



Third Session  
Fortieth Parliament, 2010

Troisième session de la  
quarantième législature, 2010

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Aboriginal Peoples

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

---

Tuesday, May 11, 2010 (in camera)  
Wednesday, May 12, 2010

---

### Issue No. 6

#### **Eleventh and twelfth meetings on:**

The federal government's constitutional, treaty,  
political and legal responsibilities to  
First Nations, Inuit and Metis peoples  
and other matters generally relating to  
the Aboriginal Peoples of Canada  
(Issues concerning First Nations Education)

---

**INCLUDING:**  
**THE THIRD REPORT OF THE COMMITTEE**  
(*First Nations Elections:  
The Choice is Inherently Theirs*)

---

**WITNESSES:**  
(See back cover)

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

# Peuples autochtones

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

---

Le mardi 11 mai 2010 (à huis clos)  
Le mercredi 12 mai 2010

---

### Fascicule n° 6

#### **Onzième et douzième réunions concernant :**

Les responsabilités constitutionnelles, conventionnelles,  
politiques et juridiques du gouvernement fédéral  
à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis  
et d'autres questions générales relatives  
aux peuples autochtones du Canada  
(Questions concernant l'éducation des Premières nations)

---

**Y COMPRIS :**  
**LE TROISIÈME RAPPORT DU COMITÉ**  
(*Élections chez les Premières nations :  
une question de choix fondamental*)

---

**TÉMOINS :**  
(*Voir à l'endos*)

THE STANDING SENATE COMMITTEE  
ON ABORIGINAL PEOPLES

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

The Honourable Lillian Eva Dyck, *Deputy Chair*  
and

The Honourable Senators:

Campbell	* LeBreton, P.C.
* Cowan	(or Comeau)
(or Tardif)	Lovelace Nicholas
Demers	Patterson
Eaton	Poirier
Hubley	Sibbeston
Kochhar	Stewart Olsen

\* Ex officio members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

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

The Honourable Senator Kochhar replaced the Honourable Senator Raine (*May 12, 2010*).

The Honourable Senator Eaton replaced the Honourable Senator Brazeau (*May 12, 2010*).

The Honourable Senator Patterson replaced the Honourable Senator Lang (*May 12, 2010*).

The Honourable Senator Lang replaced the Honourable Senator Patterson (*May 10, 2010*).

The Honourable Senator Campbell replaced the Honourable Senator Moore (*May 6, 2010*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES PEUPLES AUTOCHTONES

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

*Vice-présidente* : L'honorable Lillian Eva Dyck  
et

Les honorables sénateurs :

Campbell	* LeBreton, C.P.
* Cowan	(ou Comeau)
(ou Tardif)	Lovelace Nicholas
Demers	Patterson
Eaton	Poirier
Hubley	Sibbeston
Kochhar	Stewart Olsen

\* Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

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

L'honorable sénateur Kochhar a remplacé l'honorable sénateur Raine (*le 12 mai 2010*).

L'honorable sénateur Eaton a remplacé l'honorable sénateur Brazeau (*le 12 mai 2010*).

L'honorable sénateur Patterson a remplacé l'honorable sénateur Lang (*le 12 mai 2010*).

L'honorable sénateur Lang a remplacé l'honorable sénateur Patterson (*le 10 mai 2010*).

L'honorable sénateur Campbell a remplacé l'honorable sénateur Moore (*le 6 mai 2010*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, May 11, 2010  
(13)

*[English]*

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met in camera, this day, at 9:32 a.m., in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable Gerry St. Germain, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Brazeau, Campbell, Dyck, Hubley, Lang, Lovelace Nicholas, Poirier, Raine, Sibberson, St. Germain, P.C., and Stewart Olsen (11).

*In attendance:* Tonina Simeone and Jodi Bruhn, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament; and Ceri Au, Communications Officer, Communications Directorate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, March 16, 2010, the committee continued its consideration of the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Metis peoples and 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.*)

In accordance with rule 92(2)(e), the committee considered a draft agenda.

It was moved:

That senators' staff be permitted to remain in the room.

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

It was agreed:

That the discussion document regarding travel for the education study be approved.

It was agreed:

That the discussion document regarding suggested witnesses for the education study, be approved, as amended.

It was agreed:

That decisions regarding any further witnesses be made by the Subcommittee on Agenda and Procedure.

At 10:26 a.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the chair.

*ATTEST:*

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mardi 11 mai 2010  
(13)

*[Traduction]*

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à huis clos, à 9 h 32, 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, Campbell, Dyck, Hubley, Lang, Lovelace Nicholas, Poirier, Raine, Sibberson, St. Germain, C.P., et Stewart Olsen (11).

*Également présentes :* Tonina Simeone et Jodi Bruhn, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement; et Ceri Au, agente de communications, Direction des communications.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 16 mars 2010, le comité poursuit son étude sur les responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis et d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

Conformément à l'article 92(2)e) du Règlement, le comité examine un projet d'ordre du jour.

Il est proposé :

Que le personnel des sénateurs soit autorisé à demeurer dans la pièce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu :

Que le document de travail relatif aux déplacements pour l'étude sur l'éducation soit approuvé.

Il est convenu :

Que le document de travail modifié relatif aux témoins proposés pour l'étude sur l'éducation soit approuvé.

Il est convenu :

Que les décisions relatives à tout autre témoin soient prises par le Sous-comité du programme et de la procédure.

À 10 h 26, il est convenu que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

OTTAWA, Wednesday, May 12, 2010  
(14)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:45 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 Campbell, Dyck, Eaton, Hubley, Kochhar, Patterson, Poirier, St. Germain, P.C., Sibberson and Stewart Olsen (10).

*In attendance:* Tonina Simeone and Jodi Bruhn, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament; and Ceri Au, Communications Officer, Communications Directorate.

*Also in attendance:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, March 16, 2010, the committee continued its consideration of the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Metis peoples and other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada. (Issues concerning First Nations Education) (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.*)

**WITNESSES:**

*Office of the Auditor General of Canada:*

Sheila Fraser, Auditor General of Canada;

Ronnie Campbell, Assistant Auditor General;

Frank Barrett, Principal.

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

At 8:47 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

**ATTEST:**

*La greffière du comité,*

Marcy Zlotnick

*Clerk of the Committee*

OTTAWA, le mercredi 12 mai 2010  
(14)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 45, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Gerry St. Germain, C.P. (président).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Campbell, Dyck, Eaton, Hubley, Kochhar, Patterson, Poirier, St. Germain, C.P., Sibberson et Stewart Olsen (10).

*Également présentes :* Tonina Simeone et Jodi Bruhn, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement; et Ceri Au, agente de communications, Direction des communications.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 16 mars 2010, le comité poursuit son étude sur 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 concernant l'éducation des Premières nations) (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

**TÉMOINS :**

*Bureau du vérificateur général du Canada :*

Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada;

Ronnie Campbell, vérificateur général adjoint;

Frank Barrett, directeur principal.

Mme Fraser fait une déclaration puis, avec M. Campbell, répond aux questions.

À 20 h 47, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ :**

**REPORT OF THE COMMITTEE**

Wednesday, May 12, 2010

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples has the honour to table its

**THIRD REPORT**

Your committee, which was authorized by the Senate on Tuesday, March 16, 2010 to examine and report on the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Metis peoples and other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada, now tables its third report, an interim report entitled *First Nations Elections: The Choice is Inherently Theirs*.

Respectfully submitted,

**RAPPORT DU COMITÉ**

Le mercredi 12 mai 2010

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a l'honneur de déposer son

**TROISIÈME RAPPORT**

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat le mardi 16 mars 2010 à examiner, en vue d'en faire rapport, les responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis et d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada, dépose maintenant son troisième rapport, un rapport provisoire intitulé *Élections chez les Premières nations : une question de choix fondamental*.

Respectueusement soumis.

*Le président,*

**GERRY ST. GERMAIN**

*Chair*

(Text of the report appears following the evidence)

(Le texte du rapport paraît après les témoignages)

**EVIDENCE**

OTTAWA, Wednesday, May 12, 2010

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:45 p.m. to examine the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Metis peoples, and other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada (topic: issues concerning First Nations Education).

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

[*English*]

**The Chair:** I call the meeting to order.

Good evening, and I would like to welcome all honourable senators, members of the public and all viewers across the country who are watching these proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples on CPAC or possibly on the web.

I am Gerry St. Germain from British Columbia, and I have the honour and the privilege of chairing the committee.

The mandate of this committee is to examine legislation and matters relating to the Aboriginal peoples of Canada generally. This gives the committee a broad scope to look into issues of all types that touch on matters of concern to First Nations, Metis and Inuit.

The committee is undertaking a study of primary and secondary education of First Nations children living on-reserve. To explore this subject further, the committee has invited witnesses from the Auditor General's office this evening.

In April 2000, the Office of the Auditor General of Canada published a report with one chapter devoted to an audit of the primary and secondary education program overseen by Indian and Northern Affairs Canada, INAC, indicating that the department could not demonstrate that it meets its stated objective to assist First Nations students living on-reserves in achieving their educational needs and aspirations. The report identified three broad major issues it needed to resolve.

Specifically, the department needed to articulate its role in education of First Nations children; develop and use appropriate performance measures; and improve operational performance.

In November 2004, the Office of the Auditor General released a follow-up to its 2000 report. It concluded that, with few exceptions, the department had made limited progress since 2000. Tonight we look forward to deepening our understanding of these conclusions through an exchange with our witnesses.

[*Translation*]

Before hearing our witnesses, I would like to introduce the members of our committee.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mercredi 12 mai 2010

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 45, pour étudier les responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis et sur d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada (sujet : questions concernant l'éducation des Premières nations).

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

[*Traduction*]

**Le président :** La séance est ouverte.

Bonsoir, et j'aimerais souhaiter la bienvenue à tous les honorables sénateurs, aux membres du public et à tous les téléspectateurs canadiens qui regardent cette séance du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones sur CPAC ou peut-être sur Internet.

Je m'appelle Gerry St. Germain et je viens de la Colombie-Britannique; j'ai l'honneur et le privilège de présider le comité.

Le comité a pour mandat d'étudier la législation et les affaires concernant les peuples autochtones du Canada, en général. Cela donne au comité la possibilité d'examiner toutes les questions qui concernent les Premières nations, les Métis et les Inuits.

Le comité a entrepris une étude de l'éducation primaire et secondaire des enfants des Premières nations vivant dans les réserves. Pour approfondir l'étude de ce sujet, le comité a invité ce soir des témoins du Bureau du vérificateur général.

En avril 2000, le Bureau du vérificateur général du Canada a publié un rapport dont un chapitre était consacré à une vérification du programme d'éducation primaire et secondaire relevant du ministère des Affaires indiennes et du Nord Canadien, MAINC, dans lequel il était affirmé que le ministère ne pouvait démontrer qu'il était en voie d'atteindre son objectif déclaré, c'est-à-dire aider les étudiants des Premières nations vivant dans les réserves à combler leurs besoins en matière d'éducation et à réaliser leurs aspirations. Le rapport mentionnait trois grands problèmes qu'il fallait résoudre.

En particulier, le ministère devait préciser son rôle dans l'éducation des enfants des Premières nations, mettre au point et utiliser des méthodes de mesure du rendement et améliorer le rendement opérationnel.

En novembre 2004, le Bureau du vérificateur général a publié un suivi de son rapport de 2000. Il concluait qu'à de rares exceptions, le ministère n'avait guère fait de progrès depuis 2000. Ce soir, nous voulons approfondir notre compréhension de ces conclusions en ayant un échange de vues avec nos témoins.

[*Français*]

Avant d'entendre nos témoins, permettez-moi de présenter les membres du comité qui sont présents.

*[English]*

First we have Senator Sibbenton from the Northwest Territories; next is Senator Dyck, from Saskatchewan, who is the deputy chair of this committee. We have Senator Campbell, from British Columbia; Senator Eaton, from Ontario; and Senator Hubley, from Prince Edward Island.

We also have Senator Patterson, from Nunavut; Senator Poirier, from New Brunswick; Senator Stewart Olsen, also from New Brunswick; and we have Senator Kochhar, from Ontario.

Welcome senators and please help me in welcoming our witnesses from the Office of the Auditor General of Canada, the Auditor General herself, Ms. Sheila Fraser, and with her is Mr. Ronnie Campbell, Assistant Auditor General, and Mr. Frank Barrett, Principal.

Ms. Fraser, we are always pleased to have you with us. You are one of our preferred witnesses on numerous issues, and it is really nice to have you here again with your capable people.

You have a short presentation I understand, and once the presentations are complete, we will open it up to questions from the senators.

You have the floor, Ms. Fraser.

**Sheila Fraser, Auditor General of Canada, Office of the Auditor General of Canada:** Thank you, Mr. Chair. It is always a pleasure to appear before this committee, and we thank you for this opportunity to discuss our work related to First Nations education.

As you mentioned, I am accompanied by Ronnie Campbell, Assistant Auditor General, and Frank Barrett, Principal, who are responsible for our work in Indian and Northern Affairs Canada.

Education is critical to improving the social and economic strengths of First Nations individuals to a level enjoyed by other Canadians. Numerous studies have stressed the importance and benefits of post-secondary education. The Royal Commission on Aboriginal Peoples linked it to capacity building, human resource development and self-government. The importance of capacity building has been raised in our past audits. In 2006, we noted that the federal government's success in implementing many of our recommendations has depended in large part on the capacity of First Nations to implement programs in their own communities.

As you mentioned, we have not conducted work on First Nations education since 2004. In 2000, we audited INAC's program to provide elementary and secondary education to First Nations. Among other observations, we found that the department could not demonstrate whether it was meeting its stated objective to assist First Nations students living on-reserve in achieving their

*[Traduction]*

Nous avons tout d'abord le sénateur Sibbenton, des Territoires du Nord-Ouest; à son côté se trouve le sénateur Dyck, de la Saskatchewan, qui est la vice-présidente du comité. Il y a le sénateur Campbell, de la Colombie-Britannique, le sénateur Eaton, de l'Ontario et le sénateur Hubley, de l'Île-du-Prince-Édouard.

Nous avons également le sénateur Patterson, du Nunavut, le sénateur Poirier, du Nouveau-Brunswick, le sénateur Stewart Olsen, également du Nouveau-Brunswick et nous avons le sénateur Kochhar, de l'Ontario.

Bienvenue sénateurs et aidez-moi à accueillir nos témoins du Bureau du vérificateur général du Canada, la vérificatrice générale elle-même, Mme Sheila Fraser, qui est accompagnée de M. Ronnie Campbell, vérificateur général adjoint et de M. Frank Barrett, directeur principal.

Madame Fraser, c'est toujours un plaisir de vous recevoir ici. Vous êtes une de nos témoins préférés dans divers domaines et c'est vraiment très agréable que vous soyez ici accompagnée de vos collaborateurs si compétents.

Vous allez présenter, je crois, un bref exposé et quand vous aurez terminé, nous passerons aux questions des sénateurs.

Madame Fraser, vous avez la parole.

**Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada, Bureau du vérificateur général du Canada :** Merci, monsieur le président. Il est toujours agréable de comparaître devant le comité et nous vous remercions de nous donner la possibilité de parler du travail que nous avons effectué dans le domaine de l'éducation des Premières nations.

Comme vous l'avez mentionné, je suis accompagnée par Ronnie Campbell, vérificateur général adjoint et Frank Barrett, directeur principal, qui sont responsables du travail que nous effectuons à Affaires indiennes et du Nord Canada.

L'éducation constitue un facteur déterminant pour améliorer la situation socioéconomique des membres des Premières nations et la rendre comparable à celle des autres Canadiens. De nombreuses études mettent en lumière l'importance et les avantages de l'enseignement postsecondaire. La Commission royale sur les peuples autochtones a établi un lien entre l'éducation postsecondaire et le renforcement des capacités, le développement des ressources humaines et l'autonomie gouvernementale. Dans nos vérifications antérieures, nous avons souligné l'importance du renforcement des capacités. En 2006, nous avons relevé que la capacité du gouvernement à donner suite à nombre de nos recommandations dépendait, dans une large mesure, de la capacité des Premières nations à mettre en œuvre des programmes dans leurs collectivités.

Comme vous l'avez mentionné, nous n'avons pas étudié l'enseignement destiné aux Premières nations depuis 2004. En 2000, nous avions vérifié le programme mis sur pied par le MAINC qui vise à offrir aux Premières nations un enseignement primaire et secondaire. Entre autres, nous avions signalé que le ministère ne pouvait démontrer qu'il était en voie d'atteindre son

education needs and aspirations. We also found a significant gap in educational achievement between Indian students and non-Indian students. The education gap refers to the proportion of First Nations people living on-reserve over the age of 15, with at least a high school diploma, compared with the proportion in the overall Canadian population. At that time, we recommended that an action plan be implemented to close the gap.

*[Translation]*

In 2004, we followed up on recommendations and observations from our 2000 audit and also included the Post-Secondary Student Support Program in our audit scope. We found that the situation had not improved since 2000.

By 2004, the education gap had not narrowed, and the time estimated to close that gap had actually increased from 27 to 28 years.

Despite its commitments, we found that the department had made limited progress in the way it supported, administered, and reported on its Elementary and Secondary Education Program for students living on reserves. The department still had not defined its role and responsibilities with respect to education.

Our 2004 audit also found significant weaknesses in the department's Post-Secondary Student Support Program. We reported that the way INAC allocated funds to First Nations did not ensure equitable access to as many students as possible.

Moreover, the department did not know whether those funds had been used for the purpose intended. As with its Elementary and Secondary Education Program, the department had not clearly defined its roles and responsibilities. We have not conducted any additional audit work in this area since 2004.

However, in 2009 INAC conducted two internal audits of these programs; one on the Elementary and Secondary Education Program and another on the Post-Secondary Student Support Program. These audits identified several of the same weaknesses that our audit had found five years earlier.

*[English]*

Mr. Chair, we are beginning a follow-up audit that will include First Nations education. We will revisit some of our observations and look at INAC's progress in implementing some of our past recommendations. We plan to table this audit in April 2011 and would be pleased to appear at this committee to discuss our findings at that point.

objectif déclaré, c'est-à-dire aider les étudiants des Premières nations vivant dans les réserves à combler leurs besoins en matière d'éducation et à réaliser leurs aspirations. Nous avons également observé qu'il y avait un écart de scolarisation important entre les étudiants des Premières nations et les autres étudiants dans la population canadienne. Nous entendons par écart la proportion des membres des Premières nations, qui vivent dans les réserves et sont âgés de plus de 15 ans et titulaires d'au moins un diplôme d'études secondaires, par rapport à la proportion des diplômés d'études secondaires dans l'ensemble de la population canadienne. Nous avions recommandé, à cette époque, qu'un plan d'action soit mis en oeuvre pour combler cet écart.

*[Français]*

En 2004, nous avons effectué un suivi des recommandations et des observations de notre vérification de 2000, en y incluant également le Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire. Nous avons alors constaté que la situation ne s'était pas améliorée depuis 2000.

En 2004, l'écart de scolarisation n'avait pas diminué. En fait, le temps nécessaire pour combler cet écart, selon les estimations, avait augmenté, passant de 27 à 28 années.

Nous avons constaté que le ministère, malgré ses engagements, avait réalisé peu de progrès dans sa façon de financer et d'administrer ses programmes d'enseignement primaire et secondaire destinés aux étudiants des réserves, et de faire rapport à cet égard. Le ministère n'avait pas encore défini son rôle ni ses responsabilités en matière d'enseignement.

Lors de notre vérification de 2004, nous avons également relevé des lacunes importantes dans le programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire. Nous avons signalé que le mode d'affectation des fonds aux Premières nations par le ministère ne garantissait pas un accès équitable au plus grand nombre d'étudiants possible.

Par ailleurs, le ministère ignorait si les fonds octroyés avaient servi aux fins prévus. Tout comme pour les programmes d'enseignement primaire et secondaire, le ministère n'avait pas clairement défini ses rôles ni ses responsabilités. Nous n'avons pas effectué d'autres travaux dans ce domaine depuis 2004.

Toutefois, en 2009, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a réalisé deux vérifications internes de ces programmes; l'une, sur les programmes d'enseignement primaire et secondaire et l'autre, sur le programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire. Les vérificateurs du ministère ont relevé plusieurs des mêmes lacunes qui avaient été relevées par nos vérificateurs cinq ans auparavant.

*[Traduction]*

Monsieur le président, nous entamons maintenant une vérification de suivi qui englobera l'enseignement aux Premières nations. Nous allons réexaminer certaines de nos observations ainsi que les progrès réalisés par le ministère dans la mise en oeuvre de certaines de nos recommandations antérieures. Nous prévoyons présenter ce chapitre en avril 2011 et nous nous ferons un plaisir de témoigner devant le comité pour discuter de nos constatations.

Mr. Chair, that concludes my opening statement. We would be pleased to answer any questions the committee members may have. Thank you.

**The Chair:** Thank you, Ms. Fraser.

I presume you have read the terms of reference of our study. As we have in the past, we are trying to focus on a narrow aspect of trying to establish what type of foundation we have to possibly recommend or change to make the educational system work on-reserve for First Nations.

I am really encouraged that you will revisit some of the observations you have had in the past. Have you actually made any recommendations to structural change in the infrastructure that exists, or is that your responsibility as such, or do you just basically report on the situation as is as opposed to recommending changes that would facilitate the improvement that we are all looking for?

