create in the legislation or regulations that would enable First Nations to have a longer term of office without needing to completely adopt customary election regulations? Currently, there is not.

J'aimerais maintenant dire quelques mots sur les règlements sur les élections qui découlent de la Loi sur les Indiens. Je sais que l'un des points que vous avez abordés est la durée du mandat. La loi prévoit des mandats de deux ans. Comme je l'explique dans mon document, cette disposition sur la durée du mandat est le principal obstacle au développement des Premières nations. Et je sais de quoi je parle.

Lorsque j'ai commencé à travailler avec l'Indian Association of Alberta, en 1973, mon mentor était William Bull, un vieux chef aguerri de Goodfish Lake. William Bull est devenu un deuxième père pour moi. Pendant de nombreuses années, j'ai visité avec lui les territoires indiens. J'étais un jeune Blanc fraîchement sorti de l'université et un peu naïf — si je peux m'exprimer ainsi — qui avait été appelé à travailler dans une organisation indienne bien établie, dirigée à cette époque par Harold Cardinal. Certains d'entre vous se souviendront d'Harold.

À mon deuxième jour dans mon nouvel emploi, j'ai demandé bien naïvement à William pourquoi les collectivités indiennes avaient tant de difficultés. Je pensais qu'il allait me parler de pauvreté, d'alcoolisme ou de pensionnats. Il m'a plutôt parlé des dispositions de la Loi sur les Indiens concernant les élections. Il m'a dit : « Tous les deux ans, il faut qu'on se batte entre nous, mais en fait ce n'est pas tous les deux ans. Étant donné que nous sommes élus tous les deux ans, nous devons nous battre entre nous quotidiennement. Nous ne pouvons pas, en deux ans, acquérir le type de leadership tourné vers l'avenir, la capacité d'administration et de planification qui nous permettrait de surmonter nos difficultés. »

C'était le 20 septembre 1973 que William Bull m'a dit ces paroles, et je ne les ai jamais oubliées. Je travaille avec les Premières nations depuis plus de 38 ans, et j'ai pu voir chaque jour la vérité de ces propos. Lorsque je commence à travailler avec une collectivité, peu importe l'enjeu, je demande toujours au conseil : Voulez-vous continuer à faire des mandats de deux ans? Si c'est le cas, nous devons composer avec des intérêts politiques à courte vue et avec les conséquences qui en découlent. En tant qu'avocats, nous devons respecter les volontés de notre client. Mais il y a une autre façon de procéder.

Une fois que la plupart des communautés des Premières nations voient quelles sont leurs options, comment elles peuvent se donner un règlement sur les élections coutumières et quelles en sont les conséquences, elles mettent en marche le processus pour se doter d'un tel règlement.

Tout d'abord, il faut régler les questions concernant le mandat. Il faut faire preuve d'une certaine délicatesse dans la façon de s'y prendre. On pense peut-être qu'il convient de légiférer un mandat de quatre ans. Cependant, la loi devrait pouvoir permettre à la Première nation de déterminer quelle est la durée appropriée d'un mandat sans être nécessairement obligé de rédiger son propre règlement sur les élections coutumières. Serait-il possible dans la loi ou dans le règlement de créer un mécanisme intérimaire ou transitoire qui permettrait aux Premières nations d'avoir un mandat plus long sans qu'il soit nécessaire d'adopter entièrement un règlement sur les élections coutumières? À l'heure actuelle, cela n'est pas possible.

The second key problem with the Indian Act legislation and regulations is the appeal process. Having the deputy minister of another government official undertake First Nation appeal process procedures is rife with problems on the face of it. I read the testimony of the representatives from INAC on the election appeal process: It is an average of 12 to 18 months; it lacks any resemblance to a fair and due hearing process; it is conducted entirely by departmental officials; and it would not meet the legal standard of any quasi-judicial review or appeal process that I am aware of.

However, that is the appeal mechanism that First Nations are left with under the Indian Act. If the First Nation is under a two-year election system and their appeal takes 18 months, you can see the problem. They have 18 months of a government that may not have electoral legitimacy. How do banks, government agencies and third parties deal with a First Nation government whose legitimacy is being examined by INAC and the Minister of Indian Affairs and Northern Development?

A problem exists with having the appeal process within INAC. They may not be perceived by First Nations as neutral or credible, and their process lacks any of the requirements for a fair electoral appeal process. If you look carefully at properly drafted customary election regulations, pages are devoted to ensuring that the electoral appeal process is transparent, expeditious, effective and that it meets the requirements of procedural fairness. Therefore, with respect, you need to address the appeal mechanism under the Indian Act.

Third, the Indian Act and the regulations have no grounds or mechanism for the suspension or removal of council. The only option may be to go to the courts. I am not aware of any particular cases where applications have been made to remove chief and council in courts. I am aware of applications where they have been alleged to have breached fiduciary obligations through conflict of interest and so on but not for removal.

This is a big gap. You have to be very careful how you address this. However, it is a gap that needs to be addressed if you want to continue to have a federal legislative and regulatory framework in place.

Let me make some very different suggestions as to how First Nation election issues should be handled by INAC. First, the whole matter, to the extent possible, should be taken out of the hands of INAC and placed in what I refer to as a First Nations electoral commission. This commission should be responsible for replacing all of the department's functions in relation to First Nations elections. I have set out what their functions should be in my paper.

Le deuxième problème important que pose la Loi sur les Indiens et son règlement est le processus d'appel. Le fait que ce soit le sous-ministre d'un autre représentant du gouvernement qui entreprenne le processus d'appel des Premières nations pose au départ plein de problèmes. J'ai lu le témoignage des représentants du MAINC au sujet du processus d'appel en ce qui a trait aux élections : ce processus peut prendre en moyenne de 12 à 18 mois; il est loin de constituer un processus d'audience juste et suffisant; il est mené entièrement par des fonctionnaires du ministère; et il ne satisferait pas aux normes juridiques de quelques processus d'appel ou examens quasi-judiciaires que je connaisse.

C'est cependant le mécanisme d'appel avec lequel les Premières nations se retrouvent aux termes de la Loi sur les Indiens. Si la Première nation a un système électoral de deux ans et que son appel prend 18 mois, vous voyez le problème. Elles se retrouvent pendant 18 mois avec un gouvernement qui n'est peut-être pas légitime du point de vue électoral. Comment est-ce que les banques, les agences gouvernementales et les tierces parties peuvent traiter avec un gouvernement des Premières nations dont la légitimité fait l'objet d'un examen par le MAINC et le ministre des Affaires indiennes et du Développement du Nord?

Il y a un problème du fait que le processus d'appel se fait au sein du MAINC. Ce dernier n'est peut-être pas perçu par les Premières nations comme étant neutre ou crédible et son processus ne répond à aucune des exigences d'un processus d'appel électoral équitable. Si on examine de près un règlement sur les élections coutumières bien rédigé, on y consacre de nombreuses pages pour s'assurer que le processus d'appel électoral est transparent, rapide, efficace et qu'il répond aux exigences d'équité en matière de procédure. Par conséquent, avec tout le respect que je vous dois, je dirais que vous devez régler le problème du mécanisme d'appel aux termes de la Loi sur les Indiens.

Troisièmement, la Loi sur les Indiens et son règlement ne comportent aucun motif ou mécanisme pour suspendre ou destituer un conseil. La seule option serait de s'adresser aux tribunaux. Je ne connais aucun cas particulier où on se soit adressé à un tribunal pour destituer un chef ou un conseil. Je sais qu'il y a eu des cas où on s'est adressé à un tribunal en alléguant que les obligations fiduciaires n'avaient pas été respectées en raison de conflit d'intérêt, mais pas pour demander la destitution.

Il s'agit là d'un gros problème. Il faut faire bien attention pour ce qui est de la façon dont on va s'y prendre pour régler ce problème. Il faut cependant régler ce problème si on veut continuer d'avoir un cadre législatif et de réglementation en place.