**Ms. Fraser:** When we did the audit in 2000 and the follow-up in 2004, we looked at the program as it was designed at that point in time within the mechanics of government, and we really hesitate to recommend major changes to how government establishes its program. Certainly, when we did the larger follow-up in 2006, we did talk about capacity and helping to build capacity within First Nations communities, and certainly we have alluded to such things as education boards, for example, and creating institutions that would help First Nations to progress. I think everyone recognizes that when programs were transferred to First Nations, many of those institutions and structural support were not there to achieve it. That has been mentioned. I do not know if we mentioned it specifically in 2000, but I believe we talked about institutions. That would deal with school board curricula and those types of issues.

**The Chair:** I am sure you are aware that there are tripartite agreements being entered into with the provinces, and I wonder whether your department, when you revisit this subject, would be proper to suggest that maybe we look at some of these memorandums of understanding and some of these tripartite agreements being entered into in New Brunswick, Nova Scotia, British Columbia and Alberta?

**Ms. Fraser:** Yes, absolutely. Even when we did one of the audits, we looked at the agreements with the Mi'kmaq in Nova Scotia, Mi'kmaq Education Agreement, and that has actually been around for quite a while, since 1997. We noted that in the report at the time and indicated some lessons that could be learned and experiences that should come from that. Certainly that would be one area that I think would be beneficial for the committee to look at.

**Senator Sibbeston:** Ms. Fraser, in 2004, you made a fairly long list of suggestions as to what INAC could do better. They agreed with them but added that success in achieving educational goals could only be measured in the long term.

Monsieur le président, voilà qui termine ma déclaration préliminaire. Nous serons heureux de répondre aux questions des membres du comité. Merci.

**Le président :** Merci, madame Fraser.

Je présume que vous avez lu les paramètres de notre étude. Comme nous l'avons fait dans le passé, nous essayons de nous concentrer sur un aspect précis, à savoir essayer d'établir le genre de fondation que nous pourrions recommander ou modifier pour que le système d'éducation donne de bons résultats dans les réserves des Premières nations.

Je suis très heureux que vous ayez décidé de revoir les commentaires que vous avez faits dans le passé. Avez-vous véritablement présenté des recommandations pour modifier l'infrastructure actuelle ou est-ce là votre responsabilité actuelle, ou allez-vous simplement faire rapport sur la situation telle qu'elle est par opposition à recommander des changements qui faciliteraient les améliorations que nous recherchons tous?

**Mme Fraser :** Lorsque nous avons effectué la vérification de 2000 et le suivi en 2004, nous avons examiné le programme tel qu'il était conçu à ce moment-là au sein du gouvernement et nous avons vraiment hésité à recommander des changements majeurs à la façon dont le gouvernement avait mis sur pied son programme. Par contre, lorsque nous avons fait un suivi plus large en 2006, nous avons parlé de capacité et d'aider à renforcer les capacités des collectivités des Premières nations, et nous avons effectivement fait allusion à des choses comme les conseils scolaires, par exemple, et à la nécessité de créer des institutions qui aideraient les Premières nations à progresser. Je crois que tout le monde admet que, lorsque ces programmes ont été transférés aux Premières nations, celles-ci ne possédaient pas la plus grande partie des institutions et du soutien structurel dont elles avaient besoin pour les mettre en œuvre. Cela a déjà été mentionné. Je ne sais pas si nous l'avons mentionné expressément en 2000, mais je pense que nous avons parlé des institutions. Cela concerne les programmes adoptés par les conseils scolaires et ce genre de questions.

**Le président :** Je suis sûr que vous savez que des ententes tripartites ont été conclues avec les provinces, et je me demande si votre ministère, lorsque vous allez revoir ce sujet, pourrait suggérer que nous examinions certains de ces protocoles d'entente et ententes tripartites qui ont été conclues au Nouveau-Brunswick, en Nouvelle-Écosse, en Colombie-Britannique et en Alberta?

**Mme Fraser :** Oui, absolument. Au cours d'une de nos vérifications, nous avons même étudié les ententes conclues avec les Micmacs de la Nouvelle-Écosse, l'Entente sur l'éducation des Micmacs, et cela fait un bon moment qu'elle existe, depuis 1997. Nous l'avons mentionné dans le rapport à l'époque et décrit certaines leçons que l'on pouvait tirer de ces expériences. Je pense effectivement que c'est un domaine qu'il serait bon que le comité examine.

**Le sénateur Sibbeston :** Madame Fraser, en 2004, vous avez dressé une liste assez longue de suggestions portant sur ce que le MAINC pourrait améliorer. Le ministère a accepté ces suggestions, mais a ajouté qu'en ce qui concerne la réalisation des objectifs en matière d'éducation, le succès ne pouvait se mesurer qu'à long terme.

I do not know whether this was a situation where they were passing the buck or really recognizing that they were an entity that could not do much more than what they had been doing.

Do you think INAC is an entity that can improve or reform First Nations education, considering that they are really only a funding agency and that they are not an entity that is similar to a provincial department of education, which is responsible for all of education, setting the curriculum, the standard and the hiring and so forth?

Education is in the hands of First Nations people in our country, so recognizing that do you think INAC is really not able to do more than what they have done to date? When we look at INAC and maybe want to criticize them for the lack of progress, are we really dealing with the right entity, or should we be looking at First Nations themselves and urging them to do better than what they have been doing?

**Ms. Fraser:** In many of the audits we have done, be they in education or in other areas, we raised the issue of the department and government not clearly defining their responsibilities and roles. We raised it clearly in our audits on education: Is the role of INAC simply a funding agency, or do they have more responsibilities than that?

That is essential to answering your question because they would appear to assume more responsibility than simply funding. On the part of First Nations, there is an expectation that they have more responsibilities, yet it is not clear. INAC has not put in place many of the measures and systems you would expect to monitor the educational progress that has been made and whether the education is of a high quality. In collaboration with First Nations, they have to define what the respective roles and responsibilities are.

I was just looking today at the internal audit report done in 2009, which I mentioned. The exact same issues we raised in 2000 are being raised now. Much more progress should have been made on some of these basic issues than the department appears to be making.

**Senator Campbell:** How often have you audited various programs at INAC over the years, generally?

**Ms. Fraser:** We have done audits at least once a year, and sometimes twice a year.

**Senator Campbell:** What is the compliance? I am astounded that what you found in 2000 has not changed even by their own audit in 2009. I am concerned about that.

**Ms. Fraser:** We did a fairly major follow-up in 2006, and that is what we are planning to do next spring. We saw that some progress was made on some recommendations, but the progress

Je ne sais pas s'il voulait se soustraire à ses responsabilités ou si le ministère reconnaissait qu'il ne pouvait faire beaucoup plus qu'il ne faisait déjà.

Pensez-vous que le MAINC est une entité qui peut améliorer ou réformer l'éducation des Premières nations, si l'on considère qu'il joue le rôle d'un organisme de financement et qu'il n'est pas une entité comparable à un ministère provincial de l'éducation, qui est responsable de l'ensemble de l'éducation, de l'établissement des programmes, des normes, de l'embauche et du reste?

Au Canada, l'éducation est entre les mains des Premières nations, et à partir de ce fait, pensez-vous que le MAINC n'est vraiment pas capable de faire davantage que ce qu'il a fait jusqu'ici? Lorsque nous examinons le MAINC et que nous voulons le critiquer pour l'absence de progrès, nous adressons-nous vraiment à l'entité responsable ou ne devrions-nous pas nous adresser aux Premières nations et les inviter à faire mieux que ce qu'elles ont fait jusqu'ici?

**Mme Fraser :** Dans la plupart des vérifications que nous avons effectuées, que ce soit dans le domaine de l'éducation ou un autre, nous avons soulevé le fait que le ministère et le gouvernement ne définissent pas clairement quels sont leurs responsabilités et rôles respectifs. Nous avons soulevé clairement cet aspect dans nos vérifications sur l'éducation : le rôle du MAINC est-il simplement celui d'une agence de financement ou doit-il assumer d'autres responsabilités?

C'est un élément essentiel à résoudre si je veux répondre à votre question, parce qu'il semble que les responsabilités du ministère ne se limitent pas au seul financement. Du côté des Premières nations, on estime qu'elles assument davantage de responsabilités, mais cela n'est pas clair. Le MAINC n'a pas mis en place la plupart des systèmes et mécanismes de mesure qui permettraient de surveiller les progrès qui ont été réalisés en éducation et de savoir si l'éducation est de bonne qualité. Il doit définir, en collaboration avec les Premières nations, quels sont les responsabilités et les rôles respectifs.

Je regardais aujourd'hui encore le rapport de vérification interne effectué en 2009, que j'ai mentionné. Il soulevait exactement les mêmes questions que celles que nous avions soulevées en 2000. Le ministère aurait dû progresser beaucoup plus sur ces grandes questions fondamentales qu'il ne semble l'avoir fait.

**Le sénateur Campbell :** Avec quelle fréquence avez-vous vérifié les divers programmes du MAINC dans le passé, d'une façon générale?

**Mme Fraser :** Nous faisons des vérifications au moins une fois par an et parfois, deux fois par an.

**Le sénateur Campbell :** Quel est le taux d'observation? J'ai été étonné de voir que ce que vous aviez constaté en 2000 n'avait pas changé, même d'après la propre vérification du ministère de 2009. J'avoue que cela m'inquiète.

**Mme Fraser :** Nous avons fait un suivi assez important en 2006 et c'est ce que nous avons prévu de faire au printemps prochain. Nous avons noté un certain progrès à l'égard de certaines

tended to be administrative or internal process matters of the department. Little progress was made on some of the more challenging recommendations.

We should probably not prejudge what our conclusions will be before doing the audit, but I would not be surprised if the conclusions next spring are about the same, based on some of the internal audit that we are seeing. The department is having a difficult time making real progress on some of the issues that we have raised over the years.

**Senator Campbell:** British Columbia has the First Nations Education Steering Committee, FNESC. In 2007, the First Nations jurisdiction over education in British Columbia came into effect. Have you had an opportunity to review that at all?

**Ms. Fraser:** No, we have not looked at that.

**Senator Campbell:** You did the audit in 2004. Did FNESC appear to have a well-defined relationship with INAC and the province?

**Ms. Fraser:** I will ask Mr. Campbell. I am not sure that we looked at that specific issue at the time; it was more of a follow-up of the recommendations of 2000, to see if progress had been made.

**Senator Eaton:** I sit on another committee that has been looking at Aboriginal access to post-secondary education. We have had many witnesses, both First Nations people and educators. One of the suggestions was that money should not go to the band. Instead, each First Nations child born receives a bank account that they cannot access. However, they would receive so much a year for every year of high school completed, and then a bonus, which they could use 10 years following their graduation of high school for post-secondary school.

Is INAC's funding envelope too large? Should it be divided? Instead of giving the band X sum of money, could they not divide the envelope into education, housing and health? Do you think that would make a difference?

**Ms. Fraser:** The funding is targeted for post-secondary education.

**Senator Eaton:** What about kindergarten through to the end of high school?

**Ms. Fraser:** The funding is targeted at different programs, so primary and secondary would probably be one envelope. Post-secondary would be another one, as would health. A number of various envelopes are given.

recommandations, mais ces progrès touchaient, d'une façon générale, des questions de processus interne ou administratif du ministère. Il y avait eu peu de progrès effectués à l'égard des recommandations plus complexes.

Je ne devrais sans doute pas dire à l'avance quelles seront nos conclusions avant d'avoir effectué la vérification, mais je ne serais pas surprise si les conclusions auxquelles nous arriverons au printemps prochain demeurent à peu près les mêmes, si je me fie à certaines vérifications internes dont nous avons pris connaissance. Le ministère éprouve une grande difficulté à faire de véritables progrès sur certaines questions que nous avons régulièrement soulevées dans le passé.

**Le sénateur Campbell :** La Colombie-Britannique a mis sur pied le First Nations Education Steering Committee, FNESC (Comité directeur de l'éducation des Premières nations). En 2007, la compétence en matière d'éducation a été transférée aux Premières nations en Colombie-Britannique. Avez-vous eu l'occasion d'examiner tout cela?

**Mme Fraser :** Non, nous ne l'avons pas fait.

**Le sénateur Campbell :** Vous avez fait une vérification en 2004. Est-ce que le FNESC semble avoir une relation bien définie avec le MAINC et la province?

**Mme Fraser :** Je vais demander à M. Campbell. Je ne suis pas certaine que nous ayons examiné cette question à l'époque; il s'agissait davantage d'un suivi des recommandations de 2000, de voir si des progrès avaient été réalisés.

**Le sénateur Eaton :** Je fais partie d'un autre comité qui a examiné l'accès des Autochtones à l'éducation postsecondaire. Nous avons entendu de nombreux témoins, des représentants des Premières nations ainsi que des éducateurs. Une des suggestions qui ont été faites est que les fonds ne devraient pas être remis à la bande. Il faudrait plutôt donner à chaque enfant des Premières nations une somme placée dans un compte bancaire auquel il ne peut avoir accès. Cependant, chaque enfant recevrait tant par an pour chaque année d'études secondaires achevée et ensuite une prime, qu'il pourrait utiliser au cours des 10 années suivant la fin de ses études secondaires en vue de faire des études postsecondaires.

L'enveloppe de financement du MAINC est-elle trop importante? Faudrait-il la répartir? Au lieu de donner une somme X à telle bande, ne pourrait-on pas diviser l'enveloppe entre l'éducation, le logement et la santé? Pensez-vous que cela ferait une différence?

**Mme Fraser :** Le financement est destiné à l'éducation postsecondaire.

**Le sénateur Eaton :** Comment cela se passe-t-il pour l'école maternelle jusqu'à la fin de l'école secondaire?

**Mme Fraser :** Le financement est destiné à différents programmes, de sorte que l'éducation primaire et secondaire serait sans doute regroupée dans un seul budget. L'éducation postsecondaire aurait un autre budget, tout comme la santé. Le ministère distribue un certain nombre d'enveloppes.

One of the issues we found in the funding, particularly for post-secondary education, was the way the funding was distributed. We have seen this in other programs — child and family services comes to mind. It is done on a historical basis rather than on actual need. There is no assurance that the funding is being distributed equitably across the country.

The internal audit report mentions that the cost of the program is increasing at a higher rate than the funding increase. This again is an issue common in many programs. The budget funding increases for INAC have a cap of 2 per cent. They mention that the post-secondary education fees alone are increasing more than 4 per cent a year. Obviously, the number of students eligible is decreasing.

There was no assurance, either, that the money was going to fund post-secondary education. The department did not track it. At times, there can be surpluses — the money is not all spent — but because of needs in other programs, the money that is targeted for post-secondary education could be shifted to other programs. There are all of those issues in the way the funding has been handled.

**Senator Eaton:** You could almost say that the same thing might happen with the funding envelope for primary education?

**Ms. Fraser:** Yes. It is possible.

**Senator Eaton:** Would it be possible for you to recommend in your next audit something that could ensure that the funds are actually going to where they should be going, whether it is primary or post-secondary education?

**Ms. Fraser:** We have made the recommendation many times that the department should be tracking and ensuring that the funds are used for the purposes intended.

**Senator Eaton:** Is there another way of ensuring the money goes into education?

**Ms. Fraser:** It comes back to a more fundamental question of whether this is government to government or government to individuals, and the relationship between the federal government and First Nations governments. If the objective is that the First Nations should be running and managing their own programs, then it should be assisting them to do that equitably.

**Ronnie Campbell, Assistant Auditor General, Office of the Auditor General of Canada:** In education, as in some other areas at INAC, we are looking at what you might call provincial-like programs in that off-reserve is the purview of the provinces.

Un des problèmes que nous avons constatés dans le financement, en particulier pour l'éducation postsecondaire, était la façon dont les fonds étaient distribués. Nous avons déjà constaté cela avec d'autres programmes — les services à l'enfance et à la famille me viennent à l'esprit. La distribution s'effectue en fonction des montants attribués précédemment, plutôt qu'en fonction des besoins actuels. Il n'est pas garanti que le financement soit réparti équitablement entre les différentes régions du pays.

Le rapport de vérification interne mentionne que le coût du programme augmente plus rapidement que le financement lui-même. C'est là encore une fois une difficulté que l'on retrouve dans de nombreux programmes. L'augmentation du financement est plafonnée pour le MAINC à deux pour cent. Il est mentionné dans ce rapport que les frais d'éducation postsecondaire à eux seuls augmentent de plus de quatre pour cent par an. Bien évidemment, le nombre des étudiants qui ont droit à une aide diminue.

Il n'était pas non plus garanti que les fonds étaient utilisés pour financer l'éducation postsecondaire. Le ministère n'a pas fait de suivi. Il arrive qu'il y ait des excédents — les fonds ne sont pas dépensés entièrement — mais à cause des besoins relatifs à d'autres programmes, l'argent destiné à l'éducation postsecondaire peut être attribué à d'autres programmes. La façon dont le financement s'effectue soulève toute une série de questions.

**Le sénateur Eaton :** Seriez-vous également presque prête à dire que la même chose s'est peut-être passée avec l'enveloppe de financement destinée à l'éducation primaire?

**Mme Fraser :** Oui. C'est possible.

**Le sénateur Eaton :** Pourriez-vous recommander dans votre prochaine vérification que des mesures soient prises pour que les fonds soient réellement utilisés pour les fins auxquelles ils sont attribués, qu'il s'agisse d'éducation primaire ou postsecondaire?

**Mme Fraser :** Nous avons déjà recommandé à plusieurs reprises que le ministère suive les fonds et veille à ce qu'ils soient utilisés pour les fins prévues.

**Le sénateur Eaton :** Existe-t-il une autre façon de garantir que les fonds seront utilisés pour l'éducation?

**Mme Fraser :** Cela pose en fait une question plus fondamentale, celle de savoir s'il s'agit d'un rapport de gouvernement à gouvernement ou de gouvernement à individus et de la nature des relations entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des Premières nations. Si l'objectif est de confier aux Premières nations l'administration et la gestion de leurs propres programmes, alors le gouvernement fédéral devrait les aider à le faire de façon équitable.

**Ronnie Campbell, vérificateur général adjoint, Bureau du vérificateur général du Canada :** Dans le domaine de l'éducation, tout comme dans d'autres domaines qui relèvent du MAINC, nous avons ce que l'on pourrait appeler des programmes comparables à des programmes provinciaux dans la mesure où les Indiens qui vivent hors réserve relèvent des provinces.

Quite often within INAC, there is an objective of compatibility. Certainly in child and family services, they had an objective of funding services that were compatible with those delivered in the provinces. We noticed in that audit that that was the objective, but they did not fund it that way. As the Auditor General was saying, they funded it through other ways. However, there was a disconnect between the objective of funding something to a compatible level of service compared to how they actually funded it.

In education, you can quite easily impute an objective of compatibility there, in that when we talked in 2000 and again in 2004 about the education gap or the time it would take to close that gap, of course, INAC said that they agreed with that and would do something about it. As the honourable senator is pointing out, you can have that objective of trying to attain some degree of compatibility without funding it accordingly, so you are hardly likely to get there.

**Senator Eaton:** We are really up against a rock and a hard place.

**Senator Hubley:** I was just looking at how you have predicted the number of years it would take to close the gap. From 2000, I think it was to be 23 years to close the gap; by 2004, it had actually risen to 28 years. We are not exactly encouraged that we are moving in the correct direction with education.

Have you seen any significant changes recently that might suggest that when you do your follow-up audit in 2011, you will see improvement in that gap?

**Ms. Fraser:** We are not aware of any significant improvements to date. We have not done any audit work to allow us to assess it one way or another. The internal audit has come up with many of the same issues. It certainly has not noted that anything has changed significantly.

**Senator Hubley:** You briefly discussed school boards. Mr. Mendleson, who appeared as a witness, was quite direct in saying that the system is wrong; the system is not producing results at all. He suggested moving to the creation of school boards and giving appropriate funding and responsibilities to that board. We must give those boards the actual powers to make decisions.

I am sure that has never been costed out. Should we look at other models and be prepared to put the funding and responsibility behind those decisions?

**Ms. Fraser:** As I mentioned earlier, we talked about the importance of institutions to support the capacity building of First Nations in our follow-up work and other audits. Mr. Campbell pointed out that in our audit of 2000, we

Bien souvent les programmes du MAINC ont comme objectif la compatibilité. Cela est vrai pour les services à l'enfance et à la famille qui ont pour objectif de financer des services compatibles avec ce qu'offrent les provinces. Nous avons constaté au cours de la vérification que c'était bien là leur objectif, mais le gouvernement ne l'a pas financé de cette façon. Comme le disait la vérificatrice générale, ce programme a été financé selon d'autres méthodes. Il y avait toutefois un manque de concordance entre l'objectif consistant à financer un programme à un niveau de service compatible et la façon dont le programme a été financé en réalité.

Dans le domaine de l'éducation, il est très facile de découvrir un objectif de compatibilité, dans la mesure où, lorsque nous avons parlé en 2000 et de nouveau en 2004 de l'écart en matière d'éducation ou du temps qu'il faudrait pour le combler, bien sûr, le MAINC a déclaré qu'il reconnaissait l'existence de l'écart et qu'il le corrigerait. Comme l'honorable sénateur l'a fait remarquer, il est possible de se donner comme objectif d'atteindre un certain niveau de compatibilité, mais sans financer cet objectif en conséquence, de sorte qu'il n'est guère possible de l'atteindre.