Permettez-moi de faire des suggestions très différentes quant à la façon dont le MAINC devrait régler les problèmes électoraux des Premières nations. Tout d'abord, dans la mesure du possible, il faudrait retirer cette responsabilité du MAINC pour la donner à ce que j'appellerais une commission électorale des Premières nations. Cette commission serait responsable de remplacer toutes les fonctions du ministère par rapport aux élections des Premières nations. Dans mon mémoire, j'explique en quoi devrait consister ces fonctions.

Second, either as part of the elections commission or separately, a First Nation election appeal tribunal should be established. First Nations who do not have customary election regulations with appeal procedures could go to this tribunal, even if they are under the Indian Act, to have a transparent, effective and expeditious appeal heard rather than some federal official reporting to the deputy minister and making a decision 12 or 18 months later.

I have stated in my paper the problems that the department has identified with its appeal procedures and why I think a tribunal would be an appropriate mechanism.

I want to make one final point. If First Nations do not have an appeal system by custom and the Indian Act appeal system lacks any of the characteristics of an appropriate appeal, the third option is the court. I am aware of cases in the last five years where over $12 million in legal expenses has been incurred by First Nations appealing election outcomes in court. Those are only the few cases of which I am aware.

The Federal Court will hear these cases. They will take years. They will cost tens if not hundreds of thousands of dollars. A number will go on appeal. The appeal process can be anywhere from two to four years by the time it works its way through the courts. To be blunt, the court does not want to be involved in First Nation election appeals. There needs to be a more efficient, low-cost, impartial mechanism for this to happen that meets all the standards of a quasi-judicial review.

Thank you for hearing me. I realize I spoke more than 15 minutes; my apologies. I wanted to lay the context for questions.

The Chair: Thank you, Mr. Slavik. I have a couple of quick questions, honourable senators, if you do not mind me asking off the top.

You indicate that there should be a transition from section 74 of the Indian Act to something else. Is there a reason your recommendation is not simply to scrap the Indian Act and let us go to a different system? Maybe that is unrealistic and your experience can answer that question.

Mr. Slavik: Many First Nations are comfortable with the two-year provision under the Indian Act. A core part of First Nation self-governance is managing your own electoral procedures. I think they need both a stick and a carrot to enable that to happen.

That is why I think a time frame is needed to indicate that at some point Canada will be out of the business of running First Nation elections. However, at the same time, DIAND should be providing the resources, the opportunities and the institutions to facilitate First Nations doing that themselves. That is why I suggested the First Nations electoral commission. Their

Deuxièmement, il faudrait établir un tribunal d'appel des élections soit dans le cadre de la commission électorale soit séparément. Les Premières nations qui n'ont pas de règlement sur les élections coutumières avec des procédures d'appel pourraient s'adresser à ce tribunal, même si elles relèvent de la Loi sur les Indiens, de façon à avoir un processus transparent, efficace et rapide plutôt qu'un fonctionnaire fédéral qui relève d'un sous-ministre et qui prend une décision 12 ou 18 mois plus tard.

Dans mon mémoire, j'explique les problèmes que le ministère a cernés en ce qui concerne ces procédures d'appel et pourquoi je pense qu'un tribunal consisterait un mécanisme approprié.

Je voudrais dire une dernière chose. Si les Premières nations ne disposent pas d'un système d'appel coutumier et si le système d'appel de la Loi sur les Indiens ne comporte aucune des caractéristiques d'un appel approprié, la troisième option est le tribunal. Je sais qu'au cours des cinq dernières années, les Premières nations ont dépensé plus de 12 millions de dollars en frais juridiques pour porter les résultats d'élection en appel devant un tribunal. Ce ne sont là que quelques cas dont je suis au courant.

La Cour fédérale entendra ces cas. Cela prendra des années. Cela coûtera des dizaines sinon des centaines de milliers de dollars. Un certain nombre de cas seront portés en appel. Le processus d'appel peut prendre entre deux et quatre ans devant les tribunaux. Pour être franc, je dirais que le tribunal ne veut pas intervenir dans les appels des Premières nations concernant les élections. Il devrait y avoir un mécanisme plus efficace, impartial et à faible coût qui satisfasse à toutes les normes d'un examen quasi-judiciaire.

Je vous remercie de m'avoir écouté. Je me rends compte que j'ai parlé pendant plus de quinze minutes; toutes mes excuses. Je voulais tout simplement donner le contexte pour les questions.

Le président : Merci, monsieur Slavik. J'ai quelques petites questions, honorables sénateurs, si vous voulez bien, j'aimerais les poser dès le départ.

Vous avez dit qu'il devrait y avoir une transition de l'article 74 de la Loi sur les Indiens à autre chose. Y a-t-il une raison pour laquelle vous ne recommandez pas tout simplement d'abroger la Loi sur les Indiens et de passer à un autre système? Cela peut-être peu réaliste et vous pouvez peut-être répondre à la question avec votre expérience.

M. Slavik : Bon nombre de Premières nations sont à l'aise avec la disposition de la Loi sur les Indiens qui prévoit un mandat de deux ans. Une partie importante de l'autonomie gouvernementale des Premières nations consiste à gérer ses propres procédures électorales. Je pense qu'elles ont besoin à la fois d'un bâton et d'une carotte pour le faire.

C'est pourquoi je pense qu'un échéancier est nécessaire pour indiquer qu'à un moment donné le Canada ne s'occupera plus des élections des Premières nations. Quoi qu'il en soit, en même temps, le MAINC devrait fournir les ressources, les possibilités et les institutions pour faciliter la tâche aux Premières nations afin qu'elles le fassent elles-mêmes. C'est pour cette raison que j'ai

job would be to provide legal expertise, experience and knowledge to assist First Nations in putting in place customary election regulations.

The only place they get that right now is from legal counsel. Legal counsel is expensive, and they are not all that good at this business. With respect to my colleagues at the bar, I have to qualify that, but I do not feel like qualifying it some days.

Senator Sibbeston: I want to thank Mr. Slavik for appearing and giving us the benefit of his many years of experience and his expertise in this field.

I had a chance to read your paper over before tonight, and I agree with all aspects of it. The recommendations you make with respect to an elections commission and an appeals process is precisely what is needed to benefit First Nations in our country.

It occurred to me that INAC has been doing some things where they take certain matters out of their department and give it to First Nations. The First Nations Financial Management Board and the First Nations statistical body that the government set up a number of years ago come to mind. There are precedents for the federal government to set up Aboriginal-type bodies or independent bodies that would serve their people better than the department itself.

This whole area of governance is one area that I agree is important. It is critical to the life and well-being and the growth of Aboriginal people in our country, and it is one that ought to be dealt with. I heartily agree with your recommendation that we do this.

I do not have to agitate, but I will be very supportive of making these recommendations in our report when it is done. I thank you for your insight. There is nothing more I can say.

We hear experts and government people. They have an interest to serve their longevity, their jobs and so forth; but in your case, you just appear before us without anything to gain, with a view to assisting and advancing the cause of Aboriginal people in our country. I thank you, and I find you very credible in this regard.

Senator Lang: I, too, would like to welcome the witness, and I appreciate the work he has done on the paper. I just have a few questions.

First, we talk about costs here. What is an average cost attached to drawing up customary election regulations for a First Nation? What would be a ballpark figure for that?

Mr. Slavik: It is hard to give a ballpark figure. However, if you had a First Nation that was committed and dedicated to doing this, first you need legal counsel because customary election

proposé une commission électorale des Premières nations. Son travail consisterait à offrir des compétences juridiques, de l'expérience et des connaissances afin d'aider les Premières nations à mettre en place un règlement sur les élections coutumières.

À l'heure actuelle, la seule façon pour les Premières nations d'obtenir tout cela est de s'adresser à un conseiller juridique. Les conseillers juridiques coûtent cher et ils ne sont pas très bons pour faire cela. Avec tout le respect que je dois à mes collègues du barreau, je dois nuancer cela, mais je n'ai pas envie de le faire certains jours.

Le sénateur Sibbeston : Je voudrais remercier M. Slavik d'être ici et de nous faire profiter de ses nombreuses années d'expérience et de compétence dans le domaine.