**Le sénateur Eaton :** Nous nous trouvons donc devant un dilemme insoluble.

**Le sénateur Hubley :** J'ai examiné la façon dont vous avez calculé le nombre d'années qu'il faudrait pour combler cet écart. En 2000, vous disiez qu'il faudrait 23 ans pour combler l'écart; en 2004, ce chiffre était en fait passé à 28 ans. Nous sommes loin de pouvoir dire que nous nous sommes engagés dans la bonne direction dans le domaine de l'éducation.

Avez-vous constaté récemment des changements importants qui pourraient indiquer que, lorsque vous effectuerez votre vérification de suivi en 2011, cet écart sera en partie comblé?

**Mme Fraser :** Jusqu'ici, nous n'avons pas constaté d'améliorations notables. Nous n'avons pas encore effectué un travail de vérification qui nous permettrait de conclure dans un sens ou dans l'autre. La vérification interne a fait ressortir un bon nombre de difficultés anciennes. Il est certain qu'elle n'a pas permis de conclure que la situation avait évolué de façon notable.

**Le sénateur Hubley :** Vous avez brièvement mentionné les conseils scolaires. M. Mendleson, qui a comparu comme témoin, a très clairement déclaré que le système était mauvais; le système ne permet pas d'obtenir des résultats. Il a proposé de mettre sur pied des conseils scolaires et de leur accorder un financement et des responsabilités appropriées. Nous devons confier à ces conseils le pouvoir de prendre des décisions.

Je suis sûre que ces coûts n'ont jamais été calculés. Devrions-nous envisager d'autres modèles et être disposés à appuyer ces décisions par un financement et des responsabilités appropriées?

**Mme Fraser :** Comme je l'ai mentionné plus tôt, dans nos activités de suivi et dans les autres vérifications, nous avons parlé de l'importance de créer des institutions susceptibles d'appuyer le renforcement des capacités des Premières nations. M. Campbell a

mentioned that the House of Commons Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development recommended in 1996 that INAC establish an Aboriginal education institute as its highest priority. That was 15 years ago.

At one point, discussions took place with First Nations about establishing some type of an institute or board of education to help First Nations develop that capacity. However, it did not advanced very far.

**Senator Hubley:** There are school boards that perhaps influence curricula and things of that nature. We heard that First Nations must have power to make the decisions on schools, curriculum and hiring — taking on the role as a school board. Unless the department is prepared to divest the educational responsibility and allow First Nations to be masters of their educational system, which I believe they want, progress may not be possible.

**Ms. Fraser:** I agree. I also suggest that the committee compare the funding. What is the funding provided per child on-reserve compared to what the federal government pays to a provincial government for education?

We saw a significant difference in child and family services in Alberta; when a new agreement was reached, funding went up 75 per cent. It is not a question of a few dollars here and there. How do you pay teachers? How do you ensure schools and all ancillary services are kept up to date?

We have not done much analysis on the funding question, but I think that is an important area to review.

**Senator Kochhar:** Are these deficiencies and non-compliance uniform throughout the country? Is there more non-compliance in one part of the country compared to other parts?

**Ms. Fraser:** We do not break down our audits much by specific regional differences. We look more at overall management of the program. Therefore, I expect these deficiencies are across the country. Some variation may occur because of different arrangements with provincial governments. The issues on tracking progress, collecting performance information and ensuring equitable access to funding affect the entire country.

**Senator Kochhar:** When you find non-compliance and deficiencies, can the government put conditions on further funding such that unless rules are followed and compliance met, funding will be reduced or changed in some way?

fait remarquer qu'au cours de notre vérification de 2000, nous avons mentionné que le Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord de la Chambre des communes avait recommandé en 1996 que le MAINC fasse de la création d'un institut d'éducation autochtone sa plus grande priorité. C'était il y a 15 ans.

À un moment donné, le ministère a eu des discussions avec les Premières nations en vue de mettre sur pied un institut ou un conseil d'éducation chargé d'aider les Premières nations à acquérir cette capacité. Ce projet n'a toutefois guère avancé.

**Le sénateur Hubley :** Il y a des conseils scolaires qui influencent peut-être les programmes et les choses de ce genre. On nous a dit que les Premières nations doivent avoir le pouvoir de prendre des décisions au sujet des écoles, des programmes et de l'embauche — exercer les fonctions d'un conseil scolaire. Si le ministère n'est pas disposé à se départir de ses responsabilités en matière d'éducation et à donner aux Premières nations le plein contrôle de leur système éducatif, qui est, je crois, ce qu'elles veulent, il ne sera peut-être pas possible de faire des projets dans ce domaine.

**Mme Fraser :** Je suis d'accord avec vous. Je suggère également que le comité compare le financement. Quel est le financement accordé pour un enfant qui vit dans une réserve comparé à ce que le gouvernement fédéral verse au gouvernement provincial pour l'éducation?

Nous avons constaté une différence importante dans les services à l'enfance et à la famille en Alberta; lorsqu'une nouvelle entente a été conclue, le financement a augmenté de 75 p. 100. Il ne s'agit pas d'ajouter quelques dollars ici et là. Combien sont payés les professeurs? Comment s'assurer que les écoles et tous les services accessoires sont à jour?

Nous n'avons pas vraiment analysé l'aspect financement, mais cela me paraît un domaine qu'il serait important d'examiner.

**Le sénateur Kochhar :** Est-ce qu'on retrouve ces lacunes et cette inobservation des recommandations dans toutes les régions du pays? La situation est-elle plus grave dans une région que dans une autre pour ce qui est de l'inobservation?

**Mme Fraser :** Il est rare que nous passions des vérifications en notant les différences régionales. Nous examinons habituellement l'administration générale d'un programme. C'est la raison pour laquelle je m'attends à retrouver ces lacunes dans les différentes régions. Il peut y avoir certaines variations à cause des différences entre les ententes qui ont été conclues avec les gouvernements provinciaux. Les questions que soulèvent le suivi des progrès, la collecte des renseignements sur le rendement et la garantie d'un accès équitable au financement touchent l'ensemble du pays.

**Le sénateur Kochhar :** Lorsque vous constatez des lacunes et l'inobservation des recommandations, le gouvernement peut-il exiger des bénéficiaires du financement qu'ils respectent les règles et les observent, car, sinon, le financement qui leur est destiné sera réduit ou modifié?

**Ms. Fraser:** The federal government has strong power vis-à-vis First Nations. They can delay or cut funding, et cetera, if they want. However, our recommendations are addressed to the government and to the department in areas where they should improve their management.

**Senator Poirier:** In your opening remarks, you recommended an action plan was to be implemented to close the gap. You continue to say that you followed up on the recommendations and observations in 2004. You found the situation had not improved since 2000 and that by 2004 the gap had expanded rather than narrowed. Then you went on to say that you found that the department had made limited progress in the way it was supported.

However, if I go back to the second recommendation, it says that the importance of capacity building has been raised in your past audit. In 2006, you noted that the federal government's success in implementing many of your recommendations has depended in large part on the capacity of First Nations to implement programs in their own communities.

Was a recommendation made to INAC to look at the capacity of First Nations to determine if they have the ability to implement their programs? In your audit, did you look at which First Nations did not have such capability? If so, were they compared to First Nations that did have that capability to determine if that is where there is a weakness?

It is good to say that INAC wants to do something, but in reality you must have the partnership connecting both parties.

**Ms. Fraser:** We recognize that INAC cannot take these measures alone. It clearly must be done in collaboration and consultation with First Nations.

We do not do assessments of First Nations ourselves. We have not rated — if you will — capacity. We certainly expect the department to have that information. The department has the information to a certain degree because funding formulas and agreements will be more or less flexible depending on the department's assessment of how well the First Nation is able to manage its own affairs.

If INAC has assessed that the First Nation is more capable, the First Nation will have fewer conditions and possibly receive more block funding than would another First Nation with more limited capacity for which funding would be more targeted and specific.

I know we made that commentary. I do not know that we actually made a recommendation such as that. We often comment that INAC must take into account the capacity of First Nations in delivering their programs. We have certainly made several recommendations urging them to help First Nations to increase

**Mme Fraser :** Le gouvernement fédéral dispose de vastes pouvoirs sur les Premières nations. Il peut retarder ou supprimer le financement, si c'est ce qu'il veut faire. Nos recommandations s'adressent toutefois au gouvernement et au ministère et portent sur les domaines dans lesquels ils doivent améliorer leur gestion.

**Le sénateur Poirier :** Dans vos remarques préliminaires, vous avez recommandé un plan d'action qui devait être mis en œuvre pour combler cet écart. Vous avez dit ensuite que vous avez fait un suivi sur les recommandations et les observations en 2004. Vous avez constaté que la situation ne s'était pas améliorée depuis 2000 et qu'en 2004, l'écart s'était aggravé plutôt que comblé. Vous avez ensuite mentionné que vous avez constaté que le ministère avait fait des progrès limités dans ce domaine.

Cependant, si je reviens à la deuxième recommandation, vous dites que vous avez soulevé dans la vérification précédente l'importance du renforcement des capacités. En 2006, vous avez constaté que le succès qu'avait eu le gouvernement fédéral dans la mise en œuvre d'un bon nombre des recommandations dépendait en grande partie de la capacité des Premières nations à mettre en œuvre des programmes dans leurs propres collectivités.

Avez-vous recommandé au MAINC d'étudier les capacités des Premières nations pour savoir si elles avaient les moyens de mettre en œuvre leurs programmes? Au cours de votre vérification, avez-vous essayé de savoir quelles étaient les Premières nations qui ne possédaient pas ces capacités? Si c'est le cas, avez-vous comparé ces Premières nations à celles qui possédaient ces capacités pour voir s'il existait une faiblesse?

C'est une chose de dire que le MAINC veut faire certaines choses, mais en réalité, il faut construire un partenariat entre les deux parties.

**Mme Fraser :** Nous savons que le MAINC ne peut prendre toutes ces mesures seul. Il doit bien évidemment agir en collaboration et en consultation avec les Premières nations.

Nous n'avons pas à évaluer nous-mêmes les Premières nations. Nous n'avons pas évalué — si je peux m'exprimer ainsi — leurs capacités. Nous pensons que le ministère devrait posséder cette information. Le ministère possède une partie de cette information parce que les formules de financement et les ententes sont plus ou moins flexibles en fonction de l'évaluation qu'a faite le ministère de la capacité des Premières nations à gérer leurs propres affaires.

Si le MAINC estime qu'une Première nation donnée possède davantage de capacités, celle-ci aura moins de conditions à respecter et pourrait recevoir un financement de base plus important que celui que recevrait une Première nation ayant des capacités plus limitées et pour laquelle le financement serait plus ciblé et plus spécifique.

Je sais que nous avons fait ce commentaire. Je ne sais pas si nous avons effectivement formulé une recommandation de ce genre. Nous mentionnons souvent que le MAINC doit tenir compte de la capacité des Premières nations à offrir des programmes. Nous avons présenté plusieurs recommandations

their capacity through such things as training and taking leadership in various initiatives, and developing the institutions, as I mentioned earlier.

**Senator Poirier:** You have not gone into the First Nation community to see if they have the capability or capacity to offer a program. Have you not looked into that at all?

**Ms. Fraser:** In every audit we do, we engage with First Nations communities, but we do not have, nor do we seek, a mandate to audit First Nations. To go in and do an assessment of them would be something that we actually would not do. We do not do that work. We would expect the department to have that information to use in their program delivery. However, we do have a good relationship with First Nations, who collaborate with us in all of our audits.

**Senator Poirier:** The last report for the gap you had was in 2004. You said that you had not looked at that since 2004 to see if that had actually expanded or if it was narrowed. I know you anticipate that there is not much change. Do you know if INAC has looked into it and if they follow this yearly? Do you have any idea if it is a recommendation that they keep up to date on?

**Ms. Fraser:** I do not know. Perhaps Mr. Campbell can respond.

**Mr. Campbell:** No, I have no information that INAC tracked that on an ongoing basis. As the Auditor General said, two internal audits were conducted by the department in 2009, and they looked at a number of issues that we had looked at in terms of funding, the allocation methodologies for the funding and the extent to which there are performance measures and indicators, but in neither of those audits do I recall that they had talked about the gap. It looks as though they picked up many of the issues we had picked up, but not that particular one.

**Senator Poirier:** You mentioned that you had recommended that they have an action plan put in place. Did you give them any suggestions on what that action plan should be and in what direction it should go?

**Ms. Fraser:** We made a number of recommendations to them on specific issues, such as performance measurement, monitoring where funding was going and the funding formula to ensure equitable access. There would have been a number of recommendations, and we would have expected them to prepare an action plan. They agreed with all the recommendations, so we would have expected them to then say how they would put that into place.

The way departments work now is a little different from what it was in 2004, in that departments are much more specific about action plans. We have begun, in many cases, to actually review them and indicate whether we think they address the

qui invitaient le ministère à aider les Premières nations à renforcer leurs capacités grâce à des initiatives comme la formation, le transfert de responsabilités, et la mise sur pied d'institutions, comme je l'ai mentionné tout à l'heure.

**Le sénateur Poirier :** Vous ne vous êtes pas adressés aux Premières nations pour voir si elles avaient la capacité d'offrir des programmes. Est-ce là un aspect que vous n'avez pas du tout examiné?

**Mme Fraser :** Pour chacune de nos vérifications, nous communiquons avec les collectivités des Premières nations, mais nous n'avons pas, et nous ne souhaitons pas, posséder le mandat de vérifier les Premières nations. Il ne nous appartient pas de les évaluer. Nous ne faisons pas ce genre de travail. Nous nous attendons à ce que le ministère possède cette information pour qu'il puisse offrir ses programmes. Nous avons toutefois de bons rapports avec les Premières nations, et celles-ci collaborent avec nous pour toutes nos vérifications.

**Le sénateur Poirier :** Le dernier rapport qui mentionnait cet écart remonte à 2004. Vous avez indiqué que vous n'aviez pas examiné la situation depuis 2004 pour voir si cet écart s'était aggravé ou comblé. Je sais que vous ne prévoyez pas constater beaucoup de changements. Savez-vous si le MAINC a examiné la question et s'il la suit d'année en année? Savez-vous si c'est là une recommandation à propos de laquelle le ministère fait régulièrement un suivi?

**Mme Fraser :** Je ne le sais pas. Peut-être que M. Campbell peut vous répondre.

**M. Campbell :** Non, je ne dispose d'aucun renseignement indiquant que le MAINC suit régulièrement cet aspect. Comme l'a déclaré la vérificatrice générale, le ministère a procédé à deux vérifications internes en 2009 au cours desquelles un certain nombre de questions ont été examinées, notamment le financement, les méthodes de répartition du financement et la mesure dans laquelle il existait des normes et des indicateurs en matière de rendement, mais je ne me souviens pas que cette question de l'écart ait été abordée dans ces vérifications. On dirait que le ministère a examiné la plupart des questions que nous avions examinées, mais pas celle-ci.

**Le sénateur Poirier :** Vous avez mentionné que vous aviez recommandé l'adoption d'un plan d'action. Avez-vous donné au ministère des suggestions sur la forme que devait prendre ce plan d'action et quelle devrait en être l'orientation?

**Mme Fraser :** Nous avons formulé à son intention un certain nombre de recommandations touchant des questions précises, comme la mesure du rendement, le suivi des fonds et la formule de financement du point de vue de l'équité de l'accès à ces fonds. Nous avons formulé plusieurs recommandations et nous nous serions attendus à ce que le ministère prépare un plan d'action. Il a accepté toutes les recommandations et nous nous serions attendus à ce qu'il explique comment il allait procéder.

À l'heure actuelle, les ministères fonctionnent de façon légèrement différente qu'ils le faisaient en 2004, dans la mesure où les ministères préparent des plans d'action beaucoup plus précis. Bien souvent, nous avons commencé à examiner ces plans d'action

recommendations from 2004. I do not know that we ever saw the action plan, but certainly that will be part of the follow-up that we will conduct this year.

**Senator Poirier:** As far as you are concerned, you do not think the action plan has been followed?

**Ms. Fraser:** I do not even know if an action plan was produced, actually.

**Senator Dyck:** Thank you for your presentations. My first question has already been partially addressed; it had to do with the funding for students who live on-reserve compared to off-reserve, non-Aboriginal students. You were saying that some of your data indicated that there were gaps between on- and off-reserve students. Certainly at this committee we have heard other witnesses who have indicated that that gap can be quite significant, depending on the area of the country. Is there any way we can address that gap by any recommendation from your office?

**Ms. Fraser:** In our audits, we did not do that comparison, so the information we have is anecdotal and based on comparisons that we did in other programs, notably the child and family services. We have heard from many First Nations that there is a difference in the funding formula. That is something we can certainly consider looking at when we do our follow-up.

As Mr. Campbell mentioned earlier, most of the programs have a principle or policy of equal or equitable services to provincial services, yet if the funding is completely disproportionate, obviously the services cannot be the same. That may be one of the themes that we would want to look at when we do this follow-up audit.

I almost hesitate to raise this because we have not audited it and I have been trying to get the information, but we were told by fairly credible sources that the fees charged for students who live on-reserve to go to schools off-reserve would be the non-resident fees. That might be something. We have been trying to get some data but have not been able to get it. In addition to having funding that is not keeping in line with the increased costs of education, if the students are being charged a much higher rate than students off-reserve, that too limits the number of students who can access those services.

**Senator Dyck:** My second question is somewhat more general and broad and has to do with the legal authority and the obligations that INAC has with funding education for First Nation students. I was looking at the chart of your key events since the start of assistance to First Nations. I imagine that is mostly post-secondary students.

et à faire savoir au ministère concerné si le plan d'action tenait compte des recommandations formulées en 2004. Je ne pense pas que nous n'ayons jamais vu le plan d'action, mais cela fera certainement partie du suivi que nous allons effectuer cette année.

**Le sénateur Poirier :** D'après ce que vous savez, vous ne pensez pas que le plan d'action a été mis en œuvre?

**Mme Fraser :** Je ne sais même pas s'il y a eu vraiment un plan d'action d'élaboré.

**Le sénateur Dyck :** Merci de vos interventions. Vous avez déjà répondu en partie à ma première question; elle portait sur le financement accordé aux étudiants qui vivent dans les réserves comparé à celui qui est accordé aux étudiants non autochtones vivant hors réserve. Vous avez dit que certaines données que vous possédez montrent qu'il existe des écarts entre les étudiants vivant sur les réserves et ceux qui vivent hors réserve. Notre comité a bien sûr entendu d'autres témoins qui nous ont signalé que cet écart pouvait être très important, dans certaines régions du pays. Serait-il possible d'essayer de combler cet écart si votre bureau formulait une recommandation à ce sujet?

**Mme Fraser :** Nous n'avons pas effectué cette comparaison dans nos vérifications, et l'information que nous possédons est donc ponctuelle et découle de comparaisons que nous avons faites avec d'autres programmes, notamment les services à l'enfance et à la famille. De nombreuses Premières nations nous ont mentionné qu'il existait une différence dans la formule de financement. C'est un aspect que nous pourrions certainement étudier lorsque nous ferons notre suivi.

Comme M. Campbell l'a mentionné plus tôt, la plupart des programmes doivent avoir pour objectif de fournir des services égaux ou similaires aux services provinciaux, mais bien évidemment, si le financement est tout à fait disproportionné, les services ne peuvent être identiques. C'est peut-être un des aspects que nous allons étudier lorsque nous procéderons à cette vérification de suivi.

J'ai presque hésité à soulever cet aspect parce que nous ne l'avons pas vérifié et j'ai essayé d'obtenir des renseignements à ce sujet, mais des sources assez fiables nous ont mentionné que les frais facturés aux étudiants qui vivent sur les réserves et qui fréquentent des écoles à l'extérieur des réserves, seraient les frais demandés aux non-résidants. C'est peut-être une indication. Nous avons essayé d'obtenir certaines données, mais nous n'avons pas encore pu les obtenir. En plus d'avoir un financement qui ne tient pas compte de l'augmentation des coûts de l'éducation, si les étudiants doivent payer des frais beaucoup plus élevés que ceux que paient les étudiants vivant hors réserve, cela ne peut que limiter le nombre des étudiants qui peuvent avoir accès à ces services.

**Le sénateur Dyck :** Ma deuxième question est de nature un peu plus générale et porte sur l'autorité légale et les obligations qu'a le MAINC en matière de financement de l'éducation des étudiants des Premières nations. Je regardais le tableau des principaux événements survenus depuis le début de l'aide apportée aux Premières nations. J'imagine que cela touche principalement les étudiants du niveau postsecondaire.

What legal documents guide the funding arrangements? How does INAC decide in a particular year how much they will fund for First Nations elementary and secondary education? For instance, I am sure that the majority of First Nations people are under the age of 25. It is a rapidly growing population, growing at about five times the rate of the non-First Nations population in Canada. It is a very young population. Large numbers of students are going through elementary and post-secondary education right now. How does INAC decide that they have to increase the funding to meet that? What sort of legal obligation or legal authority do they have to say that they will bump it up by 50 per cent this year?

**Ms. Fraser:** In the audits, as I mentioned earlier, we found that INAC has not clearly articulated or defined its role and responsibilities. A number of acts and a number of treaties make reference to education. However, what they specifically mean as an obligation for the department is not clear. Again, most of these programs are policy-based and do not have a statutory, legal base, which is an issue that we have raised in many of our audits as well.

As I understand it now — and this would obviously have to be verified with the department — the funding is really on a historical basis, so last year's amount plus 2 per cent. A funding cap is placed on departments. I am not sure how the latest freeze on appropriations may have affected these programs. They may also be frozen with that cap. That might be something to explore with the department.