J'ai eu la possibilité de lire votre mémoire avant ce soir et je suis d'accord avec tout ce que vous dites. Les recommandations que vous faites en ce qui a trait à une commission électorale et un processus d'appel sont exactement ce dont ont besoin les Premières nations de notre pays.

Il m'est venu à l'esprit que le MAINC confie déjà certaines responsabilités aux Premières nations. Je pense par exemple au Conseil de gestion financière des Premières nations et à l'Institut de statistique des Premières nations qui ont été mis sur pied par le gouvernement il y a un certain nombre d'années. Il s'agit là de précédents qui montrent que le gouvernement fédéral a mis sur pied des organismes de type autochtone ou des organismes indépendants qui serviraient mieux leurs collectivités que le ministère ne le ferait.

Toute cette question de gouvernance est j'en conviens très importante. C'est essentiel à la vie et au bien-être et à la croissance des peuples autochtones de notre pays, et c'est une question qu'il faut régler. Je suis tout à fait d'accord avec votre recommandation pour que nous fassions cela.

Je n'ai pas à faire campagne, mais je me prononcerai tout à fait en faveur de ces recommandations dans notre rapport lorsque nous le rédigerons. Je vous remercie de nous avoir éclairés. Il n'a rien que je puisse ajouter.

Nous entendons des experts et des fonctionnaires. Ils ont intérêt à préserver leur emploi, à assurer leur longévité; mais dans votre cas, vous n'avez rien à gagner en comparaissant devant notre comité, vous voulez tout simplement aider et faire avancer la cause des peuples autochtones de notre pays. Merci, et je vous trouve très crédible à cet égard.

Le sénateur Lang : Je voudrais moi aussi souhaiter la bienvenue au témoin, et je le remercie du travail qu'il a fait dans son mémoire. J'aurais quelques petites questions.

Tout d'abord, nous parlons des coûts ici. Quel est le coût moyen pour rédiger un règlement sur les élections coutumières d'une Première nation? Pouvez-vous nous donner le coût approximatif?

M. Slavik : Il est difficile de donner un coût approximatif. Cependant, si une Première nation était vraiment décidée à faire cela, il faudrait tout d'abord qu'elle fasse appel à un conseiller

regulations need to be constitutionally compliant; they need to comply with the provisions of administrative law. A number of legal issues are involved.

You run into problems with customary election regulations when they are designed by First Nations and consultants without the appropriate legal background. You can put one really quick and poor one together for $10,000, and it will cost you hundreds of thousands of dollars of problems. To put a good one together with legal counsel that know what they are doing would cost somewhere between $20,000 and $35,000. That would be, over the course of a year, probably four drafts with a number of community consultation processes for a community of between 5 and 1,000 people.

If you are looking at a community of 2,500 people, in numerous communities with much more complex consultation requirements than that, then the cost will go up. It depends on the degree of consultation, the size of the community and the complexity of the consultation process.

Senator Lang: After five or six of these various templates of customary election regulations had been drawn up across the country, it would seem to me that there would be a generic one that you could put in place with some minor changes. Then you would not have to take a year and spend $40,000.

Mr. Slavik: That is precisely my thinking behind recommending a First Nations electoral commission. It would be a place where First Nations could come for the necessary expertise, legal and otherwise, on both process and substantive issues to put these together.

My plea for an electoral commission is in some sense to put members of my own profession out of work because an electoral commission that had an educative and developmental mandate could do much of that work at much less cost.

Senator Lang: Has any consideration been given to the various provinces contracting with the province's electoral office to take over the responsibilities when the election was called? You would have a contract with them, but you would not have to hire a bureaucracy and have them in place forever and a day.

Mr. Slavik: That was another service that I saw the First Nations electoral commission providing; that is, for First Nations who wish to have independent, impartial and knowledgeable electoral officers put in place, the commission could provide those.

Senator Lang: The point I am making is it is a duplication of services. In our part of the world, we have an electoral office in place. There are people there; they are involved in the various elections. It seems to me if you were to contract with them, you would have someone that is impartial, your costs would be much less and there would not be a question of any partiality.

juridique car un règlement sur les élections coutumières doit respecter la Constitution et être conforme aux dispositions du droit administratif. Il y a un certain nombre de questions juridiques qui interviennent.

On a des problèmes avec un règlement sur les élections coutumières lorsque ce dernier est conçu par les Premières nations et des experts-conseils qui n'ont pas les antécédents juridiques appropriés. On peut rédiger rapidement un mauvais règlement pour 10 000 $, mais on va se retrouver avec des centaines de milliers de dollars de problèmes. Pour rédiger un règlement avec l'aide d'un conseiller juridique qui sait ce qu'il fait il faudrait dépenser entre 20 000 et 35 000 $. Sur une période d'un an, cela représenterait sans doute quatre ébauches avec un certain nombre de consultations pour une collectivité qui compte entre cinq et 1 000 habitants.

Pour une collectivité de 2 500 habitants, le coût augmente car il est nécessaire de tenir des consultations beaucoup plus complexes. Cela dépend du degré de consultation, de la taille de la collectivité et de la complexité du processus de consultation.

Le sénateur Lang : Une fois que cinq ou six différents modèles de règlements sur les élections coutumières ont été rédigés au pays, il me semble qu'il serait alors possible d'avoir un règlement générique qui pourrait être mis en place en y apportant quelques petits changements mineurs. Cela ne prendrait donc pas une année; il ne serait pas nécessaire de dépenser 40 000 $.

M. Slavik : C'est exactement ce que je pense lorsque je recommande une commission électorale des Premières nations. Les Premières nations pourraient s'adresser à la commission pour obtenir des conseils juridiques et autres concernant le processus et les questions de fond pour la rédaction d'un tel règlement.

En un sens, en recommandant une commission électorale j'enlève du travail aux membres de ma propre profession car une commission électorale qui aurait un mandat d'éducation et de développement pourrait faire une bonne partie de ce travail à un coût beaucoup moins élevé.

Le sénateur Lang : A-t-on envisagé la possibilité que les différentes provinces passent un contrat avec le bureau électoral de la province qui s'occuperait des élections lorsque ces dernières sont déclenchées? Vous pourriez passer un contrat avec elles, vous ne seriez pas obligés d'embaucher des fonctionnaires et de les maintenir en place de façon permanente.

M. Slavik : C'est un autre service que pourrait fournir à mon avis la commission électorale des Premières nations; donc, pour les Premières nations qui souhaitent avoir des fonctionnaires électoraux impartiaux, indépendants et bien informés, la commission pourrait leur en fournir.

Le sénateur Lang : Ce que je veux dire, c'est qu'il y a dédoublement des services. Dans notre partie du monde, nous avons en place un bureau électoral. Il y a des gens qui y travaillent; ils s'occupent des différentes élections. Il me semble que si on passait un contrat avec eux, il y aurait alors un organisme impartial, les coûts seraient beaucoup moins élevés et il ne serait pas question de parti pris.

Mr. Slavik: We have a number of clients who do that. Other First Nations do not feel it is appropriate to contract with representatives from other levels of government, but a number of our clients do hire. For example, one of our clients hired their electoral officer from the adjacent town and another one hired someone who did training for provincial electoral officers.

Use of that advice is on a case-by-case situation, but it is not a practice that is widely adopted, in my experience. That is why if they had an institution that was First Nation managed and that had a reputation of providing knowledgeable and independent electoral officers, I think it would have a lot of take-up. It could be done relatively inexpensively.

If I could make a final point, sometimes there is a reluctance to use electoral officers who are not familiar with First Nations. I am just saying that is a factor out there.

Senator Lang: I notice under "Grounds for Removal from Office" in your paper, you make an example of provisions to having a chief or council removed from office on specified stated grounds by means of a referendum, 50 per cent plus one.

Mr. Slavik: That is just an example from one of the election regulations of our client. That was one of the mechanisms they chose for enabling that to happen.

Senator Lang: You are not recommending that?

Mr. Slavik: No, I am not. It really needs to be community specific, and it needs to be very carefully drafted from a legal point of view. That was just by way of an example.

Senator Lang: The concern I have is that once you start putting those provisions in, then you continuously have that political disruption by a few that can control the majority.

Mr. Slavik: That is exactly right. That is why you need to be very careful in either individual customary election regulations, or if you attempt to address that issue in any federal framework, you must be very careful as to how you address that. Frankly, I do not have a quick or easy answer on that one.

Senator Hubley: Welcome this evening, Mr. Slavik. I must thank you for your compliments to our committee for the work we do. We take it very seriously.

My question has to do with any infringements on First Nations rights. I would then refer back to section 35 of the Constitution Act and any amendments that we would be bringing to the Indian Act, in particular extending the term of office and establishing fixed election dates.

Would you feel that First Nations might view that as an infringement on their rights, or would they view that as a positive change?

M. Slavik : Nous avons un certain nombre de clients qui font cela. D'autres Premières nations estiment qu'il n'est pas approprié de passer un contrat avec des représentants d'autres paliers de gouvernement, mais un certain nombre de nos clients embauchent. Par exemple, un de nos clients a embauché leur fonctionnaire électoral d'une ville voisine et un autre a embauché quelqu'un qui formait des fonctionnaires électoraux provinciaux.

On a recours à cette formule au cas par cas, mais ce n'est pas là une pratique qui est généralement adoptée, d'après mon expérience. C'est pour cette raison que s'il y avait une institution qui était gérée par les Premières nations et qui avait réputation de fournir des fonctionnaires électoraux indépendants et bien informés, je pense qu'on ferait énormément appel à ces derniers. Cela pourrait se faire à un coût relativement peu élevé.

Si vous me permettez de dire une dernière chose, parfois on hésite à faire appel à des fonctionnaires électoraux qui ne connaissent pas bien les Premières nations. Je dis tout simplement que c'est là un facteur.

Le sénateur Lang : J'ai remarqué dans votre mémoire que, sous « Motifs de révocation », vous donnez l'exemple de dispositions pour faire révoquer un chef ou un conseil pour des motifs spécifiés à la suite d'un référendum, avec 50 p. 100 plus un.

M. Slavik : Ce n'est qu'un exemple tiré d'un règlement d'un de nos clients sur les élections. C'est un des mécanismes qu'ils ont choisi pour la révocation.

Le sénateur Lang : Vous ne recommandez pas cela?

M. Slavik : Non, je ne le recommande pas. Cela doit vraiment être spécifique à la collectivité, et il faut que cela soit très bien rédigé du point de vue juridique. Ce n'était là qu'un exemple.

Le sénateur Lang : Ce qui me préoccupe, c'est que si l'on commence à mettre en place ce genre de dispositions, alors on a constamment cette perturbation politique de la part de quelques personnes qui peuvent contrôler la majorité.

M. Slavik : C'est exact. C'est pour cette raison qu'il faut faire bien attention lorsqu'on rédige un règlement individuel sur les élections coutumières ou si l'on tente de régler cette question peu importe le cadre fédéral. Il faut être très prudent dans la façon dont on s'y prend pour faire cela. Franchement, je n'ai pas de réponse rapide ni facile à cette question.

Le sénateur Hubley : Bienvenue monsieur Slavik. Je dois vous remercier d'avoir félicité notre comité pour le travail que nous faisons. Nous prenons notre tâche très au sérieux.

Ma question concerne toute violation aux droits des Premières nations. Je vous demanderais ensuite de vous reporter à l'article 35 de la Loi constitutionnelle et à toutes modifications que nous pourrions apporter à la Loi sur les Indiens, plus particulièrement pour prolonger le mandat et établir des dates d'élections fixes.

À votre avis, est-ce que les Premières nations pourraient considérer cela comme une violation de leurs droits, ou est-ce qu'elles le verraient comme étant un changement positif?

Mr. Slavik: A complete answer would require a longer conversation about the scope of section 35 and the inherent right to self-government.

In my view, the current legislation does not violate any section 35 right. The reality is that section 35 rights, insofar as they relate to governance, are negotiated rights. That is, they are negotiated either through comprehensive or sectoral self-government agreements that are then, by federal legislation, recognized as being rights-based.

There is very little judicial ruling fleshing out the scope of section 35 rights. In fact, the courts have said, in one ruling, that there is no, per se, self-government right inherent in section 35 other than what the parties negotiate and have recognized by Parliament.

A right requires recognition. Recognition can either be given by the courts or by Parliament. The courts clearly have a preference for section 35 rights recognition to be negotiated and recognized by Parliament. They take a very narrow view of judicial recognition of section 35 rights in regard to governance matters.

Senator Brazeau: Thank you, Mr. Slavik, for being with us this evening.

My question deals with the notion or the recommendation of establishing an independent institution that would oversee these elections. If I take the quick math of $35,000 to develop these codes multiplied by over 600 First Nations communities in Canada, we are looking in excess of $21 million. I do not think that would be sustainable in trying to develop potentially over 600 different models of election systems.

I have also long called for the establishment of an independent institution, but I would like to hear your take with respect to how that would be beneficial for First Nations communities across the country. I think there would be a sentiment in many communities, maybe not all or the majority of them, of wanting to retain their jurisdiction to oversee their own elections as opposed to having this independent institution. I would like to have your take on that.

Mr. Slavik: Thank you very much for raising that issue. Let me start with your last point.

I see the tribunal as being a resource they can draw on. If they want an independent electoral officer, they can ask the tribunal. The tribunal would not be required to do that; it would be by invitation. They would be invited to assist in drafting customary elections and invited to assist on appeals, et cetera. It is a resource that would be cheaper, more sensitive, more effective and cost less than their other alternatives, which are the courthouse or Indian Affairs. I am just trying to create another alternative or another option for undertaking those activities. I do not see this as an imposition; I see it as a resource.

M. Slavik : Pour vous donner une réponse complète, il faudrait parler plus longuement de la portée de l'article 35 et du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale.

À mon avis, la loi actuelle ne va à l'encontre d'aucuns droits prévus à l'article 35. Le fait est que les droits prévus à l'article 35 sont des droits négociés, dans la mesure où ils ont rapport à la gouvernance. Ils ont été négociés soit dans le cadre d'ententes globales ou d'ententes sectorielles en matière d'autonomie gouvernementale et sont donc reconnus par la loi fédérale comme s'appuyant sur les droits.

Il y a très peu de décisions judiciaires pour étoffer la portée des droits en vertu de l'article 35. En fait, dans une décision, les tribunaux ont déclaré qu'il n'y avait comme tel aucun droit d'autonomie gouvernementale inhérent à l'article 35, sauf ce que les parties ont négocié et ceux qui ont été reconnus par le Parlement.

Un droit doit être reconnu. Il peut être reconnu soit par les tribunaux, soit par le Parlement. Les tribunaux préfèrent de toute évidence que la reconnaissance des droits aux termes de l'article 35 soit négociée et reconnue par le Parlement. Ils ont un point de vue très étroit de la reconnaissance judiciaire des droits en vertu de l'article 35 par rapport aux questions de gouvernance.

Le sénateur Brazeau : Merci, monsieur Slavik, d'être avec nous ici ce soir.

Ma question porte sur la notion ou la recommandation d'établir une institution indépendante qui surveillerait ces élections. Si je fais un petit calcul rapide, il en coûterait 35 000 $ pour élaborer ces codes, multiplié par plus de 600 collectivités des Premières nations au Canada, ce qui donne un total de plus de 21 millions de dollars. Je ne crois pas qu'il soit possible de financer l'élaboration de plus de 600 différents modèles de systèmes électoraux.