You are right. We have noted in many audits that they have a funding cap of 1.5 per cent to 2 per cent. However, the population is growing at a much higher rate than that, and costs of education are increasing at more than 2 per cent per year. The number of students who can access education is, of necessity, decreasing every year.

**Senator Eaton:** Just to be clear, the money is given to the band in an envelope classified education or whatever, whereas in Canada, the provinces would allocate it to the number of students in the school or the number of families.

**Ms. Fraser:** That is right. In most cases, some needs assessment would take place. With a First Nation that has a very large population growth, you might want to move more funds to them for elementary education rather than continue with the historical formula and the historical amount plus 2 per cent every year.

**Senator Eaton:** Could you ever recommend in your audit that the historical formula be changed to look at the number of people?

Quels sont les documents juridiques qui encadrent les ententes de financement? Comment le MAINC fixe-t-il, pour une année donnée, le montant du financement accordé à l'éducation primaire et secondaire des Premières nations? Par exemple, je suis sûre que la majorité des membres des Premières nations ont moins de 25 ans. C'est une population qui croît rapidement, à un rythme presque cinq fois supérieur à celui de la population canadienne non autochtone. C'est une population très jeune. Il y a, à l'heure actuelle, un grand nombre d'étudiants qui étudient au niveau primaire et postsecondaire. Comment le MAINC décide-t-il d'augmenter le financement accordé pour tenir compte de l'aspect démographique. Quelle sorte d'obligation ou de pouvoir légal possède le ministère qui lui permet, par exemple, d'augmenter le financement de 50 p. 100 pour cette année?

**Mme Fraser :** Comme je l'ai mentionné plus tôt, nous avons constaté, au cours de nos vérifications, que le MAINC n'avait pas clairement défini ou précisé son rôle et ses responsabilités. Il y a un certain nombre de lois et de traités qui font référence à l'éducation. Ces lois et traités ne précisent toutefois pas toujours très bien la nature de l'obligation assumée par le ministère. Encore une fois, la plupart de ces programmes doivent leur origine à une politique et non pas à une règle légale ou juridique, et c'est là un aspect que nous avons soulevé également dans la plupart de nos vérifications.

D'après ce que je sais à l'heure actuelle — et il faudrait bien entendu le vérifier avec le ministère —, le financement est en fait basé sur le montant de l'année précédente, de sorte qu'on part du montant de l'année dernière et on ajoute deux pour cent. On a imposé un plafond de financement à tous les ministères. Je ne sais pas très bien comment le dernier gel des crédits a pu toucher ces programmes. Il est possible qu'ils soient également gelés avec ce plafond. C'est peut-être un aspect qu'il faudrait explorer avec le ministère.

Vous avez raison. Nous avons souvent noté dans nos vérifications que le financement était plafonné à 1,5 ou 2 p. 100. Cependant, la population s'accroît à un rythme beaucoup plus élevé et le coût de l'éducation augmente de plus de 2 p. 100 par an. Le nombre des étudiants qui peuvent avoir accès à l'éducation doit donc nécessairement diminuer chaque année.

**Le sénateur Eaton :** Une précision, l'argent est donné à la bande dans une enveloppe marquée éducation ou autre chose, alors qu'au Canada, les provinces financent l'éducation en se basant sur le nombre d'étudiants qui fréquentent une école ou le nombre de familles.

**Mme Fraser :** C'est exact. Dans la plupart des cas, on procède à une évaluation des besoins. Dans le cas d'une Première nation dont la population s'accroît très rapidement, il pourrait être préférable d'augmenter les fonds accordés à l'éducation primaire plutôt que de continuer d'appliquer une formule qui consiste à attribuer chaque année le montant de l'année précédente plus deux pour cent.

**Le sénateur Eaton :** Pouvez-vous recommander dans votre vérification que cette formule soit modifiée pour qu'elle tienne compte du nombre de personnes concernées?

**Ms. Fraser:** Yes. I think in education as well, but certainly in other areas, such child and family services, we have recommended that the funding formula be based on need, on numbers of people, rather than just a historical amount that is indexed each year.

**The Chair:** We are talking about funding. Based on the present structure, if there is no change to it, some of us believe that it does not matter how much money you pour into it necessarily, within reason; there still would not be any difference. If you do not have the structures there, it is similar to building a house on muskeg. It does not matter how well you build the house, it will sink. I hate to put you on the spot, but I always do.

We are respectful of your opinions because you are one of the few people in the country that looks at this analytically. If we do not have some type of legislative framework or infrastructure, then regardless of how much money would be dumped into this situation, there is no method of tracking it at the moment. If one of our First Nations gets into trouble in another area, nothing stops them from diverting the funds to that.

I think they need more money, but only if the vehicle is there to deliver it. Maybe I should ask you, Mr. Campbell, and get your boss off the spot. Would it make a significant difference from your observations and experiences in this area?

**Ms. Fraser:** Clearly, Mr. Chair, I agree with you that something has to be about some sort of institution to support education for First Nations. That being said, I think money can go a long way to helping people. We have a backlog of students who want to go to university and cannot because they do not have the funds to do it.

We would probably see an increase in teachers, if they were paid better salaries. There are a number of things. I am sure that would have short-term benefits, but I do agree that over the longer term, institutions need to be put in place to support these important programs and to build the capacity of First Nations to be able to deliver them.

That has been called on for close to 15 years now, and it has not been done.

**Senator Stewart Olsen:** I picked up one thing along the lines of Senator Dyck's questions that has to do with our study. I found it intriguing that you suggested that we look at the differences, the discrepancies between the funding, and that once a First Nation had signed an agreement in Alberta, they seemed to receive more. Are you saying that perhaps, province by province, there are funding formulas as well?

When we are looking at these things, it might behove us to ask how individual provinces fund and then compare them to the INAC funding. I understand that. However, then would the

**Mme Fraser :** Oui. Je pense que pour l'éducation aussi, mais dans bien d'autres domaines, comme les services à l'enfance et à la famille, nous avons recommandé que la formule de financement soit fondée sur les besoins, sur le nombre de bénéficiaires, plutôt que sur le montant versé antérieurement qui est ensuite indexé chaque année.

**Le président :** Nous parlons de financement. Avec la structure actuelle, si elle n'est pas modifiée, il y a certains d'entre nous qui pensent que peu importe le montant des fonds consacrés à cet aspect, cela ne fera aucune différence. Si les structures ne sont pas en place, c'est comme si l'on construisait une maison sur des sables mouvants. Même si la maison est bien construite, elle va s'enfoncer. Je n'aime pas beaucoup vous poser des questions délicates, mais je le fais régulièrement.

Nous respectons vos opinions parce que vous êtes une des rares personnes à examiner la situation de façon analytique. Si nous ne mettons pas en place une infrastructure ou un cadre législatif, alors quel que soit le montant des fonds qui seront consacrés à ce domaine, il n'y aura aucun moyen de savoir comment ils sont utilisés. Si une de nos Premières nations éprouve des difficultés dans un autre domaine, rien ne l'empêchera d'utiliser ces fonds pour cet autre domaine.

Je pense qu'elles ont besoin de plus d'argent, mais seulement s'il y a une structure pour leur fournir ces fonds. Je devrais peut-être vous poser la question, à vous, monsieur Campbell, plutôt que de placer votre chef dans une situation délicate. Cela ferait-il une différence importante d'après vos observations et votre expérience de ce domaine?

**Mme Fraser :** Bien sûr, monsieur le président, je suis d'accord avec vous lorsque vous dites qu'il faudrait mettre sur pied une institution qui assumerait des responsabilités pour l'éducation des Premières nations. Cela dit, je pense que l'argent peut être très utile. Nous avons toute une liste d'étudiants qui veulent aller à l'université, mais qui ne peuvent pas le faire parce qu'ils n'ont pas d'argent.

Il y aurait probablement une augmentation du nombre des professeurs, si leur salaire était meilleur. On pourrait faire un certain nombre de choses. Je suis certaine que cela comporterait des avantages à court terme, mais je reconnaiss qu'à long terme, il faut mettre en place des institutions chargées d'appuyer ces importants programmes et de renforcer la capacité des Premières nations d'offrir ces programmes.

Cela fait aujourd'hui près de 15 ans que nous demandons ce genre de choses, et cela n'a pas été fait.

**Le sénateur Stewart Olsen :** J'ai remarqué une chose dans les questions qu'a posées le sénateur Dyck qui concerne notre étude. J'ai été intrigué lorsque vous avez proposé d'examiner les différences, les écarts entre le financement, et lorsque vous avez dit que, lorsqu'une Première nation signait une entente en Alberta, elle semblait recevoir davantage de fonds. Pensez-vous qu'il existe peut-être aussi dans chaque province des formules de financement?

Lorsque nous examinerons ces questions, serait-il bon que nous demandions à chaque province comment elle finançait ces programmes pour pouvoir ensuite le comparer au financement

provinces be auditing? Would you have any idea if they are auditing the performance of how they are doing, as well? I think it would help us greatly in our study if we could look at something on that.

**Ms. Fraser:** I am not sure about the provinces, but what we can certainly do, I think, is ask our colleagues, the provincial auditors general, what work they may have done recently on education in their provinces, and particularly on performance. You would certainly expect that all of these provinces would have good information.

We did an audit just recently on the education program in Yukon, and I know a number of standard tests are given in Alberta and British Columbia, which Yukon uses, and comparisons of rates are done between provinces. I think a fair amount of information is available on student performance at various levels. From memory, I think it was grades 3, 6 and 9. I know, in Ontario, we see the ratings of the schools come out every year, so a fair amount of performance information is available.

**Senator Stewart Olsen:** I am wondering about the actual funding correlated to the performance.

**Ms. Fraser:** We can ask our provincial colleagues, if the committee would like, if they are aware of any information on that.

**Senator Stewart Olsen:** I think it might help us focus a little as we move forward. We are looking at the different types of agreements, but I think that might be helpful.

**The Chair:** If it is not out of the ethical bounds, would you be so kind as to supply that through your offices?

**Ms. Fraser:** Sure; I would be glad to.

**Senator Poirier:** On a follow-up to a comment you made a while ago to one of the questions, you said that when a Native student goes to a provincial school off-reserve, the fee that is transferred to the province in that partnership is higher. They pay more than non-resident who would be going to school. Is that in all the provinces that have a partnership right now, or is that just in one specific province? I know New Brunswick is a partnership, and I was not aware that that was the case.

**Ms. Fraser:** I do not know. I hesitated to raise it because it was simply information that was given to us that we were not able to validate; but it might be something, in the comparisons of different provinces, that would be an issue that might come up.

**Senator Poirier:** That would also be interesting to know. If it is not happening in all the provinces, you need to question why one province would do it. That partnership could be something to be looked at.

accordé par le MAINC. Je comprends cela. Je me demande toutefois si les provinces effectuent des vérifications dans ce domaine? Pensez-vous qu'elles vérifient également leur rendement? Cela nous aiderait beaucoup pour notre étude si nous pouvions disposer de renseignements sur ce point.

**Mme Fraser :** Je ne sais pas très bien ce que font les provinces, mais ce que je crois pouvoir faire est de demander à nos collègues, les vérificateurs généraux des provinces, ce qu'ils ont fait récemment dans le domaine de l'éducation et en particulier, sur le rendement. Je suis presque certaine que toutes ces provinces disposent de bons renseignements.

Nous avons effectué récemment une vérification du programme d'éducation au Yukon, et je sais qu'il existe un certain nombre de critères standard en Alberta et en Colombie-Britannique, que le Yukon utilise, et que les provinces font des comparaisons entre les chiffres des différentes provinces. Je crois qu'il existe pas mal de données concernant le rendement des étudiants à divers niveaux. De mémoire, je pense qu'il s'agissait des troisième, sixième et neuvième années. Je sais qu'en Ontario, on publie chaque année le classement des écoles de sorte que l'on dispose de pas mal de renseignements sur le rendement des différentes institutions.

**Le sénateur Stewart Olsen :** J'aimerais savoir s'il serait possible d'établir une corrélation entre le financement et le rendement.

**Mme Fraser :** Nous pourrions demander à nos collègues provinciaux, si le comité le souhaite, s'il existe des renseignements à ce sujet.

**Le sénateur Stewart Olsen :** Je crois que ça nous aiderait à orienter notre étude. Nous sommes en train d'examiner différents types d'ententes, mais cela serait, je crois, utile.

**Le président :** Si cela n'est pas contraire à l'éthique, auriez-vous l'amabilité de nous fournir ces données?

**Mme Fraser :** Bien sûr, je serais heureuse de le faire.

**Le sénateur Poirier :** Je vais poursuivre sur un commentaire que vous avez fait, il y a un instant, en réponse à une des questions; vous avez dit que lorsqu'un étudiant autochtone fréquente une école provinciale en dehors de la réserve, les frais transférés à la province dans le cas de ces partenariats sont plus élevés. Ces étudiants paient davantage que le non-résidant qui voudrait s'inscrire dans cette école. Cela vaut-il pour toutes les provinces qui ont conclu, à l'heure actuelle, une entente de partenariat ou s'agit-il simplement d'une province en particulier? Je sais que le Nouveau-Brunswick a établi un partenariat, mais je ne savais pas que cela se passait de cette façon.

**Mme Fraser :** Je ne le sais pas. J'ai hésité à en parler, parce que c'était simplement une information qui nous a été communiquée et que nous n'avons pas pu vérifier; il est toutefois possible que cela soit un aspect qui mériterait d'être examiné, si nous faisons des comparaisons entre les provinces.

**Le sénateur Poirier :** Il serait intéressant de le savoir. Si cela ne se fait pas dans toutes les provinces, il faudra se demander pourquoi il y a une province qui le fait. Il faudrait peut-être examiner ce partenariat.

**Senator Patterson:** I believe one of the principal recommendations of the Auditor General's work in 2000 and later was about the lack of any formal document to define the department's roles or responsibilities in education. This means, according to your report, that as a result of this lack of clarity on roles and responsibilities, the department's accountability for results is weakened and its assurance that education funding is being spent appropriately is, at best, unclear.

These are pretty strong, clear words from you, Ms. Fraser. Of course, that is your job, and we respect you for that.

We also know, and I guess it does not need to be said, that the Indian Act provides no help in this area. Its provisions on education are dated and deal with very specific aspects of truancy and attendance. Could you give us an idea — and I know you have such vast experience — of whether you find this to be typical? Do you find this often in your work or is this an exceptional situation, that you have a department spending this amount of money with what seems to be no clear mandate? I think it is now closer to \$2 billion since your report; I think it is \$1.7 billion. Is that a rare thing in your work?

**Ms. Fraser:** It is probably atypical for most programs across the federal government, but it is very typical for programs in INAC. I do not know that any of the programs have a legislative base. Most of it is from policy. The Indian Act is very old, and things have evolved significantly over all those years, so there is no clarity around the role. We asked whether the department is simply a funding agency. Is it to monitor progress? At one point, it was even running the schools and setting the curriculum. It does not do that anymore.

It is important that government establish its role and responsibility so there is clarity to First Nations as to their roles and responsibilities vis-à-vis the department. Internally, does the department have the capacity and skill set to deliver whatever role they determine they should play? This issue has come up in almost every audit we do at INAC. There is no clarity around their programs.

**Senator Patterson:** Could you give us an idea of what sort of formal articulation of the department's roles and responsibilities would be helpful or would be required? What should we be looking for or working toward?

**Ms. Fraser:** In a perfect world, there would be a legislative base underlying these programs in education, health and family services, et cetera. That would give clarity to the role of the government.

**Senator Patterson:** In the last Speech from the Throne, some reference was made to the need to develop legislation. I am sure that our committee will examine that option.

**Le sénateur Patterson :** Je pense que les principales recommandations qu'avait formulées le vérificateur général en 2000 et par la suite portaient sur l'absence de tout document officiel définissant quels étaient les rôles et responsabilités du ministère dans le domaine de l'éducation. Cela veut dire, d'après votre rapport, qu'en raison d'un manque de clarté au sujet des rôles et des responsabilités, il est difficile d'obliger le ministère à rendre compte de ses résultats, et son affirmation selon laquelle les fonds destinés à l'éducation sont dépensés correctement est, à tout le moins, suspecte.

Vous avez exprimé les choses en termes assez vifs et assez clairs, madame Fraser. Bien sûr, c'est votre travail, et nous le respectons.

Nous savons également, et peut-être qu'il n'est même pas nécessaire de le dire, que la Loi sur les Indiens n'est daucun secours dans ce domaine. Les dispositions qui traitent de l'éducation sont anciennes et traitent d'aspects très précis comme les présences et les absences. Pourriez-vous nous dire — et je sais que vous avez beaucoup d'expérience — si cela est assez habituel? Constatez-vous souvent ce genre de choses dans votre travail ou est-ce une situation exceptionnelle qu'un ministère dépense autant d'argent sans avoir un objectif clair? Je crois que ce montant est maintenant proche de 2 milliards de dollars depuis votre rapport; je pense qu'il est de 1,7 milliard. Est-ce une chose rare d'après vous?

**Mme Fraser :** Cela n'est probablement pas représentatif de la plupart des programmes du gouvernement fédéral, mais cela se retrouve très souvent dans les programmes du MAINC. Je ne connais aucun programme qui repose sur une base législative. La plupart des programmes tirent leur origine d'une politique. La Loi sur les Indiens est très ancienne et les choses ont évolué considérablement pendant toutes ces années, de sorte que le rôle du ministère est imprécis. Nous avons demandé si le ministère était une simple agence de financement. Doit-il surveiller les progrès? À une certaine époque, il administrait lui-même les écoles et fixait les programmes scolaires. Il ne le fait plus.

Il est important que le gouvernement définitive son rôle et ses responsabilités pour que les Premières nations connaissent également leurs rôles et leurs responsabilités par rapport au ministère. Sur le plan interne, le ministère possède-t-il la capacité et les aptitudes pour remplir le rôle qu'il pense devoir jouer? Cette question s'est posée pratiquement dans toutes les vérifications que nous avons effectuées au MAINC. Il y a beaucoup de vague dans ces programmes.

**Le sénateur Patterson :** Pouvez-vous nous donner une idée du genre de définition officielle du rôle et des responsabilités du ministère qui serait utile ou nécessaire? Que devrions-nous rechercher ou essayer de définir?

**Mme Fraser :** Idéalement, tous les programmes dans le domaine de l'éducation, de la santé et des services à la famille, et cetera devraient reposer sur une base législative. De cette façon, le rôle du gouvernement serait clair.

**Le sénateur Patterson :** Dans le dernier discours du Trône, il a été fait référence à la nécessité d'adopter des mesures législatives. Je suis certain que notre comité va examiner cette possibilité.

Going back to your response that the education program is defined by policy, were you able to obtain information about that policy? Is there a policy? People say that the program is based on policy. Were you able to see the policy?

**Ms. Fraser:** I am trying to find the specific reference. We could not find a formal articulation or formal policy. We saw referrals to various agreements that had been made and delegations of authority to First Nations' devolving programs. Broad objectives are stated in the department's Reports on Plans and Priorities and Departmental Performance Reports. However, the objectives are so broad that it is difficult to understand what they are trying to achieve. Of course, if you do not have that, then you cannot measure. How do you know if you are succeeding if you have only a very broad objective stated? I do not know if that has changed since 2004. It might be more specific today.

Whether they have provided more clarity might be a question to ask the department. I noted in the 2009 internal audit report that they recommended that they needed to articulate their role and responsibilities.

**Senator Patterson:** We have heard from departmental representatives and learned that they have a significant responsibility across quite a number of First Nations schools from one end of the country to the other. We were struck by the fact that the head of the education program told us that about 60 people reported to her. Would you have any observations on that? I know it was difficult for you to do your work without anything solid to work from, but do you have any comments about the apparent capacity of the department? In your report, you talk about performance measurement and the gathering of data. Do you have any general comments about the department's capacity?

**Ms. Fraser:** We have noted, not specifically in this area but in other areas, a general impression that the department is stretched in many areas. Essentially, they are running what would be all the provincial responsibilities for 600-plus First Nations across the country. It is a real challenge to them. Not only are they running these programs and doing the funding, but they are also doing the negotiations for treaties and dealing with a host of issues that arise. I am sure there are crises probably every week if not every day.

The department has many challenges and is very strained in meeting those challenges. In part, it goes back to funding because they do not have the resources necessarily. Then again, before we determine what the resources should be, they have to determine what they want to do. They have to begin by defining their role and responsibilities and then determine whether they have the personnel with the capabilities to meet those objectives.

**Senator Patterson:** Thank you, very much.

Pour en revenir à votre affirmation selon laquelle le programme d'éducation reflète une politique, avez-vous pu obtenir des renseignements au sujet de cette politique? Cette politique existe-t-elle? Les gens disent que le programme repose sur une politique. Avez-vous pu prendre connaissance de cette politique?

**Mme Fraser :** J'essaie de trouver la référence exacte. Il nous a été impossible de trouver une politique ou une description officielle. Nous avons constaté qu'il était fait référence à diverses ententes et qu'il y avait eu des délégations de pouvoir pour les programmes administrés par les Premières nations. Le Rapport sur les plans et les priorités et le Rapport de rendement du ministère font état des grands objectifs du ministère. Cependant, ces objectifs sont si larges qu'il est difficile de savoir exactement quels sont les résultats recherchés. Bien entendu, si l'on ne connaît pas ces éléments, il est impossible de les mesurer. Comment savoir si vous vous rapprochez de votre objectif si vous disposez uniquement d'un très large objectif. Je ne sais pas si cela a changé depuis 2004. Il est possible que ces aspects aient été précisés depuis.