Je demande par ailleurs depuis longtemps la création d'une institution indépendante, mais j'aimerais avoir votre avis sur la façon dont cela pourrait être avantageux pour les Premières nations au pays. Je pense que bon nombre de collectivités, peut-être pas toutes ni la majorité d'entre elles — voudraient garder leurs compétences pour surveiller leurs propres élections plutôt que d'avoir cette institution indépendante. J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

M. Slavik : Merci beaucoup d'avoir soulevé cette question. Je vais commencer par votre dernière observation.

Je vois le tribunal comme une ressource à laquelle elles pourraient faire appel. Si elles veulent un fonctionnaire électoral indépendant, elles peuvent le demander au tribunal. Le tribunal ne serait pas obligé de faire cela; ça se fait à la suite d'une invitation. Il serait invité à aider à la rédaction du règlement sur les élections coutumières et invité à aider dans le cas d'appels, et cetera. Ce serait là une ressource moins coûteuse, plus sensible, plus efficace que les autres options qui sont le palais de justice ou les Affaires indiennes. Je tente tout simplement de créer une autre option pour s'occuper de ces activités. Je ne considère pas cela comme étant une imposition; c'est plutôt à mon avis une ressource.

On your first point about costs, my understanding — I know it was in your materials — is that of the 630 First Nations in the country, approximately 250 some, or perhaps 300 some, already have customary election regulations, and they are already conducting their own elections, mostly at their own cost.

Remember that everything done under the Indian Act is at the department's cost. I do not have the figures for how much the department spends each year on conducting elections and hearing appeals, et cetera. My guess is that it is substantial, but that is really a minor point.

The real point is how dysfunctional that current arrangement is. A huge cost is incurred in not having a good electoral system that produces democratically responsible First Nations governments. The cost of not getting that right is far beyond $21 million per year. As I said in my opening remarks, the basis for First Nations economic development, socio-economic development and business development has to start with sound governance, and we do not have the legislative or regulatory framework to put that in place yet. I have made some suggestions about new ideas in all institutions to get that. The status quo, for many reasons, should not be maintained.

The Chair: For your information, my capable analyst here said that there are 334 bands presently under the customary program.

Mr. Slavik: Yes, I had 340. Thank you.

The Chair: That was just for information. Sorry for the interruption.

Senator Brazeau: Thank you for that. I cannot disagree with you because you are absolutely right.

The point I am trying to make is that the former Liberal government, through the proposed First Nations governance act, gave the opportunity for communities to buy in to developing their own election codes. However that would have looked, that could have reflected their own customs, traditions, practices, values and whatnot. The majority of the leadership rejected that process.

In conjunction with that proposed legislation, the National Centre for First Nations Governance was also established, which was designed to assist First Nations communities in doing exactly the work we are proposing here in developing their code so that it could reflect their own governance systems.

I can tell you — I sat on the advisory committee of that centre for a brief period — that the demand across the country was not very high, and so the centre sort of fell by the wayside.

Given that, I see that you are also proposing or recommending that the Senate recommend to the Government of Canada that the Indian Act regulations stop coming into force in 2015.

Mr. Slavik: It could be some other appropriate date. That is a suggestion.

En ce qui concerne votre première observation au sujet des coûts, si j'ai bien compris — je sais que c'était dans vos documents d'information — environ 250 des 630 Premières nations au pays, ou peut-être environ 300 — ont déjà un règlement sur les élections coutumières et s'occupent déjà de leurs propres élections, dans la plupart des cas à leurs propres frais.

N'oubliez pas que tout ce qui est fait aux termes de la Loi sur les Indiens se fait aux frais du ministère. Je ne sais pas exactement combien le ministère dépense chaque année pour les élections et les appels, et cetera. J'imagine que le montant est assez élevé, mais ce n'est qu'un point mineur réellement.

L'important, c'est jusqu'à quel point l'arrangement actuel est dysfonctionnel. Le fait de ne pas avoir un bon système électoral qui produit des gouvernements des Premières nations démocratiquement responsables représente un coût énorme. Cela représente un coût qui dépasse de loin les 21 millions de dollars par an. Comme je l'ai dit dans mes observations liminaires, le développement économique, socioéconomique et commercial des Premières nations doit commencer par une bonne gouvernance, et nous n'avons pas encore le cadre législatif ou réglementaire qui permette de mettre cela en place. J'ai fait des suggestions de nouvelles idées pour toutes les institutions à cet égard. Le statu quo, pour de nombreuses raisons, ne devrait pas être maintenu.

Le président : Pour votre gouverne, ma très compétente analyste a dit qu'il y avait 334 bandes à l'heure actuelle sous le programme coutumier.

M. Slavik : Oui, j'avais 340. Merci.

Le président : C'était tout simplement à titre d'information. Désolé de l'interruption.

Le sénateur Brazeau : Je vous en remercie. Je ne peux pas être en désaccord avec vous car vous avez tout à fait raison.

Ce que j'essaie de dire, c'est que l'ancien gouvernement libéral, avec la loi qu'il proposait sur la gouvernance des Premières nations, donnait aux collectivités l'occasion de participer à l'élaboration de leurs propres codes électoraux. Peu importe quel aurait été le résultat, ces codes auraient reflété leurs propres coutumes, traditions, pratiques, valeurs, et cetera. La majorité des dirigeants ont rejeté ce processus.

Conjointement avec ce projet de loi, on a établi également le Centre national pour la gouvernance des Premières nations qui devait aider les collectivités des Premières nations à faire exactement ce que nous proposons de faire ici, c'est-à-dire élaborer leur propre code afin que ce dernier puisse refléter leurs propres systèmes de gouvernance.

Je peux vous dire — j'ai siégé au comité consultatif de ce centre pendant une brève période — que la demande au pays n'était pas élevée, que l'on a fini par laisser tomber le centre.

Je constate que vous proposez ou recommandez que le Sénat recommande au gouvernement du Canada de faire en sorte que le règlement de la Loi sur les Indiens cesse d'être en vigueur en 2015.

M. Slavik : Ce n'est qu'une suggestion. Cela pourrait être à une autre date.

Senator, this is probably not a politically correct view, but you are asking me for my experience and expert view on this. As I said earlier, you need a carrot and a stick. The stick is a decision by the Government of Canada that it is getting out of the First Nation election business. First Nations have to set up an appropriate framework to elect their own First Nation governments. Many of them have already done it. Others, for a variety of reasons, may be reluctant to do that; but whatever that reluctance is, they need to be encouraged to go in that direction.

Monsieur le sénateur, ce n'est peut-être pas un point de vue politiquement correct, mais vous me demandez de vous faire part de mon point de vue d'expert à ce sujet à la lumière de mon expérience. Comme je l'ai déjà dit, il faut une carotte et un bâton. Le bâton c'est la décision du gouvernement du Canada de ne plus s'occuper du processus électoral des Premières nations. Les Premières nations doivent mettre en place un cadre de travail approprié pour élire leurs propres gouvernements des Premières nations. Bon nombre d'entre elles l'ont déjà fait. D'autres, pour toutes sortes de raisons, hésitent peut-être à le faire; mais quoique ce soit la raison pour laquelle elles refusent de le faire, on doit les encourager à aller dans cette direction.

Also, they need to be resourced and enabled to do that. Resourcing is not just funding. Resourcing is institutions such as a First Nation electoral commission that could provide them with expertise, assistance and resources to help them move in that direction.

Par ailleurs, elles doivent avoir les ressources nécessaires pour le faire. Les ressources ce n'est pas seulement le financement. C'est aussi les institutions comme la commission électorale des Premières nations qui pourrait leur fournir les compétences, l'aide et les ressources nécessaires pour les aider à aller dans cette direction.

I believe, senator, we probably would agree on the core direction that we need to go here. I am proposing one particular set of institutions and a strategy to get there. I have not seen anything else on the horizon that takes us in that direction, frankly.

Je crois, sénateur, que nous pourrions sans doute être d'accord sur la principale direction dans laquelle nous devons aller ici. Je propose une série particulière d'institutions et une stratégie pour y arriver. Je n'ai rien vu d'autre à l'horizon qui nous permette d'aller dans cette direction, franchement.

Senator Brazeau: That is my final question, I guess. We both agree and most of us around this table agree that the status quo is somewhat unacceptable, but the question becomes how we get there. Given your experience and your knowledge with clients whom you work on behalf of, how do we convince the leadership across the country that making changes to the governance systems and the election system will benefit the community throughout? If we are seen as imposing, it will be rejected at every turn. Even though I fully, 100 per cent agree with the potential creation of an independent institution, again a fear is then created over what we will do for housing and education and the allocation of some programs and services in terms of health. Will we start creating independent institutions for the delivery of all of those programs and services similar to the election system?