Il serait peut-être bon de demander au ministère s'il a précisé ces objectifs. J'ai remarqué que le rapport de vérification interne de 2009 recommandait que le ministère précise son rôle et ses responsabilités.

**Le sénateur Patterson :** Nous avons entendu des représentants du ministère et avons appris qu'il exerçait une responsabilité importante dans un grand nombre d'écoles des Premières nations réparties d'un bout à l'autre du pays. Nous avons été frappés par le fait que la directrice du programme d'éducation nous a déclaré qu'elle avait environ 60 personnes sous ses ordres. Avez-vous des commentaires à faire à ce sujet? Je sais que votre travail n'a pas été facilité par le fait que vous n'aviez rien de solide sur quoi vous appuyer, mais avez-vous des commentaires à faire au sujet de la capacité apparente du ministère? Dans votre rapport, vous parlez de la mesure du rendement et de la collecte de données. Avez-vous des commentaires généraux au sujet de la capacité du ministère?

**Mme Fraser :** Nous avons remarqué, pas précisément dans ce domaine, mais dans d'autres, que le ministère s'occupait d'enormément de choses. On pourrait dire qu'il s'occupe de toutes les responsabilités qu'exercent les provinces pour plus de 600 Premières nations réparties sur l'ensemble du territoire. C'est vraiment un gros défi. Le ministère s'occupe non seulement d'administrer ces programmes et de les financer, mais il s'occupe également de négocier des traités et de régler tous les problèmes qui surviennent. Je suis certaine qu'il y a des urgences toutes les semaines, si ce n'est pas tous les jours.

Le ministère fait face à de nombreux défis et il a beaucoup de mal à y faire face. C'est en partie une question de financement parce qu'il n'a pas toujours les ressources nécessaires. Encore une fois, avant de savoir quel devrait être le montant des ressources accordé au ministère, il faudrait que celui-ci sache ce qu'il veut faire. Il doit commencer par définir son rôle et ses responsabilités et décider ensuite s'il a le personnel compétent pour atteindre ces objectifs.

**Le sénateur Patterson :** Je vous remercie beaucoup.

**The Chair:** I thank the witnesses for always being so forthcoming and candid. We will be most interested in your revisit to this file. It helps us tremendously. Hopefully, we will come up with a recommendation for a legislative base, as you have written in your 2006 report.

Senators, tomorrow in the chamber, we will seek government response to the elections report, which was tabled today, as agreed to by the committee. If there is no other business, the meeting is adjourned.

(The committee adjourned.)

**Le président :** Je remercie les témoins d'être toujours aussi ouverts et transparents. Nous nous intéressons énormément à votre révision du dossier. Cela va nous aider considérablement. J'espère que nous allons préparer une recommandation proposant une base législative, comme vous l'avez écrit dans votre rapport de 2006.

Mesdames et messieurs les sénateurs, nous allons demander demain en Chambre la réponse du gouvernement au rapport sur les élections, qui a été déposé aujourd'hui, tel que convenu par le comité. Il n'y a pas d'autres points à l'ordre du jour et la séance est levée.

(La séance est levée.)





# **FIRST NATIONS ELECTIONS: THE CHOICE IS INHERENTLY THEIRS**

**Report of the  
Standing Senate Committee  
on Aboriginal Peoples**

The Honourable Gerry St. Germain, P.C.

*Chair*

The Honourable Lillian Eva Dyck

*Deputy Chair*

May 2010

*Ce document est disponible en français.*



Available on the Parliamentary Internet:

[www.parl.gc.ca](http://www.parl.gc.ca)

(Committee Business — Senate — 40<sup>th</sup> Parliament, 3<sup>rd</sup> Session)

This report and the Committee proceedings are available online at

[www.senate-senat.ca](http://www.senate-senat.ca)

Hard copies of this document are also available by  
contacting the Senate Committees Directorate at  
613-990-0088 or at [ABORIG-AUTOCH@sen.parl.gc.ca](mailto:ABORIG-AUTOCH@sen.parl.gc.ca)

## Table of Contents

MEMBERSHIP.....	ii
ORDER OF REFERENCE .....	iii
CHAIR'S FOREWORD .....	iv
SETTING THE CONTEXT .....	1
INTRODUCTION .....	1
THE COMMITTEE'S DECISION AND PROCESS .....	2
ORIGINS OF <i>INDIAN ACT</i> ELECTIONS .....	3
BACKGROUND TO <i>INDIAN ACT</i> AND CUSTOM ELECTIONS .....	5
<i>Indian Act</i> Elections .....	7
Custom Elections .....	8
THE ROLE OF THE DEPARTMENT OF INDIAN AFFAIRS AND NORTHERN DEVELOPMENT .	10
PRESSURE AND ATTEMPTS AT REFORM.....	12
THE INDIAN ACT ELECTORAL REGIME: WHAT THE COMMITTEE HEARD.....	15
ISSUES AND CHALLENGES .....	15
A. The <i>Indian Act</i> Electoral System.....	15
B. The Two-Year Electoral Cycle.....	19
C. Political Accountability .....	23
D. The Elections Appeals Process .....	26
E. Reversion to Custom or Community Elections .....	29
F. Testimony of Community Members .....	34
G. Other Key Issues .....	36
FINDINGS AND CONCLUSIONS .....	38
The Recognition of the Inherent Right of Self-Government .....	38
Legislative Approaches to Reform .....	40
THE COMMITTEE'S RECOMMENDATIONS .....	43
A. Facilitating the Transition to Community-Designed Codes.....	43
B. Establishing a First Nations Electoral Commission and Appeals Tribunal.....	48
C. Supporting Regional Initiatives .....	50
CONCLUSION.....	52
APPENDIX A – WITNESSES .....	53

## **MEMBERSHIP**

---

**THE STANDING SENATE COMMITTEE ON ABORIGINAL PEOPLES**  
**40<sup>th</sup> Parliament, 3<sup>rd</sup> Session**  
(March 3, 2010 - )

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

The Honourable Lillian Eva Dyck  
*Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Patrick Brazeau  
Larry Campbell  
Jacques Demers  
\* James S. Cowan (or Claudette Tardif)  
Elizabeth Hubley  
\*Marjory LeBreton, P.C. (or Gerald Comeau)  
Sandra Lovelace-Nicholas  
Dennis Glen Patterson  
Rose-May Poirier  
Nancy Greene Raine  
Nick G. Sibbston  
Carolyn Stewart Olsen  
\*Ex officio members

*Other Senators who have participated in this study:*

The Honourable Senators Bert Brown, Sharon Carstairs, P.C., Jane Cordy, Joan Fraser, P.C., Daniel Lang, Yonah Martin and Robert W. Peterson.

*Committee Clerk:*  
Marcy Zlotnick

*Analyst from the Parliamentary Information and  
Research Service of the Library of Parliament:*  
Tonina Simeone

## **ORDER OF REFERENCE**

---

Extract from the *Journals of the Senate* of Tuesday, March 16, 2010:

The Honourable Senator St. Germain, P.C. moved, seconded by the Honourable Senator Greene:

That the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples be authorized to examine and report on the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Metis peoples and on other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada;

That the papers and evidence received and taken and work accomplished by the Committee on the subject during the Second Session of the Fortieth Parliament be referred to the Committee; and

That the Committee submit its final report no later than December 31, 2011, and that the Committee retain all powers necessary to publicize its findings until 180 days after the tabling of the final report.

After debate,

The Honourable Senator Cools moved, seconded by the Honourable Senator Day, that further debate on the motion be adjourned until the next sitting.

The question being put on the motion, it was negatived on division.

The question was put on the motion of the Honourable Senator St. Germain, P.C., seconded by the Honourable Senator Greene:

That the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples be authorized to examine and report on the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Metis peoples and on other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada;

That the papers and evidence received and taken and work accomplished by the Committee on the subject during the Second Session of the Fortieth Parliament be referred to the Committee; and

That the Committee submit its final report no later than December 31, 2011, and that the Committee retain all powers necessary to publicize its findings until 180 days after the tabling of the final report.

The motion was adopted on division.

Gary O'Brien

*Clerk of the Senate*

## **CHAIR'S FOREWORD**

---

‘Where there is no vision, the people perish’<sup>11</sup>

The very heart of the human condition and the survival of any people depend on having a righteous vision. The Canadian constitution speaks of peace, order and good government, but these things do not constitute vision. They are goals and objectives. A vision requires an understanding and acceptance of the proper steps necessary to actually bring about peace, order and good government. It’s how we get there, from here.

Ever since the arrival of the colonizers and the imposition of their governance systems throughout Canada, the Aboriginal peoples have resisted and struggled to reconstitute their traditional forms of political representation and governance practices, to maintain control of their own affairs, and to have governments be accountable to them. This involvement is ironic, because as is pointed out by Professor Bradford Morse, ‘prior to the *Indian Act*, or where the *Indian Act* regime is not applied, First Nations were global leaders in democracy. Democracy does not mean elections with ballots; it means the voice of the people in the selection of their leaders and in the decision-making of governments.’

The first task in advocating Aboriginal government must be to develop and advance that meaningful vision. But having vision is not enough – a people must also be free to implement their vision. The Aboriginal people, themselves, must be able to translate their vision into policy proposals, organizations, and political movement.

The committee makes the point that each First Nation’s citizenry must be involved directly in the determination of their self-government regime. This can be in the form of legislative amendments to the electoral provisions of the *Indian Act*, or in transitioning to community-designed election codes. And such a process does not preclude other policy and/or legislative options from being pursued, if so desired, by First Nations. Regardless of the pathway a First Nation chooses, Canada should respect whatever is in progress.

As long as First Nations governance is dominated by laws and policies of a by-gone era, and imposed by outside powers, it is difficult to see how meaningful governance practices and culturally appropriate institutions can be created. The challenge facing Canada is to recognize First Nations who want better governance, to make those in power accountable to the people, and to transform governance into an agency for positive change. To do otherwise, or to continue the status quo, simply means that the people will continue to perish.

---

<sup>11</sup> Proverbs: chapter 29, verse 18

## **SETTING THE CONTEXT**

---

### **INTRODUCTION**

The issue of how we select our leaders and how we choose those who will represent us is at the very heart of our people.<sup>2</sup>

For over a century, Canadian policies have eroded the traditional political systems of Aboriginal peoples, and imposed a governance system – band council and elections – disconnected from, and alien to, their cultures. Aboriginal peoples are now struggling to reconstitute their traditional forms of political representation and governance practices. A key aspect of this struggle for self-determination is the fundamental right to determine both their process of leadership selection and the basis upon which these leaders derive and exercise their authority.

There is growing evidence that it is through the exercise of self-government and the development of legitimate and culturally appropriate institutions that the challenges confronting Aboriginal communities might best be addressed. Prominent among this research has been the work of the Harvard Project on American Indian Economic Development, which suggests that effective governance practices and institutions, rooted in a community's culture, are a crucial prerequisite to addressing the social and economic circumstances in Aboriginal communities.<sup>3</sup>

Increasingly, First Nations are attempting to address the limitations of the *Indian Act* electoral system, imposed upon them in the late 1800s, through the negotiation of self-government agreements and the creation of community-designed election codes. At the forefront of many of these efforts is the struggle to deal with the historical roots of these contemporary governance challenges and to revitalize traditional forms of governance. While First Nations have called for fundamental reforms to the *Indian Act*, including reform to its electoral provisions, such

---

<sup>2</sup> Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, *Proceedings*, Shawn Atleo, Regional Chief, British Columbia, Assembly of First Nations, 12 May 2009. Following his appearance before the Committee, Shawn Atleo was elected National Chief of the Assembly of First Nations.

<sup>3</sup> The findings and related publications of the Harvard Project on American Indian Economic Development can be consulted on line at: <http://www.hks.harvard.edu/hpaied/>.

processes are often protracted. The question of how to address the common concerns around the *Indian Act* electoral regime, in a respectful and judicious way, is a matter this Committee has sought to address in its examination of this issue.

## **THE COMMITTEE'S DECISION AND PROCESS**

The selection of Council for many First Nations is governed by the provisions of the *Indian Act*. First Nations and the federal government have acknowledged that there are many problems with respect to *Indian Act* elections and that it has produced election systems often fraught with administrative difficulties and inconsistencies, resulting in frequent appeals.<sup>4</sup> For a variety of reasons, previous attempts by the federal government to introduce legislative amendments to the *Indian Act*, particularly as they relate to its governance provisions, have been largely unsuccessful.

There are differing views regarding how the electoral provisions of the *Indian Act* should be amended, if at all. First Nations contend that “leadership selection goes to the root of self-government” and that legislative amendments to the *Indian Act* would require extensive consultations with, and agreement by, First Nations.<sup>5</sup> There are some who advocate for an incremental approach, while many others prefer broader change, such as legislation that allows First Nations to opt into a new electoral regime designed by them, which would ultimately replace the *Indian Act* in whole or in part. What appears certain, however, is that the status quo is not acceptable to First Nations leadership and community membership.

This Committee has undertaken to examine the issue of *Indian Act* elections with a view to considering how First Nations leadership selection (elections) can be strengthened. The Committee’s decision to study this issue is, in part, based on concerns raised by First Nations that the requirement under the *Indian Act* to have elections every two years makes it difficult for First Nations leaders to set longer term strategic direction, as well as to plan for and implement

---

<sup>4</sup> Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, *Proceedings*, Angus Toulouse, Ontario Regional Chief, Chiefs of Ontario, 16 June 2009. [Hereafter referred to as *Proceedings*].

<sup>5</sup> Assembly of First Nations/Indian and Northern Affairs Canada LTS Joint Initiative for Policy Development, “Elections and Leadership Selection, Policy Options,” March 2000, p. 84.

sustainable processes before they must face another election. As we noted in our previous 2007 report on Aboriginal Economic Development, effective governance practices, institutions and procedures are a key factor in determining economic success.<sup>6</sup>

The Committee began its public hearings in Ottawa in May 2009. It also travelled to Manitoba and British Columbia in May and October, respectively. First Nations that currently hold elections under the *Indian Act* or that have recently converted to custom elections comprised the majority of witnesses. The Committee also set aside a prescribed amount of time for open sessions where community members could tell us about their concerns and provide ideas on how to improve First Nations elections. The Committee convened a total of 17 hearings, and now reports on its findings.

## **ORIGINS OF INDIAN ACT ELECTIONS**

In order to understand why First Nations tend to resist widespread amendments to the *Indian Act's* electoral provisions, it is important to understand the origins of those provisions. Prior to European settlement, Aboriginal peoples and communities in Canada had their own distinctive political institutions and methods of political representation. Soon after Confederation, however, the *Indian Act* imposed upon these communities the British colonial political ideal of elected local government.<sup>7</sup> The goal of Canadian Indian policy at that time was to “civilize and assimilate” Aboriginal peoples into the dominant society, and the elective system was a key feature of this program.<sup>8</sup> Traditional political systems were generally regarded as a hindrance to acculturating Aboriginal people in the political mores of the dominant society. Consequently, the

---

<sup>6</sup> Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, *Sharing Canada's Prosperity – A Hand Up, Not a Handout*, March 2007. This report can be consulted on line at:  
<http://www.parl.gc.ca/39/1/paribus/commbus/senate/com-e/abor-e/rep-e/rep06-e.pdf>.

<sup>7</sup> Wendy Moss and Elaine Gardner O'Toole, *Aboriginal People: History of Discriminatory Laws*, Library of Parliament, 1991.

<sup>8</sup> For a comprehensive treatment of the historical development of the *Indian Act* electoral system, see W. Daugherty and D. Madill, *Indian Government Under Indian Act Legislation 1868-1951*, Indian and Northern Affairs Canada, 1980.

election provisions of the Act were “developed without any reference to previous tribal systems of government, and they were implemented with little sensitivity to traditional values.”<sup>9</sup>

Writing in the late 1800s, William Sprague, the Deputy Superintendent of Indian Affairs, noted that the purpose of replacing traditional political institutions with elected band councils was to prepare “Indians” for municipal type institutions. He wrote:

The Acts framed in the years 1868 and 1869 relating to Indian Affairs, were designed to lead the Indian people by degrees to mingle with the white race in the ordinary avocations of life. It was intended to afford facilities for electing, for a limited period, members of bands to manage, as a Council, local matters; that intelligent and educated men, recognized as chiefs, should carry out the wishes of the male members of mature years in each band, who should be fairly represented in the conduct of their internal affairs.

Thus establishing a responsible for an irresponsible system, this provision, by law, was designed to pave the way to the establishment of simple municipal institutions.<sup>10</sup>

Accordingly, the elected band council system was intended to repress tribal systems and to direct the civilization of Aboriginal peoples by replacing, in the words of Deputy Superintendent Sprague, an “irresponsible” with a “responsible” system of government. The view at that time, writes historian John Tobias, was that the only impediment to civilization and assimilation was a lack of training in the Canadian political system.<sup>11</sup>

The elective system of government under the *Indian Act* provided only very limited powers of local government to bands. In contrast, the Act gave considerable powers to the colonial government to manage and direct the political affairs of bands. For example, the Superintendent-General, or an agent delegated by him, was empowered to call elections, to supervise them, to call band meetings, and to preside over and participate in them in every way except by voting or adjourning them. In subsequent amendments to the Act, the government continued to expand its control over band political affairs by removing elected traditional leaders and prohibiting their re-

---

<sup>9</sup> Leroy Little Bear, Menno Boldt, J. Anthony Long ed., *Pathways to self-determination: Canadian Indians and the Canadian State*. Toronto: University of Toronto Press, 1984, p. xii.

<sup>10</sup> Ibid., p. 184.

<sup>11</sup> John L. Tobias, *Canada's Indian Policies: Actions and Reactions*, The Western Canadian Journal of Anthropology (1976) Vol. VI, No. 2, p. 19.

election. In 1895, the Minister was further granted the power to depose chiefs and councillors where the elective system did not apply. “This amendment was included because the band leaders in the West were found to be resisting the innovations of the reserve system and the Government’s effort to discourage the practice of traditional Indian beliefs and values.”<sup>12</sup>

The *Indian Act*’s restrictive electoral system and imposition of federal control was widely resisted among Indian bands. Despite Indian opposition to the *Indian Act* system of elective government, attempts to suppress traditional forms of government continued. For example, in 1880, West Coast potlatches, an important means of affirming leadership and social order, were banned, and, in the 1920s, the Canadian government jailed the traditional leaders of the Haudenosaunee and installed an *Indian Act* council.

The 1996 *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples* illustrated the difficulties experienced by Aboriginal peoples with respect to the imposition of the *Indian Act* elective system. The Report concluded that: “for the past 100 years the [Indian] Act has effectively displaced, obscured or forced underground the traditional political structures and associated checks and balances that Aboriginal people developed over the centuries to suit their societies and circumstances.”<sup>13</sup> Thus, the *Indian Act* electoral regime is rooted in a colonial mentality, and amendments to the Act, from the perspective of First Nations, do not erase colonial control over band elections. Instead, First Nations are attempting to develop their own tools to manage their leadership selection processes and are doing so through negotiated self-government agreements and the development of their own community-designed election codes.<sup>14</sup>

## **BACKGROUND TO INDIAN ACT AND CUSTOM ELECTIONS**

There are currently several methods by which First Nations select their leaders. First Nations with self-government agreements have their own leadership selection processes and are not subject to the electoral provisions of the *Indian Act*. According to the Department of Indian

---

<sup>12</sup> John L. Tobias, *Protection, Civilization, Assimilation: An Outline of Canada’s Indian Policy*, The Western Canadian Journal of Anthropology (1976), Vol. VI, No. 2, p. 13.

<sup>13</sup> *Canada: Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples*, Vol. 2, Part 1, 1996, p. 346.

<sup>14</sup> In 1971, for example, 385 First Nations (or 71%), conducted their elections pursuant to the *Indian Act*. That number has been steadily declining, with only 41% of First Nations conducting elections pursuant to the electoral provisions of the Act.

Affairs and Northern Development (DIAND)<sup>15</sup>, the method of leadership selection breaks down as follows:<sup>16</sup>

- 252 Indian bands (or 41%) hold elections in accordance with the election provisions of the *Indian Act*.<sup>17</sup>
- 334 bands (or 54%) conduct “custom elections” under custom codes developed by the band.
- 29 First Nations (or 5%) select leaders pursuant to the provisions of their self-government agreements.
- Approximately 10–15 bands follow other leadership selection mechanisms, such as the hereditary or clan system.

The reason for this mix of leadership selection processes can be traced to subsection 74(1) of the *Indian Act*. Under this provision, the Minister has the statutory authority to declare - when advisable for the good governance of a band - that the Council of the band shall be selected according to the election procedures set out in the *Indian Act*.<sup>18</sup> Historically, Indian bands would continue to select their leadership by way of custom until it was determined that they were “sufficiently advanced or civilized” to select their leadership pursuant to the provisions outlined in the *Indian Act*.<sup>19</sup> Subsection 74(1) provides that:

Whenever he deems it advisable for the good governance of a band, the Minister may declare by order that after a day to be named therein the council of the band, consisting of a chief and councillors, shall be selected by elections to be held in accordance with this Act.

---

<sup>15</sup> The acronyms DIAND and INAC (Indian and Northern Affairs Canada) are used interchangeably in this report to describe the department.

<sup>16</sup> Department of Indian Affairs and Northern Development, Submission to the Committee tabled 13 May 2009.

<sup>17</sup> The *Indian Bands Council Elections Order* lists the bands that hold elections pursuant to the *Indian Act*.

<sup>18</sup> Prior to 1956, the power to make an order pursuant to subsection 74(1) was exercised by the Governor in Council.

<sup>19</sup> Joint Ministerial Advisory Committee, *Recommendations and Legislative Options to The Honourable Robert Nault, P.C., M.P., Minister of Indian Affairs and Northern Development, Final Report*, 8 March 2002.

This provision of the *Indian Act* implies that the “default” leadership selection process has always been the custom method. This method remains in place until the Minister determines that the election provisions of the Act should apply. Thus, when a new band is established, for instance, its Council is selected according to custom, unless the Minister makes a declaration that *Indian Act* election procedures will govern the election processes of that band.

### ***Indian Act Elections***

Sections 74–80 of the *Indian Act* set out the framework for band council elections. The provisions of the Act are quite general, setting out only the basic rules governing the size of councils, voting rights of members, term of office, vacancies in office and setting aside of elections. The *Indian Band Election Regulations*, which accompany the Act, are far more detailed and provide rules for nominations, voters’ lists, polling stations, casting of ballots and election appeals.<sup>20</sup>

Selected electoral provisions of the Act are as follows:

- Section 74 provides that Indian bands may be brought under the *Indian Act* elective system by ministerial order.
- Subsection 74(2) provides that the band council be comprised of one chief, and one councillor for every one hundred members of the band, but that the number of councillors shall not be less than two or greater than twelve and that no band shall have more than one chief.
- Subsection 74(3) provides that the Chief shall be elected by a majority of the votes of the electors or by a majority of votes of the elected councillors.
- Subsection 76(2) provides for secrecy of voting.
- Section 77 provides for the eligibility of voters.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> The *Indian Band Election Regulations* can be consulted on line at:  
<http://www.canlii.org/en/ca/laws/regu/crc-c-952/latest/crc-c-952.html>

<sup>21</sup> Subsection 77(1) of the *Indian Act* provides for the eligibility of voters, stipulating that an elector must be 18 years of age and be “ordinarily resident on reserve”. On 20 May 1999, in *Corbiere v. Canada (Minister of Indian and Northern Affairs)*, the Supreme Court of Canada found that the words “and is ordinarily resident on reserve” were contrary to the equality rights of off-reserve members under section 15 of the *Charter of Rights and Freedoms* and struck down that section of the provision.

- Subsection 78(1) deals with tenure of office and states that “the chief and councillors of a band hold office for two years”.

## Custom Elections

As previously noted, the power of bands to establish their own leadership selection processes by way of custom has always been recognized by the *Indian Act* and is in fact the “default” selection process. There is some confusion with respect to the usage of the term “custom”. Custom under the *Indian Act* and as used by the Department of Indian Affairs and Northern Development does not refer to any traditional method of leadership selection. Rather, it simply serves to distinguish band councils elected pursuant to the *Indian Act* from those elected according to the rules established by the band. These rules, however, may not necessarily be based on traditional methods of choosing leaders. Unless otherwise specified in this report, the use of the term custom refers to “community-designed” electoral codes rather than hereditary, clan or consensual based systems of leadership selection.

Generally, there are two categories of custom bands:

- Bands recognized by the federal government as having always selected leaders by custom and which never came under the *Indian Act* election process.
- Bands that were once under the *Indian Act* election process but later “reverted” to the custom method by meeting the requirements of federal policy.

Since 1988, the federal government’s *Conversion to Community Election System Policy* requires that bands wishing to revert to custom elections from the *Indian Act*’s election process develop written codes which provide for, among other things, consistency with the Canadian *Charter of*

*Rights and Freedoms*; provision for the settlement of election appeals; participation of off-reserve members; and community approval of the custom code.<sup>22</sup>

The Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND) also requires that First Nations converting to custom elections have community election codes that comply with the principles of natural justice and procedural fairness. According to the Department's policy, "off-reserve band members must be allowed to vote, and there must be an acceptable process, such as a mail-in-voting scheme, that allows them to participate in voting."<sup>23</sup> It also prescribes that off-reserve electors be provided the opportunity to hold positions on the band council. First Nations reverting to custom elections must have their code approved by a majority of band members, who are 18 years of age or older, voting by secret ballot. An alternate process may be used to approve the code, provided that it is agreed upon in advance by DIAND and the band. While the *Indian Act* itself does not prescribe rules for "custom" leadership selection, at no time have bands been permitted to "revert" to a non-electoral leadership selection regime.

There is considerable jurisprudence on the nature of customary elections. Some key observations regarding the nature of this category of elections include:<sup>24</sup>

- The power of bands to establish their own leadership selection rules through custom has always been recognized by the *Indian Act*.
- The power of bands to establish their own leadership selection rules through custom is not a power granted by the *Indian Act*; rather, it is an inherent power of the Band. It is a power the Band has always had, which the *Indian Act* only interferes with in limited circumstances, as provided for under section 74 of the *Act*.
- The interference with this power under section 74 of the *Act* has not extinguished the power.

---

<sup>22</sup> Department of Indian Affairs and Northern Development, *Conversion to Community Election System Policy*. Copies of the policy may be obtained by contacting the Department.

<sup>23</sup> Brian Craine, Robert Mainville, and Martin W. Mason, *First Nations Governance Law*, LexisNexis Canada Inc., 2006, p. 183.

<sup>24</sup> Report of the Joint Ministerial Advisory Committee, p. 63.

- Customs are not frozen in time; they can evolve into rules that are quite different from traditional methods of leadership selection.
- In order to be validly adopted, a leadership custom does not need to be adopted by a majority of the electors of the band under section 2(3) of the *Act*. There does need to be a broad consensus of the membership. In the absence of rules specifying how such a consensus is to be demonstrated, courts will determine the issue based on the facts of the case.

Every custom election code is different. Some make only minor modifications to the *Indian Act* electoral system, such as lengthening the terms of office, while others may provide for more significant changes. These can include blending traditional forms of governance (custom councils) with contemporary governance structures (elected chief and council).

## **THE ROLE OF THE DEPARTMENT OF INDIAN AFFAIRS AND NORTHERN DEVELOPMENT**

The Department of Indian Affairs and Northern Development and the Minister exercise greatest authority in relation to First Nations who conduct elections pursuant to the *Indian Act*. The Act and its regulations set out the operation of the electoral regime, thereby regulating, to a great extent, First Nations' leadership selection processes. Importantly, under the *Indian Act* system, election appeals are reviewed and investigated by the Department. If a determination is made that there was a “corrupt practice in connection with the election, or a violation of the *Indian Act* or the Regulations that might have affected the election”,<sup>25</sup> the Minister may advise the Governor-in-Council to set aside the election. Departmental officials also provide training and support for electoral officers. In contrast, the Department is only minimally involved in the leadership selection process with regard to First Nations under self-government agreements. However, the Department does require that the First Nation develop and ratify a constitution that is compliant with the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and that the rules governing the leadership selection process are clear and transparent.

---

<sup>25</sup> Department of Indian Affairs and Northern Development, *Submission*, 13 May 2009.

As discussed, the Department also requires that First Nations “reverting to custom” adhere to the requirements set out in its policy. All electoral codes developed by First Nations must be submitted to the Department for approval. These are subsequently reviewed by departmental officials for compliance with the policy. If a positive determination is made, a ministerial order may be issued to remove the First Nation from the application of the election provisions of the *Indian Act*. Once a First Nation is removed from the *Indian Act*’s electoral provisions, the Department no longer “oversees the evolution of the community’s election code”.<sup>26</sup>

The Department does not oversee a community’s election code, once approved, owing to legal considerations. The Courts have ruled that custom elections arose out of an inherent power of the Band, and not from a delegated authority under the *Indian Act*. In *Bone v. Sioux*, the Court held that the power of a band to select its council in a customary manner

...is an inherent power of the Band; it is a power the Band has always had, which the *Indian Act* only interferes with in limited circumstances, as provided for under s.74(1) of the Act.<sup>27</sup>

Similarly, in *Campbell et al v. British Columbia* [2000], Justice Williamson referred to the case law on custom, and observed that:

Not only have Aboriginal peoples retained post-Confederation the power to elect their leaders, and that Aboriginal peoples have the power to determine how they will make those choices, but that the form or method of the exercise of Aboriginal rights may evolve. Manifestly, the choice of how one’s political leaders are to be selected is an exercise in self-government.<sup>28</sup>

The power, therefore, to determine leadership selection rules is “almost certainly an Aboriginal right protected by section 35 of the *Constitution Act, 1982*.<sup>29</sup> Accordingly, any attempts by the Department to regulate custom leadership processes, once in place, could constitute an unjust interference of those rights.

---

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> *Bone v. Sioux Valley Indian Band No. 290 Council*, [1996] 3 C.N.L.R. 54 (F.C.T.D.)

<sup>28</sup> *Campbell v. British Columbia* 2000 BCSC 1123

<sup>29</sup> *Proceedings*, Jim Aldridge, 2 June 2009. Section 35(1) of the *Constitution Act, 1982* reads “The existing aboriginal and treaty rights of the aboriginal peoples of Canada are hereby recognized and affirmed.”

## PRESSURE AND ATTEMPTS AT REFORM

Pressures to reform the *Indian Act* election system have come about for a variety of reasons. Key among them is the dubious legitimacy of *Indian Act* governments, which, from a First Nation perspective, are widely considered to be at odds with First Nations customs and values.

A second reason is the weakness of the Act's electoral system. Problems include administrative weaknesses such as loose nomination procedures and a mail-in-ballot system that is open to abuse and fraud.<sup>30</sup> Other, more substantive concerns include the degree of ministerial intervention, the lack of an adequate and autonomous appeals process, inadequate removal provisions, accountability of elected officials to the Department rather than to community members, and the lack of flexibility to set terms of office and determine the size of Council.

A third and significant source of pressure relates to legal challenges being brought against First Nations elections under the *Charter of Rights and Freedoms* or Aboriginal rights law. In particular, the on-reserve residency requirements to vote in elections and run for elected office (councillor) have been invalidated by the courts.<sup>31</sup> Ongoing litigation, however, is seen by First Nations and federal officials to be an unsatisfactory method of resolving these matters, as the court process can be costly, time-consuming, unpredictable and destabilizing.

Attempts to reform the *Indian Act* election system arise from the growing dissatisfaction with the operation of the regime. One key attempt at policy reform was the 1998/2001 Assembly of First Nations/Indian and Northern Affairs Canada Joint Initiative on Policy Development (Lands and Trusts Services). The Joint Initiative arose in response to the 1996 *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples* and was intended to provide policy options on key themes: elections, membership, additions to reserves and environment. With respect to elections, a key proposal was to develop community leadership selection systems and remove the application of

---

<sup>30</sup> Department of Indian Affairs and Northern Development, *Submission*, 13 May 2009.

<sup>31</sup> *Corbiere v. Canada (Minister of Indian and Northern Affairs)*, [1999] 2 S.C.R. 203; *Canada (Attorney General) v. Esquega*, 2008 FCA 182 (CanLII)

the *Indian Act* as a preliminary measure to re-establishing traditional forms of leadership selection. To accomplish this, the following steps were suggested:<sup>32</sup>

- Community level development of custom codes;
- Community development of local dispute resolution procedures;
- Regional First Nations capacity and advisory bodies;
- Explore the use of section 4(2) of the *Indian Act* to opt out of specific provisions such as length of term, number of councillors;
- Policy renewal to result in reformed conversion to custom policy, opening the system to a wider range of electoral models, and joint development of policies to limit and redefine the Department's role in dispute resolution.

Despite widespread praise, the initiative failed to move forward. The failure rested, to a significant degree, on a difference of opinion between First Nations and the federal government on how the policy proposals could link up to legislative reform. Reform had become the government's priority after the 1999 *Corbiere*<sup>33</sup> decision, which invalidated the residency restrictions preventing off-reserve members from voting in band elections.<sup>34</sup>

In anticipation of federal legislation, in November 2001, the Joint Ministerial Advisory Committee (JMAC) was established to provide the Minister with technical advice in respect of possible amendments to the governance provisions of the *Indian Act*. Specifically, advice was sought in relation to the following: legal status and capacity; leadership selection and political accountability; governance structures, powers and authorities; and, financial management and accountability.

In March 2002, after consulting widely with First Nations leadership and other Aboriginal organizations, the JMAC released its report. The committee examined how the *Indian Act* might be amended to improve the current rules concerning leadership selection and voting rights. Its recommendations in this respect were based, in part, on the following assumptions:

---

<sup>32</sup> Assembly of First Nations/Indian and Northern Affairs Canada, *First Nations Leadership Selection and Elections*, Discussion Paper, March 2008, p.3.

<sup>33</sup> Supra, note 19.

<sup>34</sup> John Provart, Reforming the *Indian Act*: *First Nations Governance and Aboriginal Policy in Canada*, Indigenous Law Journal, Vol. 2, Fall 2003, pp.117-169.

- Legislative amendments would not infringe Aboriginal and treaty rights;
- Legislative amendments would provide default rules for leadership selection by way of elections, and allow bands to design their own leadership selection processes, subject to certain statutory requirements.

In 2002, the federal government introduced Bill C-7, an Act respecting leadership selection, administration and accountability of Indian bands, and to make related amendments to other Acts [also referred to as the Governance Act]. From the government's perspective, the intent of the legislation was to "modernize" the *Indian Act*'s governance provisions and to address gaps in the regime by providing First Nations with the tools to manage their affairs effectively and responsibly First Nations argued that the proposed legislation violated their inherent right of self-government. The legislation's "single option open to section 74 bands might have risked infringing their right to opt for a customary regime, while the time restriction applicable exclusively to custom bands might de facto subject them to a regime not of their selection."<sup>35</sup> The JMAC report noted, "Imposing a regime on a band that prefers to select its leaders using some other regime would therefore be an infringement of those rights."<sup>36</sup>

For a variety of complex reasons, Bill C-7 proved to be exceedingly contentious. The overwhelming majority of testimony provided to the House of Commons Standing Committee on Aboriginal Affairs, Northern Development and Natural Resources revealed that there were sharp differences as to the "objectives, merits and effects" of the proposed legislation. Bill C-7 died on the Order Paper with the prorogation of Parliament on 12 November 2003 and was not reintroduced.

---

<sup>35</sup> Assembly of First Nations, *First Nations Elections: choosing a path forward from a First Nation perspective*, March 2009, p. 22.

<sup>36</sup> *Report of the Joint Ministerial Advisory Committee*, p. 63.

## **THE INDIAN ACT ELECTORAL REGIME: WHAT THE COMMITTEE HEARD**

---

### **ISSUES AND CHALLENGES**

Elections and leadership selection are a central issue to our governments and may be the single-most telling demonstration of how we still face cultural oppression and denial of our basic rights as indigenous peoples and First Nation governments.<sup>37</sup>

The *Indian Act* is regularly described as an outdated and anachronistic piece of legislation. Not surprisingly, then, the elective system provided for under the Act tends to reflect administrative structures and practices that were features of public institutions of the early and mid-twentieth century.<sup>38</sup> While most governments have since improved upon those practices, the electoral provisions of the *Indian Act*, as suggested by Shawn Atleo, continue to be “largely devoid of principles relating to modern and accountable governance.”<sup>39</sup>

Witnesses testifying before this Committee identified a number of broadly shared concerns with the election provisions of the *Indian Act* and its accompanying regulations. Many First Nations witnesses spoke of how the *Indian Act* system of governance has fostered divisions within their communities and eroded systems of accountability. They also told us how the introduction of the *Indian Act* election system has had negative effects on traditional governance systems and on customs related to leadership selection. The following section summarizes the issues most commonly raised by First Nations witnesses throughout our hearings on this matter.

#### **A. The *Indian Act* Electoral System**

The *Indian Act* electoral system is widely considered to embody a leadership selection system that neither reflects nor responds to First Nations needs or values. The historical imposition of the *Indian Act* electoral system was motivated not by any high ideal of democracy, as Jim

---

<sup>37</sup> *Proceedings*, 16 June 2009, Angus Toulouse, Ontario Regional Chief, Chiefs of Ontario.

<sup>38</sup> Frances Abele, *Like an Ill-Fitting Boot: Government, Governance and Management Systems in the Contemporary Indian Act*, report prepared for the National Centre on First Nations Governance, June 2005.

<sup>39</sup> *Proceedings*, 12 May 2009, Shawn Atleo, then Regional Chief, British Columbia, Assembly of First Nations.

Aldridge notes, but rather was clearly intended to “promote assimilation and to replace traditional forms of government.”<sup>40</sup> Witnesses spoke passionately about how the *Indian Act* electoral system has, for generations, distorted and displaced the political cultures and political systems of Aboriginal communities. In discussing the historical development of the elected band council as a means of suppressing traditional indigenous political systems, Shawn Atleo told the Committee:

The aims of the *Indian Act*, in the way elections and leadership selection was incorporated, always has been founded on a notion of undermining our historic systems and incorporating new externally imposed systems. This has caused tremendous challenges within our communities. This disregard for historic traditional systems and our authority is still embodied in the Act today.<sup>41</sup>

Many First Nations witnesses underscored the point that, in imposing the elected band council system on First Nations, the government intentionally meant to replace traditional Indian leadership systems with the political practices, institutions and philosophies of the prevalent society. Wendy Cornet explains that the goal was to eliminate the vestiges of traditional governance structures and “to make First Nations governments resemble, as much as possible, non-Aboriginal visions of governance and democracy, without much of a reciprocal effort to explore or understand in any depth First Nations' concepts of governance and democracy.”<sup>42</sup> Noting that the paramount purpose of the *Indian Act* electoral system was to serve the needs of the colonial government rather than those of First Nations, Theresa Hood of the Nuxalk First Nation told the Committee that:

The *Indian Act* election policies were written by non-Indian people for the benefit of non-Indian people who are not accountable to the First Nations people and they have never met the needs of our First Nations people.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> *Proceedings*, 2 June 2009, Jim Aldridge.

<sup>41</sup> *Proceedings*, 12 May 2009, Shawn Atleo.

<sup>42</sup> *Proceedings*, 12 May 2009, Wendy Cornet.

<sup>43</sup> *Proceedings*, 30 September 2009, Theresa Hood, Interim Band manager, Nuxalk First Nation.

Chief Terrance Nelson of the Roseau River First Nation in Manitoba told the Committee that the electoral system is a key facet of the *Indian Act*'s overall broader objective of controlling and regulating the lives of First Nations peoples:

The *Indian Act* was not about rights, it was about making sure that the government controlled the First Nations. The election system is just part of that *Indian Act* system that controls the First Nations.<sup>44</sup>

The result of these externally imposed systems has not necessarily been the development of open, accountable and democratic governments. Rather than establishing “responsible” governments, witnesses told the Committee that the imposition of the *Indian Act* electoral system has, in fact, limited the ability of First Nations to shape more accountable and democratic governments. According to Chief Gilbert Whiteduck of the Kitigan Zibi First Nation, this “systematic eradication” of traditional systems and cultures has led to the development of band election procedures that “today echo this failed agenda”.<sup>45</sup> Chief Angus Toulouse explains:

The *Indian Act* has produced election systems fraught with problems, inconsistencies, and an overabundance of appeals. Ultimately, the systems have served to destabilize our governments.<sup>46</sup>

Similarly, Chief Lawrence Paul states:

The *Indian Act* election system, in which the majority of our First Nation members still operate, has severely impacted the manner in which our societies traditionally governed themselves. It has displaced our inherent authority as leaders and has eroded our traditions, culture and belief systems. It does not reflect our needs and aspirations. It has also not kept pace with principles of modern and accountable governments.<sup>47</sup>

Partly as a result of its inauspicious history, the elected band council system is seen by many to be an illegitimate and unacceptable denial of Aboriginal rights to self-government. The lack of legitimacy of *Indian Act* governments continues to manifest itself today. Those who favour traditional means of community leadership often refer to these leaders as “Indian Act Chiefs”,

---

<sup>44</sup> *Proceedings*, 26 May 2009, Terrance Nelson, Chief, Roseau River Anishinabe First Nation.

<sup>45</sup> *Proceedings*, 7 October 2009, Gilbert Whiteduck, Chief, Kitigan Zibi First Nation.

<sup>46</sup> *Proceedings*, 16 June 2009, Angus Toulouse, Ontario Regional Chief, Chiefs of Ontario.

<sup>47</sup> *Proceedings*, 27 October 2009, Lawrence Paul, Co-Chair, Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs Secretariat.

suggesting that their power is rooted in the colonial system and not in the community. Derik Nepinak, Chief of Pine Creek First Nation, told us that these leaders are often referred to in his community as “ogimakhan”, meaning artificial leader.<sup>48</sup> In her testimony to the Committee, Ellen Gabriel, President of the Quebec Native Women Inc., talked to us about the low voter turnout in her community of Kahnawá:ke, located just south of Montreal. She told us that a significant number of Kahnawa’kehró:non do not consider the Mohawk Council to be their governing body and, as a result, only 28% of eligible voters cast ballots in the 2006 election. She further describes the refusal of the federal government to deal with the traditional Mohawk government as unacceptable:

I am a longhouse person. As I said, I do not vote in my band council elections because we had a government and still have a government that existed before Europeans arrived here. It was made illegal in the 1920s and it is still illegal. The government refuses to deal with traditional people's governments. They are violating section 35 of the Constitution that talks about inherent rights.<sup>49</sup>

This situation is not unique to Kahnawá:ke. In 1924, the federal government used its power under section 74 (1) of the *Indian Act* to replace the traditional Haudenosaunee Council on the Six Nations reserve in Ontario with a Chief and Council elected under the *Indian Act*.<sup>50</sup> This action was opposed by a large number of Six Nations members. Consequently, even today, the vast majority of Six Nations members do not participate in *Indian Act* elections. Professor Shin Imai told the Committee that the imposition the *Indian Act* electoral system in Six Nations did not solve their governance problems, but rather may have exacerbated them. He states:

What happens on Six Nations is that of the 10,000 or 12,000 people who can vote, only a few hundred vote because the majority refuse to participate in *Indian Act* elections. They refuse to participate in anything related to the *Indian Act*. In situations like that, although the government has said the *Indian Act* actually applies, changing these governance provisions will not actually solve the core problem.<sup>51</sup>

---

<sup>48</sup> *Proceedings*, 27 May 2009, Derek Nepinak, Chief, Pine Creek First Nation.