Le sénateur Brazeau : Je suppose que ce sera ma dernière question. Nous sommes tous les deux d'accord et la plupart d'entre nous ici autour de cette table sont d'accord pour dire que le statu quo est en quelque sorte inacceptable, mais il s'agit de déterminer comment nous allons y arriver. Étant donné votre expérience et vos connaissances avec des clients que vous représentez, comment pouvons-nous convaincre les dirigeants partout au pays que le fait d'apporter des changements au système de gouvernance et au système électoral profitera à toute la collectivité? Si on a l'impression que nous voulons imposer quoi que ce soit, ce sera rejeté à chaque fois. Même si je suis entièrement d'accord avec la possibilité de créer une institution indépendante, encore une fois on crée une crainte quant à ce que nous ferons pour le logement et l'éducation et l'allocation de certains programmes et services en matière de santé. Allons-nous commencer à créer des institutions indépendantes pour la prestation de tous ces programmes et services comme pour le système électoral?

Mr. Slavik: I am here to address one issue tonight, senator. Believe me, First Nations affect many complex, difficult issues, but I come back to my main point: To address those, you need to address governance; to address governance, you need to address the electoral system.

M. Slavik : Je suis ici ce soir pour aborder une question, monsieur le sénateur. Croyez-moi, les Premières nations touchent à de nombreuses questions complexes et difficiles, mais je reviens à mon principal message : pour régler ces problèmes, il faut régler le problème de la gouvernance; pour régler la gouvernance, il faut régler le problème du système électoral.

Canada, in my mind, must begin by addressing this issue more forcefully and effectively in conjunction with First Nations. If you floated these ideas with First Nations, you might get a significant take-up. I would not assume that First Nations will oppose the types of ideas set out in this paper. I am convinced most

Je pense que le Canada devrait s'attaquer plus énergiquement et efficacement à cette question, en collaboration avec les Premières nations. Si vous lancez ces idées aux Premières nations, vous pourriez susciter un intérêt considérable. Je n'assumerais pas que les Premières nations s'opposeraient

First Nations, from the grassroots up to the leadership, want better governance institutions. They see the need for them, and they suffer the consequences of not having them.

Some new ideas and some new thinking are needed here, senator. I would not underestimate for a second the political difficulties or perhaps the legal difficulties. However, I would urge the Senate to be bold in its recommendations on this regard.

Senator Peterson: Thank you, sir, for your presentation and excellent recommendations obviously reflecting your years of experience with this issue.

You are very clear that INAC should not be in the First Nations election business. If we were to make that recommendation and go down that road, do you think INAC would embrace that or push back?

Mr. Slavik: I think, if properly approached, the department would see the merit in these ideas. They have to work within the policy, legislative and regulatory framework they have, but they are not self-serving here. They see clearly the limitations and problems inherent in the situation. I do not think anyone in the department, if they looked into their hearts and looked at their experience, could endorse the status quo.

The second thought I would have is that many of the people that may be required to help establish these new institutions would draw upon the expertise, many of them Aboriginal people, from within the department. A large body of expertise there can be moved into a more effective institutional, legislative and policy framework. If you read carefully, even the submissions from the departmental people reflect the need for change.

The department really, at the end of the day, might welcome this initiative. It is one less political issue with which they have to deal.

Senator Peterson: If that was carved out and this First Nations electoral commission was set up, funding could be transferred over. We would not need new funding.

Mr. Slavik: I do not know. I cannot speak to all that. However, in my mind, the investment in new institutions to create stronger First Nation governments is one of the best investments we can make. As I said in the start of my paper, sir, Canada is one of the leading countries through its Foreign Affairs and International Trade branch to invest in the development of democratic institutions in other parts of the world, for example Haiti and Afghanistan. We are a world leader in doing that in other parts of the world. We are investing a mere fraction of those resources to

aux types d'idées présentées dans le document. Je suis convaincu que la plupart des collectivités des Premières nations, de la base jusqu'au leadership, désirent de meilleures institutions en matière de gouvernance. Elles en sentent le besoin, et elles subissent les conséquences de leur absence.

Il faut de nouvelles idées et de nouvelles façons de voir les choses. Je ne sous-estime aucunement les difficultés politiques et, peut-être juridiques, qui se présenteraient. Toutefois, j'exhorterais le Sénat à faire preuve d'audace dans ses recommandations à cet égard.

Le sénateur Peterson : Merci, monsieur, de votre présentation et des excellentes recommandations formulées qui, manifestement reflètent vos années d'expérience dans le domaine.

Selon vous, il est clair que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien ne devrait pas s'occuper du système électoral des Premières nations. Si nous devions formuler une recommandation en ce sens, croyez-vous que le ministère accepterait ou rejetterait cette idée?

M. Slavik : Je crois qu'avec une approche adéquate, le ministère verrait la valeur de ces idées. Le ministère doit respecter des politiques ainsi qu'un cadre législatif et réglementaire, mais l'intérêt n'est pas égocentrique dans ce cas-ci. Le ministère voit manifestement les limites et les problèmes inhérents à la situation. Je ne crois pas qu'aucun des fonctionnaires, au ministère, compte tenu de ce qu'ils ont dans leur cœur et de leur expérience, puisse approuver le statu quo.

J'ajouterais comme deuxième point que beaucoup de gens qui seront appelés à participer à l'établissement de ces nouvelles institutions seront en fait des Autochtones, et que l'on pourra bénéficier d'une expertise bien développée au ministère. Cette très vaste expertise peut être mise à profit pour établir un cadre institutionnel législatif et stratégique plus efficace. En lisant attentivement la documentation, on constate que même les documents produits par les fonctionnaires reflètent le besoin de changement.

Au final, le ministère pourrait être favorable à cette initiative. Ce sera, pour lui, une question politique de moins à régler.

Le sénateur Peterson : Si cette option est exclue et qu'une commission électorale des Premières nations est établie, des fonds pourraient être transférés. Nous n'aurons pas besoin de nouveaux fonds.

M. Slavik : Je ne sais pas, je ne peux pas me prononcer là-dessus. Cependant, selon moi, investir dans de nouvelles institutions pour se donner des gouvernements autochtones plus forts constitue l'un des meilleurs investissements que nous puissions faire. Comme je l'ai indiqué au début de mon mémoire, le Canada est à la tête du palmarès des pays qui investissent dans le développement des institutions démocratiques ailleurs dans le monde, par exemple en Haïti et en Afghanistan, et ce par l'intermédiaire de son ministère des Affaires étrangères et

enable and strengthen the development of stronger First Nation governments in this country. I think this, at the end of the day, is a very low-cost, high-return initiative.

du Commerce international. Nous sommes un chef de file mondial lorsqu'il s'agit d'investir dans d'autres coins du monde. Or, à peine une fraction de ces ressources est consacrée à l'habilitation et au renforcement du développement de gouvernements autochtones plus forts au Canada. Je crois qu'en fin de compte il s'agit d'une initiative à très faible coût et à très haut rendement.

The Chair: Honourable senators, during a major disaster, as a result of the INAC system, a First Nation was put into third-party management. Literally, they had no leadership at the community level for over a thousand people. A major flood took place. The lack of leadership was a result of the cumbersome, unworkable Indian Act scenario. I bring that to your attention. I was sitting here thinking of that. When this flood was happening, the chief, who ultimately was the chief and ultimately stayed the chief, could not do anything. He was powerless during this period of time, and his community should have been taking certain steps, but they were in this third-party management. I give you that for information.