<sup>49</sup> *Proceedings*, 7 October 2009, Ellen Gabriel, President, Native Women’s Association Inc.

<sup>50</sup> Under subsection 74(1) of the *Indian Act*, the Minister has the statutory authority to declare that the “council of the band” shall be selected according to the provisions set out in the *Indian Act*.

<sup>51</sup> *Proceedings*, 6 May 2009, Shim Imai, Professor, Osgoode Hall Law School, York University.

As a result of the events in the 1920s, today Six Nations has both a traditional government with long historic ties to the British Crown, and an elected council recognized pursuant to the *Indian Act*. The Haudenosaunee Council is not recognized by the federal government, nor does it exercise any powers under the *Indian Act*.

Many First Nations witnesses testifying before this Committee spoke of how the deliberate efforts to undermine and replace First Nations governance systems with the Euro-Canadian model of elected local government has resulted in the destabilization of their communities and a distortion of their political cultures and values. For this reason, many believe that changes to improve the *Indian Act* electoral system are really about accommodating the dominant society's most fundamental assumptions and values about governance, rather than implementing change that recognizes and respects First Nations autonomy over this matter.

## **B. The Two-Year Electoral Cycle**

Overwhelmingly, the Committee heard that the *Indian Act*, in requiring elections every two years, has created conditions of instability and has fostered divisions in First Nations communities. Most often (with some notable exceptions), we were advised that the two-year term of office is too short to provide political stability, to plan for and implement long-term initiatives, and to build a proper foundation for community development. Across the country we heard that the frequency of elections, and the resulting potential for abrupt changes in the composition of Chief and Council, has had deleterious effects on the ability of First Nations leaders to establish sustainable processes before they must face re-election.

Commenting on the negative impacts of the two-year electoral cycle, Chief Lawrence Paul, Co-Chair of the Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs Secretariat, had this to share with the Committee:

It is common opinion that the two-year term of office for First Nation councils that hold their elections under the *Indian Act* system limits their ability to govern and act in the best interests of all of our citizens over the long term. The short time frame hinders the establishment of solid business investments and relationships, long-term planning and

implementation, ongoing strong accountability and an acceptable governance regime that works for the long term interests of all First Nation citizens.<sup>52</sup>

This sentiment was echoed by the vast majority of witnesses appearing before this Committee. Chief Angus Toulouse, Ontario Regional Chief, Chiefs of Ontario, stated:

I think we all recognize that two years is insufficient time to develop, plan and be accountable for results. The frequency of elections can also create instability and uncertainty for community members, business ventures and overall community development. Clearly, there are better ways, and First Nations must drive the solutions.<sup>53</sup>

The two year term of office is especially challenging when those elected to the position of Chief and Council may have not previously held office. This situation is further exacerbated by the fact that First Nations governments, irrespective of size, are responsible for delivering a range of provincial-type services (e.g., housing, education, health, economic development, etc.) to their citizens and must frequently do so without sufficient public administrative capacity. Naturally, there is a learning curve for newly-elected officials. However, the two-year electoral cycle permits Chief and Council only a short time-frame in which to learn the complexities of the various portfolios they hold, let alone plan for and implement related initiatives before they are into another election.

During testimony to the Committee, Theresa Hood described the disruptive effects of the frequent turn-over of Chief and Council with respect to effective community governance:

With the elections within our community, we find that two-year election is not a long enough term for our council. They feel they are just learning our organization and the term ends. Once they have learned what happens internally, then we have another election, and it has such a high turnover within our council, then the process has to start all over again. We go backwards every time a new election happens. We also lose key members of our council every election, council who hold key portfolios.<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> *Proceedings*, 27 October 2009, Lawrence Paul, Co-Chair, Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs Secretariat.

<sup>53</sup> *Proceedings*, 16 June 2009, Angus Toulouse, Ontario Regional Chief, Chiefs of Ontario.

<sup>54</sup> *Proceedings*, 30 September 2009, Theresa Hood, Interim Band Manager of the Nuxalk First Nation

The constant churn of elected officials also makes it challenging for First Nations to work together and to move forward collaboratively on larger regional and tribal initiatives. Councillor Paul Chief of Brokenhead Ojibway Nation explains:

[B]ecause the council keeps changing year after year, the continuity of working with each other in partnerships is almost impossible because we are spending a majority of our time updating, educating new and outgoing council members.<sup>55</sup>

In Williams Lake, British Columbia, Cary Morin of the Alexandria First Nation reinforced this point:

[The] problem with the two years is having different chief and council elections, specifically for tribal initiatives, for larger initiatives for large tribal groups that want to work together. They will have different elections at different times and they will have different chiefs for different terms. What ends up happening is if you want to move forward on some strategic visioning that you have undergone for how much length of time, then basically a new chief and council can come in at any point and they will not share that same vision and that will move everything off-track.<sup>56</sup>

The link between political stability and economic development was also highlighted by several witnesses testifying before the Committee. The uncertainty created by a short electoral cycle, including the possibility that the “rules and players of the game” may change can discourage investment in First Nations communities. Electoral reform, in which the term of office is extended, explains Grand Chief Ron Evans, would have the advantage of establishing “the continuity of leadership required to sustain and build common purpose of action to develop economic power”.<sup>57</sup>

Of significant concern to the members of this Committee is the divisiveness experienced in many First Nations communities as a result of the elective system and the strategic competition for the positions of elected office. Witnesses indicated that under the existing *Indian Act* electoral system (where the candidate with a simple majority of votes wins), candidates from the larger kinship groups or families are favoured. Smaller families, explains Menno Boldt, “often feel

---

<sup>55</sup> *Proceedings*, 25 May 2009, Paul Chief, Councillor, Brokenhead Ojibway Nation.

<sup>56</sup> *Proceedings*, 30 September 2009, Cary Morin, Band Manager, Alexandria First Nation.

<sup>57</sup> *Proceedings*, 25 May 2009, Ron Evans, Grand Chief, Assembly of Manitoba Chiefs.

disenfranchised by this process, which tends to divide the community into rulers and ruled.”<sup>58</sup> The situation is aggravated by the fact that the system is designed in such a way that those in office have considerable authority over the distribution of government grants and services. Chief Terrance Nelson of the Roseau River First Nation in Manitoba explains that First Nations elections are hotly contested because the office of chief and council are often the primary, if not sole, source of gainful employment in the community:

To understand why elections are so divisive in many First Nation communities, you have to look at the economy of First Nations people and communities. First Nations in Canada are at the 63rd level of the United Nations living index. Many First Nation communities are extremely impoverished, with some having up to 95 per cent unemployment...So becoming a member of chief and council not only means a guaranteed income, but if you want it, it also means the control of most of the wealth in the community. It is, therefore, easy to understand why elections in our community are so intense.<sup>59</sup>

Similarly, in his presentation to the Committee, Jerome Slavik told us that many First Nations administer budgets in the millions and control corporate enterprises generating millions of dollars annually. They are also in charge of hiring practices, housing allocations and land use policies, all of which have a direct impact on the well-being of individual members. Consequently, he suggests, there is intense competition for leadership positions “as new persons are attracted to the possibilities and potential of leading First Nations which now have significant resources”, a situation that is often “reflected in bitterly contested elections followed by long and costly appeals.”<sup>60</sup>

The competition for elected office often breaks down along family lines, and is particularly disruptive in smaller communities. Chief Noah Augustine of the Metepenagiag First Nation in New Brunswick spoke passionately about the political strife in his own community, where he has seen the struggle to obtain power, tear families apart:

---

<sup>58</sup> *Pathways to Self Determination*, p.122

<sup>59</sup> *Proceedings*, 25 May 2009, Terrance Nelson, Chief, Roseau River Anishinabe First Nation.

<sup>60</sup> Jerome Slavik, *Submission to the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples* tabled 16 September 2009.

I have seen my community divided three times. I have seen families torn apart. I have seen brother fight brother, fathers disown sons, and families devastated by suicide...With the band office being the main and sometimes only source of employment, there is a constant struggle for power among people who are closely connected. With elections every two years, there is a constant division of families, and emotions tend to run deep. When you are talking about people's livelihoods, matters of the election are of the highest importance. This is why we have such high voter turnouts on the reserve at about 95 per cent. There is a tendency for people to strike out at each other and do things to hurt one another for the most celebrated positions of power -- chief and council. After an election, a community might begin to heal, but that healing is never complete because before you know it, there is another election.<sup>61</sup>

The frequency of elections serves to exacerbate these tensions and struggles, and can place communities under constant strain and division. These tensions are perhaps most characteristic of, and acute in, small First Nations communities, which are numerous across the country. The result, as John Graham, Senior Associate of the Institute on Governance suggests, is a governance system that is relatively unstable.<sup>62</sup>

A troubling consideration is that this system of “electoral democracy”, imposed on First Nations in the late nineteenth and early twentieth century, may itself have contributed to this state of affairs. Having displaced traditional leadership systems, which grew out of complex social relationships and duties, today’s highly charged elections often do not appear to yield a shared judgement, confer legitimacy and build trust. Rather, as we heard, they often produce the victors and the vanquished of the moment.

### C. Political Accountability

Accountability is a fundamental principle of democratic governance, whereby those who govern are politically accountable to those they govern. The structure of the *Indian Act*, however, inverts this essential relationship. “All elections under section 74 of the *Indian Act*” as indicated

---

<sup>61</sup> *Proceedings*, 27 October, Chief Noah Augustine, Co-Chair, Atlantic Policy Congress of First Nation Chiefs Secretariat.

<sup>62</sup> *Proceedings*, 6 May 2009, John Graham, Senior Associate, Institute on Governance.

by professor Shin Imai “place accountability on the Minister”.<sup>63</sup> The election provisions of the *Indian Act* and the accompanying regulations include a large degree of supervision and intervention by the Minister, the Governor-in-Council, and the Department of Indian Affairs and Northern Development. For example, the Minister and/or Governor-in-Council determines whether a chief is elected at large or by councillors and also how large the Council will be. The Minister and/or Governor-in-Council also conducts the investigation of appeals and the setting aside of elections. In addition to these powers, under section 74 of the *Indian Act*, the Minister may order that a First Nation be brought under the *Indian Act* election regime.

Remarkably, however, the *Indian Act* is virtually silent when it comes to the responsibility of Chief and Council to the community and community participation in decision-making.<sup>64</sup> While a great deal of authority rests with the Minister, the *Indian Act* provides restricted opportunities for community participation and decision-making. In her analysis of the *Indian Act*, Frances Abele describes how the emphasis on the authority of the Minister has had a profound impact on the quality of democracy in First Nations governments, as well as on their ability to be responsive to their citizens:

Ultimate power and responsibility is lodged in the Minister, not in the members of the Band or the officials they elect. Nowhere in the Act is room created for different lines of responsibility (from Chief and Council to the Band members, for example) even though there are several references to majority rule. Indeed, even the sections of the Act that establish the decision-making framework for Band Councils also, at the same time, maintain overriding Ministerial authority. The insertion of Ministerial power and authority into both elections and decision-making of the elected seems likely to undermine a sense of political responsibility and autonomy among Band electors.<sup>65</sup>

Political accountability of Chief and Council is therefore directed primarily toward the federal government rather than toward community electors. The result, as Professor Shin Imai explains, is an electoral system whose legitimacy among community members is suspect.<sup>66</sup>

---

<sup>63</sup> *Proceedings*, 6 May 2009, Shin Imai, Professor, Osgoode Hall Law School, York University.

<sup>64</sup> For more a detailed discussion of this point see Shin Imai, *The Structure of the Indian Act: Accountability in Governance*, research paper for the National Centre for First Nations Governance, July 2007.

<sup>65</sup> Frances Abele, *Like an Ill-Fitting Boot*, p.10.

<sup>66</sup> *Proceedings*, 6 May 2009, Shin Imai, Professor, Osgoode Hall Law School, York University.

Repeatedly, we heard from First Nations elected officials, such as Chiefs Andrew Colomb and Frank Brown from Manitoba, that leadership under the *Indian Act* is limited largely to administering “Indian Affairs money”.<sup>67</sup> Many First Nations witnesses told us that, as Chief and Council, they are primarily responsible to the Department of Indian Affairs and Northern Development for the funds they receive, rather than to their community members for how those funds are directed. Chief George Kemp of Berens River First Nation described himself not as a chief or a political leader, but as “just another bureaucrat for the system.”<sup>68</sup> In his book, *Surviving as Indians*, Menno Boldt captures both the frustration expressed by these witnesses and also their political subordination to the Department. He writes:

Any analysis of power in Indian communities must take into account the important fact that virtually all authority and funds of band/tribal councils come through DIAND. Thus, although band/tribal chiefs and councillors must seek the vote of their people, their mandate to govern comes from DIAND. This puts elected Indian officials (chiefs and councillors) and the appointed bureaucrats in an inevitable position of political subordination to DIAND officials, rather than to the people who elect and appoint them. As a consequence of this historical status, Indian leaders’ responsiveness and accountability to their people has not been institutionalized.<sup>69</sup>

Increasingly, however, First Nations are trying to balance the powers of Chief and Council, increase the level of community participation in decision-making, and diminish the role of the Minister in election processes. A majority of First Nations are designing their electoral regimes to address some of the deficiencies of the *Indian Act* electoral system. For example, many community-designed electoral codes have established election appeals tribunals to settle disputes about elections within the community, rather than by the Department of Indian Affairs and Northern Development.

---

<sup>67</sup> *Proceedings*, 26 May 2009, Andrew Colomb, Chief, Marcel Colomb First Nation and Frank Brown, Chief, Canupawakpa Dakota First Nation.

<sup>68</sup> *Proceedings*, 26 May 2009, George Kemp, Chief, Berens River First Nation.

<sup>69</sup> Menno Boldt, *Surviving as Indians: The Challenge of Self Government*, University of Toronto Press, 1993, p.127.

## D. The Elections Appeals Process

A key criticism of the *Indian Act* and its accompanying regulations relates to the election appeals process. Section 79 of the *Indian Act* gives the Governor-in-Council authority to set aside the election of a Chief or councillor upon receiving a report from the Minister. The circumstances under which an election may be set aside include: a corrupt practice in connection with the election; a contravention of the Act (or the *Indian Band Elections Regulations*) that might have affected the result of the election; or the ineligibility of a person who was nominated to be a candidate in the election.

The *Indian Band Election Regulations* (sections 12-15) specify the procedures to be followed to appeal an election conducted pursuant to the *Indian Act*. Under the regulations, an appeal is launched by sending an affidavit to the Assistant Deputy Minister of the Department of Indian Affairs and Northern Development, by registered mail, within 45 days of the election. That affidavit must specify the grounds for the appeal. The Assistant Deputy Minister then forwards a copy of the appeal and all supporting documents to the electoral officer and to each candidate affected by the appeal. Upon receipt, each candidate has 14 days to respond and may forward any supporting documentation to the Assistant Deputy Minister. If the Minister is of the view that the material provided is not sufficient to make a determination as to the validity of the election, the Minister or his designate may conduct an investigation.

There was broad consensus among witnesses appearing before the Committee that current *Indian Act* provisions do not provide for suitable appeal mechanisms. Several witnesses described the current *Indian Act* appeals process as lacking rigour, transparency and procedural fairness. Commenting on both the lack of transparency and departmental accountability with regard to the appeals process, Professor Bradford Morse had this to tell the Committee :

In practical terms, the regional offices of INAC will make the determinations on the ground as to whom to question, what facts to gather, what to include in the report and what to recommend up the long chain of command to a minister's office. Throughout the process, there is no transparency or accountability. The issue of accountability is raised frequently in relation to First Nations governments. This is an example where we have no accountability mechanisms in place in relation to either the department or the minister. There simply are no rules under the *Indian Act* that regard the nature of the investigation, who must be interviewed, whether there is an opportunity to be heard, who will receive notice, whether the investigations will be conducted in public or whether there will be any element of public

hearings — the kinds of things that one would normally anticipate might be applicable in circumstances of this nature.<sup>70</sup>

In addition to complaints that the appeals process lacks openness, the process was also described as cumbersome and lengthy, with investigations taking anywhere between 6 to 18 months or longer to complete.<sup>71</sup> Chief Lawrence Paul of Millbrook First Nation told the Committee that “the unfair and lengthy appeal process involving DIAND can often take 12 to 18 months of a 24-month term to resolve; and it does not meet with principles of natural justice regarding fairness and impartiality.”<sup>72</sup> Describing the long and complicated appeals process, officials from the Department of Indian Affairs and Northern Development indicated:

[T]he appeal process in the *Indian Act* elections is long and complicated. As a result of recent judicial reviews, the department has made changes in terms of the way we handle the circulation of election appeals to appellants and interested parties. This provides everyone with an opportunity to review and provide comments on investigation studies that are taking place with respect to election appeals. However, it substantially elongates the process of making final decisions with respect to dispute resolution.<sup>73</sup>

The frequency of appeals, and its destabilizing effects on First Nations governance, was another commonly cited concern. This situation creates excessive instability and uncertainty in communities, since First Nations whose elections are being contested may be placed under the administration of a third party manager until a decision is rendered. In his testimony to the committee, Jerome Slavik described the difficulty that a First Nation is placed under when subjected to a lengthy appeals process:

At present, there is no suitable appeal mechanism for First Nations under the *Indian Act* election regulations...These proceedings are not open to public scrutiny, not transparent...This process can take up to six to eighteen months or longer. This creates

---

<sup>70</sup> *Proceedings*, 6 May 2009, Brad Morse, Professor, Faculty of Law, University of Ottawa.

<sup>71</sup> *Proceedings*, 13 May 2009, Brenda Kustra, Director General, Governance Branch, Department of Indian Affairs and Northern Development.

<sup>72</sup> *Proceedings*, 27 October 2009, Lawrence Paul, Co-Chair, Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs Secretariat.

<sup>73</sup> *Proceedings*, 13 May 2009, Brenda Kustra, director general, Governance Branch, Lands and Trust Services, Indians and Northern Affairs Canada.

uncertainty and instability, not only among the leadership, members and staff, but also for third parties [such as] banks, joint venture partners, government agencies, etc.<sup>74</sup>

From the perspective of First Nations, the role of the Minister in setting aside elections is viewed as equally problematic and an inappropriate intervention in the internal affairs of a First Nation. Witnesses also expressed concern that the appeals process, currently managed by the Department of Indian Affairs and Northern Development, lacks credibility and the appearance of neutrality. Accordingly, many witnesses recommended that the Minister should have minimal or no involvement in the setting aside of elections, favouring instead an election appeals process administered by an independent institution. Commenting on the need for an independent body to oversee appeals, Professor Morse remarks:

Clearly, it would be preferable for this to move outside the secrecy or invisibility of the Department of Indian Affairs and the minister's office. This should be at arm's length not only from the department but also from the federal government as a whole and to do so in terms of looking at ...a First Nations elections commission that could build up the necessary expertise.<sup>75</sup>

According to our witnesses, a potential significant benefit of an independent body empowered to hear appeals, both under the *Indian Act* electoral and custom election systems,<sup>76</sup> would be the substantial reduction in the time it takes to investigate and render decisions. In describing the proposal for electoral reform being advanced by the Assembly of Manitoba Chiefs, Grand Chief Ron Evans talked about the possibility of establishing a coordinated, independent appeals process for Manitoba First Nations. He stated:

Right now, the appeal process is taking much too long with INAC being responsible overseeing the appeals. What we will attempt to do through our provincial First Nation electoral officer is to ensure that the appeal process is much more expedient. Perhaps the communities should not have to wait too long to have their appeals dealt with. They need to be dealt with in a timely matter.<sup>77</sup>

---

<sup>74</sup> Jerome Slavik, *Submission*, p.8

<sup>75</sup> *Proceedings*, 6 May 2009, Brad Morse, Professor, Faculty of Law, University of Ottawa.

<sup>76</sup> While custom codes are required to include appeal mechanisms, once the process set out in the code has been exhausted, disputes may be referred to the Federal Court.

<sup>77</sup> *Proceedings*, 25 May 2009, Ron Evans, Grand Chief, Assembly of Manitoba Chiefs.