Le président : Honorables sénateurs, durant une catastrophe majeure, en conséquence du système du ministère, une collectivité de Premières nations a fait l'objet d'une gestion par un tiers administrateur. Cela veut dire que la collectivité de plus de 1 000 personnes a dû se passer de leadership au niveau communautaire. Il y a alors eu une inondation majeure. L'absence de leadership était le résultat de dispositions de la Loi sur les Indiens qui s'avèrent encombrantes et impraticables. Je veux attirer votre attention sur cette situation, car j'y pensais à l'instant. Durant l'inondation, le chef, qui, au bout du compte était bel et bien le chef et est demeuré le chef, ne pouvait rien faire. Il était impuissant durant la période de l'incident et sa collectivité aurait dû prendre certaines mesures, mais elle était régie par un tiers administrateur. Je veux vous informer de ce fait.

Mr. Slavik: If I could just jump in; with respect to the number of First Nations either under third-party or co-management in this country, you should ask the department for the data, and then ask them for the amount that those third-party managers are being paid. It is unbelievable.

M. Slavik : Si vous permettez... vous devriez demander au ministère de vous fournir des données sur le nombre de Premières nations gérées par des tierces parties ou par des ententes de cogestion, et ensuite vous devrez demander combien l'on paie ces parties. C'est incroyable.

I just met with a chief last week who comes from a poor band in Northern Alberta. They are paying a third-party manager $60,000 a month to work in Edmonton.

La semaine dernière, j'ai rencontré le chef d'une bande démunie du Nord de l'Alberta. Dans cette communauté, on paie 60 000 $ par mois à une tierce partie qui travaille à Edmonton.

The Chair: A month?

Le président : Par mois?

Mr. Slavik: To do five days work up there, most of which is writing cheques.

M. Slavik : Pour faire cinq jours de travail, qui consiste en gros d'écrire des chèques.

I know another First Nation where the bill was a million dollars a month. The real costs of having ineffective First Nation governments are not only with lost opportunities and lack of effective programs but real payments to private sector third parties to step in and run these communities.

Je connais une autre Première nation où la note s'est élevée à 1 million de dollars par mois. Le vrai coût des gouvernements des Premières nations inefficaces n'est pas simplement celui des occasions perdues ni celui du manque des programmes efficaces, c'est aussi les sommes que l'on verse aux tierces parties du secteur privé pour gérer ces collectivités.

I could go on, senator, but I will not.

Je pourrais en dire davantage, sénateur, mais je vais m'y arrêter.

The Chair: I could as well, but I have Senator Dyck with a question.

Le président : Moi aussi, je pourrais en dire davantage, mais je vois que le sénateur Dyck veut poser une question.

Senator Dyck: Welcome, Mr. Slavik. You have been here on several other occasions, and I have always listened to your wise counsel. I noted, I think it was several years ago that you mentioned in your testimony that a move from a two-year election to four years or thereabouts would be a vast improvement.

Le sénateur Dyck : Soyez le bienvenu, monsieur Slavik. Vous avez comparu devant notre comité à plusieurs reprises, et j'ai toujours écouté attentivement votre témoignage fort sage. Je pense que c'était il y a quelques années que vous avez dit dans votre témoignage qu'il serait nettement préférable de tenir des élections tous les quatre ans plutôt que tous les deux ans, comme c'est le cas maintenant.

I really do not have a question because the question I had was concerning section 35 of the Constitution, which you answered with Senator Hubley. However, I wanted to follow up a little about the cost. You also just mentioned the cost of changing the electoral process for First Nations. Canada does spend millions of

Je n'ai pas vraiment de question car la question que j'allais vous poser portait sur l'article 35 de la Constitution, que vous avez déjà abordé avec le sénateur Hubley. Cependant, j'aimerais reprendre la question des coûts. Vous venez de parler des coûts liés aux changements du processus électoral pour les Premières

dollars in other countries. It is really important to put it in perspective, to recognize that, if there are about 300 First Nations that need to undergo this process and if the cost was $35,000, it works out to about $10 million, which is not a huge amount of money. However, when we talk about changing the electoral system for Senate reform, do we worry about how much money that could cost? That will cost us millions of dollars, too. Therefore, it strikes me as very odd that we worry about the money that we spend on First Nations but not for the other elections. That is something that we really need to wrap our heads around.

You have made it very clear that you believe it is a worthwhile investment. I wonder if you would like to make a few other comments with respect to that.

Mr. Slavik: The cost of lost opportunities is very difficult to measure, but for every month or year that goes by that a First Nation does not have an effective government, huge opportunities are lost, not only economic and social opportunities but those in childhood education, family development and others.

Where do these get factored into this system? I could make the cost argument many ways, and when I said $35,000, that was just a ballpark. However, these are costs that the Government of Canada incurs on an ongoing basis. For the other 300 First Nations, they will still be under the Indian Act, unless this changes, for a long period of time, and those costs will continue to be ongoing with no improvement in the quality or effectiveness of governance.

These are broad arguments for these types of expenditures, but I want to make just one final point, senator, of which you reminded me. I read this on the weekend in *The Globe and Mail*. Do not hold it against *The Globe and Mail*. I was reading Mr. Simpson's column about the costs of always being in election mode in a minority government. All of you are political veterans and knowledgeable people, and you see the cost of minority governments that are constantly in election-readiness mode because they are a minority government.

Mr. Simpson said to this effect on the weekend that good governance requires a term of office of four to five years. Democratic accountability says that, after more than four or five years, governments need to take themselves to the people. He also said that, likewise, when you have terms of office of less than two years, you get dysfunctional, short-sighted, politically expedient government that is not that effective and does not really serve the best interests of its community. That is the situation that many First Nations find themselves in under the two-year electoral system with no effective appeal system.

Would it be acceptable for Canada to have elections every two years?

nations. Le Canada dépense des millions de dollars dans d'autres pays. Gardons le sens des proportions : il faut comprendre que si quelque 300 Premières nations doivent entamer ce processus, et si le coût pour chaque communauté s'élève à 35 000 $, on parle d'une somme totale d'à peu près 10 millions de dollars, qui n'est pas la mer à boire. Qui plus est, lorsqu'on parle du changement au système électoral que cela pourrait entraîner, on ne se pose pas de question sur le coût du processus, même si cette note-là pourrait aussi s'élever à des millions de dollars. Il me semble bizarre de s'en faire pour l'argent qu'on dépense sur les Premières nations, mais non pas pour l'argent qu'on dépense pour d'autres élections. Ça c'est quelque chose dont il faut bien prendre conscience.

Vous avez dit clairement qu'il s'agira d'un bon investissement. Aimeriez-vous faire d'autres commentaires à ce sujet.

M. Slavik : Il est très difficile de mesurer le vrai coût des occasions perdues, mais pour chaque mois ou année qu'une Première nation n'a pas de gouvernement efficace, elle rate des occasions très importantes; je ne parle pas simplement des occasions économiques et sociales, mais aussi des occasions dans le domaine de la petite enfance, du développement de la famille, et cetera.

Où est-ce qu'on reflète ces coûts dans le système? Je pourrais faire valoir l'argument des coûts sur d'autres plans, et quand je disais 35 000 $, c'était juste un ordre de grandeur. Il s'agit des coûts que le gouvernement du Canada aura toujours à défrayer. À moins qu'il y ait changement, les 300 autres Premières nations seront toujours régies par la Loi sur les Indiens, et ce pour des années à venir, et le gouvernement va continuer à encourir des coûts sans que l'on voit une amélioration dans la qualité ou l'efficacité de la gouvernance.

Voilà, dans les grandes lignes, la justification de ces dépenses, mais j'aimerais faire un dernier commentaire, monsieur le sénateur, dont vous venez de me faire penser. C'est quelque chose que j'ai lue la fin de semaine dernière dans le *Globe and Mail*. Ne soyez pas fâché contre le *Globe and Mail*. J'ai lu la chronique de M. Simpson sur les coûts liés au fait d'être toujours prêt à aller aux élections dans un gouvernement minoritaire. Vous êtes tous des anciens de la politique et des personnes intelligentes, et vous comprenez le coût des gouvernements minoritaires qui doivent toujours être prêts pour des élections.

En fin de semaine, M. Simpson a dit, à ce sujet, qu'une bonne gouvernance exigeait un mandat de quatre à cinq ans. Selon les principes de la responsabilité démocratique, les gouvernements doivent demander aux citoyens de voter après quatre ou cinq ans. Il a également dit qu'un mandat de moins de deux ans s'accompagne d'un gouvernement dysfonctionnel, qui ne voit qu'à court terme et qui est motivé par l'opportunisme politique, un gouvernement qui n'est pas efficace et qui ne travaille pas vraiment dans l'intérêt supérieur de sa communauté. Voici la situation dans laquelle de nombreuses Premières nations se trouvent dans le cadre de ce système électoral de deux ans qui n'est pas doté d'un système d'appels efficace.

Serait-il acceptable ici au Canada de tenir des élections tous les deux ans?

The Chair: It seems that way.

Mr. Slavik: What would that look like?

Senator Dyck: It depends.

Mr. Slavik: I am not saying whether that is desirable, senator, but would you want it legislated?

Senator Raine: Thank you. I am really enjoying your comments and listening to your expertise. First, because I am very new to this, how did it get to be two years in the first place? Do you have any idea why they put that number in the act? There must be a history there somewhere.

Mr. Slavik: As I said in my opening remarks, senator, I was 23 years old when I began working for First Nations, and it was in place then. William Bull, who told me about this and its implications and the consequences, was 55 at the time and had lived most of his life under that regime. You can check the archives, and go back and look at the previous editions of the Indian Act, but I do not know how it got there.

Senator Raine: Therefore, it is fair to say that this poor legislation has held back our First Nations from progress for many years, and to me it is unconscionable that it continues.

In your experience, does anyone want it? If the cost of customary elections was borne by the federal ministry's budget, would any First Nation choose to keep their Indian Act election with its two-year term?

Mr. Slavik: They may. In other words, people may design customary election regulations with two-year terms, but it would be the community's choice. Then they would be in a position to assess the implications and consequences of a two-year term.

I have not seen one community yet, when they have had a choice or really wanted to pursue alternatives, put a two-year term in their customary election regulations. I am just speaking of the ones I know, senator. That is not to say customary election regulations with two-year terms do not exist. However, most of them understand extremely well the problems of a constant, repetitive two-year cycle.

Let me just step out on a limb here and say that there may well be First Nations leadership who do not want to move beyond the two-year cycle out of self-interest. Let me just leave it at that. That does not mean that their community should not have an option or a means to change that.

The Chair: One of the questions has come up around Manitoba. It has tried to do a regional initiative in trying to establish an electoral system. Do you think that it would work on a regional basis?

Le président : Cela semble être le cas.

M. Slavik : Et ça ressemblerait à quoi?

Le sénateur Dyck : Cela dépend.

M. Slavik : Je ne dis pas que c'est quelque chose de désirable, sénateur, mais aimeriez-vous le voir prescrit dans une loi?

Le sénateur Raine : Merci. Vos observations m'intéressent beaucoup et j'aime bien écouter votre expertise. Étant donné que c'est un sujet qui m'est tout à fait nouveau, j'aimerais savoir premièrement, comment est-ce qu'on a établi ce mandat de deux ans en premier lieu? Savez-vous pourquoi ils ont prescrit ce chiffre dans la loi? Il y a sans doute une raison qui explique cela, quelque part.

M. Slavik : Comme j'ai dit dans ma déclaration préliminaire, sénateur, j'avais 23 ans quand j'ai commencé à travailler pour les Premières nations, et cette loi existait à cette époque. William Bull, qui m'a informé de ce fait et m'a expliqué les conséquences, avait 55 ans à l'époque et avait passé la plupart de sa vie sous ce régime. Vous pouvez vérifier les archives, vous pouvez remonter dans le temps et examiner les versions précédentes de la Loi sur les Indiens, mais je ne sais pas comment on est arrivé à ce chiffre.

Le sénateur Raine : Il serait donc juste de dire que cette mauvaise loi a nui au progrès des Premières nations depuis de nombreuses années, et le fait qu'elle est toujours en vigueur me répugne.

Selon vous, y a-t-il quelqu'un qui le veut? Si le coût de ces élections coutumières venait du budget du ministère fédéral, y a-t-il une Première nation qui pourrait opter de garder ses élections dans le cadre de la Loi sur les Indiens avec un mandat de deux ans?

M. Slavik : Peut-être. En d'autres mots, certains aimeraient élaborer des règlements préconisant des élections coutumières dotées d'un mandat de deux ans, mais ce serait à la communauté de décider. Cette communauté serait alors en mesure d'évaluer les conséquences d'un mandat de deux ans.

Je n'ai pas encore vu une communauté où, lorsqu'elle avait le choix ou lorsqu'elle voulait vraiment explorer d'autres possibilités, avait opté pour un mandat de deux ans dans le règlement régissant les élections coutumières. Mais je vous parle des communautés que je connais, sénateur. Cela ne veut pas dire que des règlements préconisant des élections coutumières tenues tous les deux ans n'existent pas. Toutefois, la plupart de ces communautés comprennent fort bien les problèmes posés par un cycle qui doit se répéter tous les deux ans.

Permettez-moi de courir un petit risque ici et vous dire qu'il se pourrait fort bien qu'il existe des leaders des Premières nations qui ne veulent pas prolonger ce mandat de deux ans pour des raisons d'avantages personnels. Mais je ne dirai pas plus que ça. Mais cela ne veut pas dire que les collectivités ne devraient pas avoir d'autres possibilités ou le moyen de changer de système.

Le président : Il y a également la situation au Manitoba. Cette province a essayé d'établir un système électoral sous forme d'initiative régionale. Pensez-vous que cela pourrait fonctionner de façon régionale?

Mr. Slavik: I am not all that familiar with the Manitoba proposal, but, as I understood it, they wanted First Nation elections held on a province-wide basis on the same date every so many years, and a First Nation organization would help facilitate that happening. That is my understanding of the Manitoba situation.

If the chiefs and communities in that region want to do it that way to improve the governance of their communities, we need to try as many different approaches as possible. I put forward one. That is another. They are not incompatible.

The Chair: I, too, would like to thank you, Mr. Slavik, for always being prepared to share your expertise with us. You have appeared before this committee as a witness on various other issues and at various other times, and you have shown a great amount of patience with the committee in that we had to cancel on you a few times, as I said earlier.

I would really like to thank you on behalf of all the senators for always being there and being so forthright in dealing with such an important issue.

If there are no further questions, I will suspend for five minutes before we go in camera. Is there anything else? Is everyone in agreement?

(The committee continued in camera.)

M. Slavik : Je ne connais pas très bien la proposition du Manitoba, mais, si j'ai bien compris, on veut que les élections des Premières nations soient tenues dans l'ensemble de la province à la même date, après un certain nombre d'années, et un organisme des Premières nations pourrait faciliter le processus. C'est comme ça que je comprends la situation au Manitoba.

Si les chefs et les communautés de cette région aimeraient le faire de cette façon dans le but d'améliorer la gouvernance de la communauté, il nous faut envisager autant de possibilités différentes que possible. J'en ai proposé une. Voici une autre. Les deux sont compatibles.

Le président : Moi aussi, j'aimerais vous remercier, monsieur Slavik, parce que vous êtes toujours prêt à nous faire profiter de votre expertise. Vous avez comparu devant ce comité à titre de témoin pour discuter de diverses questions et à divers moments, et vous avez fait preuve de beaucoup de patience à notre égard étant donné que le comité a dû annuler votre comparution à plusieurs reprises, comme je l'ai dit plus tôt.

J'aimerais vraiment vous remercier au nom de tous les sénateurs de votre disponibilité et de votre franc-parler quant à cette question tellement importante.

Si vous n'avez pas de questions à poser, je vais suspendre la séance pendant cinq minutes avant de poursuivre les délibérations à huis clos. Est-ce qu'il y a autre chose? Est-ce que tout le monde est d'accord?

(La séance se poursuit à huis clos.)

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

WITNESS

As an individual:

Jerome Slavik, Barrister & Solicitor, Ackroyd LLP.

TÉMOIN

À titre personnel :

Jerome Slavik, avocat, Ackroyd LLP.

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