Other witnesses, such Lynne Groulx, President of the Indigenous Law Resource Centre, talked about the complexity of First Nations leadership selection processes and how an independent dispute resolution body with expertise both in Canadian law and indigenous legal traditions would be better suited to dealing with issues of such great consequence to First Nations.<sup>78</sup> Similarly, Jerome Slavik told us:

First, the whole matter, to the extent possible, should be taken out of the hands of the Department of Indian Affairs 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.<sup>79</sup>

The need for a better dispute resolution process, such as an independent appeals tribunal or commission, operating at arm's length from the Department, which would provide First Nations with a reliable, credible, cost-effective and expeditious process is not a new idea. Indeed, it was a key recommendation of the Joint Ministerial Advisory Committee. In their proposals to then Minister of Indian Affairs and Northern Development, Robert Nault, the JMAC co-chairs recommended "an independent, accessible and efficient electoral appeals process to be administered by an independent institution."<sup>80</sup>

## **E. Reversion to Custom or Community Elections**

It is currently possible for First Nations to revert to "custom" (i.e. community-based) elections from the *Indian Act* electoral regime. Section 74 of the *Indian Act* indicates that the "default" leadership selection process is the "custom" method which remains in place until the Minister determines that the election provisions of the *Indian Act* should apply. A number of First Nations have exercised this option, for example, to lengthen their terms of office, create appeal bodies, establish recall mechanisms, tighten up nomination procedures and determine the composition and size of council.

---

<sup>78</sup> *Proceedings*, 28 October 2009, Lynne Groulx, President, Indigenous Law Resource Centre Inc.

<sup>79</sup> *Proceedings*, 16 September 2009, Jerome Slavik, Barrister and Solicitor, Ackroyd LLP.

<sup>80</sup> Report of the Joint Ministerial Advisory Committee, p. 83.

Several witnesses, such as the Assembly of Manitoba Chiefs and Treaty 1, have indicated that supporting this process, either on a regional or an individual basis, is the optimal way of opting out of the *Indian Act* electoral regime. In his appearance before the Committee, William B. Henderson suggested that if First Nations who currently hold elections under the *Indian Act* desire to change their electoral processes, they may revert to the customary option and put in place longer terms for Chief and Council. Since this approach would not require any legislative change to the *Indian Act*, Mr Henderson suggested it would be the “easiest and most satisfying way to change … and [for First Nations to] set the terms they choose.”<sup>81</sup> Similarly, Bruce Mack indicated that while “there are serious problems with the *Indian Act* regulations…there is a process in place to deal with that”<sup>82</sup> which allows First Nations some latitude in developing electoral processes that are more responsive to community needs.

This view was echoed by several witnesses, such as Chief Sid Douglas of the Cheam First Nation, who told us that many First Nations are looking to develop their own community election codes in order to address the deficiencies of the *Indian Act* election processes which they believe “are not working”.<sup>83</sup>

Custom codes, though not without their problems<sup>84</sup>, are generally seen as improvements to the electoral framework provided for by the *Indian Act*. When properly drafted, they are far more likely to provide a system of governance that is culturally appropriate, politically responsible, transparent and accountable. Jerome Slavik explains that, in many instances, community designed election codes are often “far superior to what is offered under the *Indian Act*” since they address many of the gaps under the *Act*. He adds that community-designed codes:

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

---

<sup>81</sup> *Proceedings*, 31 March 2009, William B. Henderson, appearing as an individual.

<sup>82</sup> *Proceedings*, 30 September 2009, Bruce Mack, appearing as an individual.

<sup>83</sup> *Proceedings*, 2 October 2009, Sid Douglas, Chief, Cheam First Nation.

<sup>84</sup> With respect to outstanding issues concerning custom codes, and in particular older codes, please refer to the evidence provided by Lynne Groulx and Bruce Mack, as well as the testimony of the Department of Indian Affairs and Northern Development.

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 chief and council, and they have grounds for suspension and removal of council 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.<sup>85</sup>

Although reverting to a community election system (custom) does not require legislative amendment of the *Indian Act*, a First Nation operating under the *Act's* electoral regime and wishing to be removed from its application must adhere to the Department's *Conversion to Community Election System Policy*. The policy, as discussed in an earlier section of the report, requires community election codes to be written;<sup>86</sup> to provide for the settlement of election appeals; to be consistent with the *Charter*; and to observe the principles of natural justice. Some witnesses have described this process as a continuing effort by the federal Department of Indian Affairs and Northern Development to "regulate leadership selection for First Nations who have not yet negotiated a self-government agreement."<sup>87</sup> Others have indicated that the requirements set out in the departmental policy amount to the continuation of paternalism. For example, Shawn Atleo told the Committee that while a First Nation must satisfy the requirements set out by the policy and ultimately have its code approved by the Department, at "no time were community members or leaders asked to endorse a requirement to follow the elections provisions in the *Indian Act*."<sup>88</sup>

A common complaint is that, under the policy, First Nations are once again forced into a governance model that, at its core, resembles the *Indian Act* electoral framework, rather than traditional political processes. In their submission to the Committee, the Assembly of First Nations notes the failure of the policy to reference any First Nations customs or traditions regarding customary leadership selection processes:

---

<sup>85</sup> *Proceedings*, 16 September 2009, Jerome Slavik, Barrister and Solicitor, Ackroyd LLP.

<sup>86</sup> The Courts have held, however, that custom election codes need not be in writing. See for example, *Salt River First Nation 195 v. Marie*, [2004] 1 C.N.L.R. 319 (F.C.A); *Francis v. Mohawk Council of Kanesatake*, [2003] 3 C.N.L.R. 86 (Federal Court).

<sup>87</sup> *Proceedings*, 2 June 2009, Wendy Cornet, appearing as an individual.

<sup>88</sup> *Proceedings*, 12 May 2009, Shawn Atleo, BC Regional Chief, Assembly of First Nations.

The most significant observation of the INAC policies in regard to reversion to “custom” is that not one has mentioned a requirement that the traditions or customs of the First Nations are a requirement or even relevant to the INAC accepted process. It is this reality which has fostered the outcome observed by First Nations that existing policies to revert to “custom” promote a mere modification of the Indian Act election provisions.<sup>89</sup>

Witnesses have also suggested that the Department’s policy is “too restrictive and inflexible”, resulting in a narrow range of leadership selection models. Currently, there has not been a single instance in which the Department has approved a reversion to custom that is based on a non-electoral model. John Graham from the Institute on Governance, noted that the failure to conceive of a political system that is not based on some form of election, but on other legitimate forms of political representation can be quite limiting and disruptive, especially for smaller communities. On this point, Professor Bradford Morse adds:

My experience and understanding is that, prior to the *Indian Act*, or where the *Indian Act* regime is not applied, First Nations were global leaders in democracy. Democracy in my mind does not mean elections with ballots; it means the voice of the people in the selection of their leaders and in the decision-making of governments. First Nations were extraordinarily democratic. I would agree...that there are many options around how one envisions democracy beyond elections in particular periods.<sup>90</sup>

Beyond the concerns with the Department’s policy, witnesses testifying before the Committee have suggested that reverting to community elections requires support, adequate resources and time. Witnesses, such as Chief Wayne Christian of the Spallumcheen First Nation, described the process of reverting to custom as “onerous”. Grand Chief Norman Glen Ross of the Opaskwayak Cree Nation, expressed a similar view:

Those with custom elections also do not have that support. They are off on their own. A lot of the First Nations need to learn how to bring all the policies in and all the election codes and stuff like that, that really make for a credible election and to have that strong backing. Because when we are operating here, the federal government and the province both need to be comfortable and they both need to have faith in the processes and in the systems and the outcomes that are coming out of there. A lot of that cannot happen because of our [lack of] coordination and our communication.<sup>91</sup>

---

<sup>89</sup> Assembly of First Nations, *First Nations Elections: charting a path forward from a First Nation perspective*, March 2009, p.16.

<sup>90</sup> *Proceedings*, 6 May 2009. Bradford Morse, Professor, Faculty of Law, University of Ottawa.

<sup>91</sup> *Proceedings*, 26 May 2009, Grand Chief Norman Glen Ross, Opaskwayak Cree Nation.

Repeatedly, the Committee heard that a significant challenge for First Nations communities wishing to adopt their own custom codes is a lack of resources, not only to draft legally sound and administratively coherent codes, but also to ensure their effective implementation. Shawn Atleo told the Committee that while “over half of First Nations carry out custom elections whereby they establish their own systems...these communities are also not specifically funded to conduct elections.”<sup>92</sup> Louis Harper of the Manitoba Keewatinook Ininew Okimowin (MKO) explains that, under the *Indian Act*, funding for election processes is provided, but once communities opt out of this system they are essentially “on their own”. For this reason MKO recommended that “equal funding for community elections be made available to ensure accountability on the custom election process.”<sup>93</sup> Chief Angus Toulouse told us that when he was Chief of the Sagamok Anishnawbek, his community sought to move to custom elections, but was restricted by a lack of resources. He remarked that: “We were looking at the *Indian Act* and debating to change the code as a council. Initially, we looked at our financial situation and said, if we stay within the *Indian Act*, at least somebody is paying for the election.”<sup>94</sup>

In some instances, we were told that communities finance the process of reverting to a custom code, and implement its provisions, using revenue from other areas. Chief Tim Manuel of the Upper Nicola First Nation in British Columbia told us that this is particularly challenging for many smaller communities who may lack the resource capacity to review, develop and manage customary elections:

It does cost money, I mean the time, effort and money and expertise, to go from the section 74 to custom elections. It is very time-consuming. Again the band incorporated its own revenue from forestry to offset that cost, but I think looking at other bands or smaller bands that want to do this certainly do not have that capacity to do it.<sup>95</sup>

Witnesses have suggested that policy reform in this area could address the current restrictions of departmental policy and focus on what changes may be needed to enhance accessibility, capacity, flexibility in the range of electoral models available and the role of the Department in facilitating the reversion to custom election system. On the latter point, members of the

---

<sup>92</sup> *Proceedings*, 12 May 2009, Shawn Atleo, BC Regional Chief, Assembly of First Nations.

<sup>93</sup> *Proceedings*, 10 June 2009, Louis Harper, Legal Counsel, Manitoba Keewatinook Ininew Okimowin.

<sup>94</sup> *Proceedings*, 16 June 2009, Angus Toulouse, Ontario Regional Chief, Chiefs of Ontario.

<sup>95</sup> *Proceedings*, 29 September 2009, Tim Manuel, Chief, Upper Nicola First Nation.

Committee are impressed by the considerable work being done in several First Nations communities to revitalize their traditional governance systems, and blend them with contemporary political realities. The Nisga'a Nation for example, blends a variety of cultural and administrative concepts, including a Council of Elders.<sup>96</sup>

## **F. Testimony of Community Members**

The Committee set aside time during its hearings in Manitoba and British Columbia to listen to the views of individual community members concerning issues relating to First Nations elections. The committee heard from 14 individuals in Manitoba and 5 individuals in British Columbia. We also received two submissions from New Brunswick and one from Quebec.

Individuals testifying before the committee raised accountability and transparency as key issues of concern. They expressed the need for more stringent rules governing elected office, including improved conflict of interest guidelines and removal mechanisms to address instances of corruption or fraud. Consistently, we heard of several problems relating to the mail-in ballot system, commonly employed to allow off-reserve members to vote in band elections. Witnesses such as Phyllis Sutherland and Leah Stevenson, for example, told the committee that mail-in ballots were being “misused to gain leadership.”<sup>97</sup> Others, such as Norman Traverse, talked about fraudulent uses of the ballots. Kelvin Chicago, on behalf of the Treaty 3 Grassroots Citizen Coalition, told us about the Coalition’s recommendations to address financial and political accountability issues on reserve and to improve governance practices, including the following:<sup>98</sup>

- The Auditor General of Canada appoint auditors for First Nations bands beyond the influence of regional officials;
- Electoral officers be appointed by an arms-length body such as Elections Canada;
- A transparent system to track wages and salaries of First Nations leaders, be implemented and ending the system of honoraria.

---

<sup>96</sup>Additional information on the Nisga'a Lisims Government can be found on their website at: <http://www.nisgaalisims.ca/?q=about-nisgaa-lisims-government>.

<sup>97</sup> *Proceedings*, 26 May 2009, Phyllis Sutherland and Leah Stevenson, as individuals.

<sup>98</sup> Kelvin Chicago, Treaty 3 Grassroots Coalition, Submission to the Committee, tabled 26 May 2009.

Off-reserve community members appearing before the committee spoke to us of wanting acknowledgement of their concerns and a higher degree of responsiveness from Chief and Council, whom they helped to elect. They told us about feeling marginalized and having limited access to band services. Understandably, many of these individuals, such as Kevin Christmas of the Membertou First Nation, expressed reluctance to see the terms of office for Chief and Council extended without both clear rules of appeal and recall and a separation of politics and band administration. Similarly, Gerald McIvor told us: “You go to any community, and the majority of band members there will tell you, look at the mess they create in two years, look at the mess they will leave us in four.”<sup>99</sup>

The Committee also heard from individuals that the *Indian Act* election system should be replaced with traditional systems and with a return to the nation-nation relationship. On this point, Cathy Ginnish from Natuaqanek (Eel Ground) First Nation, offered this comment:

I want to make it clear, from the onset, that I prefer enforcement of our one true law-treaty law as guaranteed in our Peace and Friendship Treaty (1725-renewed 1752) along with Aboriginal title and rights enforcement.<sup>100</sup>

Similarly, Gerald McIvor told us that:

When you look at the uniform elections act, to me it is just another little step on pushing the First Nations of treaties into the municipal level of government. When you are asking questions about, what do you think will work for *Indian Act* elections, my solution is no *Indian Act* elections...Prior to the first contact, we had the best government structure in the world, the participatory democratic structure. Europeans came, they imposed a representative democratic structure. I am sure you will all agree with me, like it is a dismal failure....RCAP has recommended, give them their self-government, let them exercise their self-determination, their inherent rights to self-government, let them exercise that. You give us a share of the resources, we will create our own institutions, our own service delivery systems, and you will have something that will be the envy of the world.<sup>101</sup>

---

<sup>99</sup> *Proceedings*, 25 May 2009, Gerald McIvor and Norman Traverse, appearing as individuals.

<sup>100</sup> Cathy Ginnish, Natuaqanek (Eel Ground) First Nation, *Submission to the Committee* tabled 6 November 2009.

<sup>101</sup> *Proceedings*, 25 May 2009, Gerald McIvor, appearing as an individual.

While several individuals talked about their particular grievances, underlying many of these complaints appears to be a need to address, in a meaningful way, the accountability of Chief and Council, the fostering greater transparency in the way funds are managed, the establishment of mechanisms for greater community participation in the decision-making process, and the creation of a neutral civil service on reserve. With regard to elections specifically, concerns were commonly raised regarding the impartiality of elections and electoral officers, the use and/or misuse of mail-in ballots, the need for a transparent appeals process, and clear procedures for the removal and suspension of elected officials for wrongdoing and unethical practices.

Having considered these concerns, the Committee notes that meaningful consultations between First Nations leadership and community members, both and on and off-reserve, are essential to addressing the significant frustrations of the two groups, both with respect to the insufficiency of knowledge of band affairs and the lack of engagement in the political process.

## **G. Other Key Issues**

The Committee heard several concerns with respect to the administrative weaknesses inherent in the regulations governing *Indian Act* elections. Key among them were these:

- The number of councillors who can be elected should be based on community needs and capacities, rather than on the restrictive formula found in the *Indian Act* (one councillor per hundred members but no less than 2 and not exceeding 12);
- Procedures for nominating candidates and the grounds of eligibility to run for office (i.e., residency, criminal records, educational qualifications, etc.) need to be tightened in order to avoid anomalies such as nomination of persons who are ineligible to run for office;
- Procedures governing the mail-in ballot system are too easily open to abuse.

The committee also notes that there was a range of views on whether recall mechanisms - including the removal of a Chief or councillor by referendum, vote, or petition - are appropriate. We heard consistently that the *Indian Act* criteria for removal from office of Chief or councillors do not provide an adequate means for the membership of First Nations to remove "dysfunctional,

corrupt or incompetent leadership from office”. However, we were also told that, given the political sensitivity surrounding this issue as well as the need to guard against spurious allegations, this deficiency should be addressed by rules developed in the community rather than having a “one size fits all” recall mechanism widely imposed.

In addition, we note that evidence concerning same-day elections was mixed. While it is generally supported by the Assembly of Manitoba Chiefs, the Assembly of First Nations, and the Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs Secretariat, it did not otherwise figure prominently as a priority issue among individual First Nations in the testimony.

## FINDINGS AND CONCLUSIONS

---

Throughout the committee's hearings, we sought to examine ways in which First Nations elections held pursuant to the *Indian Act* could be strengthened and whether, and what, changes in this area could be made to enhance the political accountability of the elected leadership to its citizens. We solicited the views of First Nations who might be directly affected by our proposals and by any advice we might provide to the federal government. Our findings are informed by their testimony to the Committee as well as by the need to give meaningful expression to the inherent right of self-government.

### **The Recognition of the Inherent Right of Self-Government**

The recognition and affirmation of Aboriginal and treaty rights in Canada by section 35(1) of the *Constitution Act, 1982*, represents a fundamental shift in how Aboriginal rights are conceived. Section 35 acknowledges that Aboriginal rights are pre-existing rights, not dependent on Canadian laws or the Constitution for their existence. First Nations and other expert witnesses heard by the Committee maintain that leadership selection is an inherent right of self-government and therefore a constitutionally-protected section 35 Aboriginal right. Although the Supreme Court of Canada has not yet explicitly ruled on this matter, the Committee notes that the jurisprudence on this issue suggests that the “power to determine leadership selection rules is almost certainly an Aboriginal right protected by section 35” and that the “interference with its power under section 74 of the [Indian] Act has not extinguished the power.”<sup>102</sup>

Since 1995, federal policy has formally extended political recognition to the inherent right of Aboriginal self-government as an existing section 35 right. The *Inherent Right of Self Government Policy* states that federal recognition of that right is “based on the view that the Aboriginal peoples of Canada have the right to govern themselves in relation to matters that are internal to their communities, integral to their unique cultures, identities, traditions, languages and institutions, and with respect to their special relationship to their land and their resources.”

---

<sup>102</sup> *Proceedings*, 2 June 2009, Jim Aldridge.

The policy also affirms the “establishment of governing structures, internal constitutions, elections, leadership selection processes” as integral to that right.<sup>103</sup>

The federal position in respect of the inherent right of self-government aligns with other domestic and international policy statements in this regard. In 1983, for example, the report of the Penner Committee on Indian Self-Government recommended that the Aboriginal right of self-government be explicitly included in the Canadian Constitution, and recognized as a distinct order of government. Similarly, the Charlottetown Accord of the early 1990s proposed a constitutional amendment recognizing Aboriginal peoples’ “inherent right of self-government in Canada.” In 1996, the report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples recognized two separate and distinct bases for Aboriginal self-government as an “existing” Aboriginal and treaty right recognized by section 35. They are:

- Aboriginal peoples have a right of self-determination, based upon principles of international law; and,
- Aboriginal peoples possess an inherent right of self-government based upon common law doctrines.

Internationally, the *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*,<sup>104</sup> adopted by the General Assembly on 13 September 2007, recognizes that indigenous peoples have the right to self-determination. Relevant articles of the *Declaration* provide as follows:

### *Article 3*

Indigenous peoples have the right to self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.

---

<sup>103</sup> The Government of Canada’s 1995 *Inherent Right of Self Government Policy* can be consulted on line at: <http://www.ainc-inac.gc.ca/al/ldc/ccl/pubs/sg/sg-eng.asp>

<sup>104</sup> Canada, Australia, New Zealand and the United States voted against the *UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*. Australia has since reversed its decision and New Zealand is considering similar action. A majority of 144 states voted in favour of the Declaration and 11 abstained (Azerbaijan, Bangladesh, Bhutan, Burundi, Colombia, Georgia, Kenya, Nigeria, Russian Federation, Samoa and Ukraine). The Declaration can be consulted on line at: [http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_en.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_en.pdf)

#### *Article 4*

Indigenous peoples, in exercising their right to self-determination, have the right to autonomy or self-government in matters relating to their internal and local affairs, as well as ways and means for financing their autonomous functions.

#### *Article 18*

Indigenous peoples have the right to participate in decision-making in matters which would affect their rights, through representatives chosen by themselves in accordance with their own procedures, as well as to maintain and develop their own indigenous decision making institutions.

Underlying these statements is the recognition that Aboriginal peoples have the right to determine the processes by which they select their leaders and govern their internal affairs. While that right might have been infringed by Euro-Canadian settlement, it has not been extinguished.

### **Legislative Approaches to Reform**

A central question the Committee grappled with was whether broad legislative changes to the *Indian Act*'s electoral regime is the most effective way to achieve reform and to address the deficiencies of the electoral provisions of the *Indian Act*. While the federal government recognizes the failings of the current *Indian Act* electoral system, broad legislative reform of the *Indian Act* has proven to be highly problematic, and ultimately unsuccessful. From a First Nations perspective, the underlying assumptions and philosophies of the *Indian Act* are deeply flawed, and these are always at issue when the matter of reform is raised; a sentiment eloquently expressed by Regional Chief Angus Toulouse:

We want nothing less than capable governments with true decision-making power over the matters that affect our lives. Continued tinkering with sections of the *Indian Act* will not get us there. It is like painting a house when the foundation is crumbling. We need to build a new structure from the foundation up and to move away from trying to implement a policy direction set in the late 1800s.<sup>105</sup>

---

<sup>105</sup> *Proceedings*, 16 June 2009, Angus Toulouse, Ontario Regional Chief, Chiefs of Ontario.

The majority of First Nations testifying before this committee spoke of their desire to begin the real work of reconciliation and implementation of their governments, rejecting piecemeal efforts to reform the *Indian Act* in the absence of this larger agenda.<sup>106</sup> Several witnesses asked this committee to recommend a process of genuine engagement to reconstitute Aboriginal governments, including their customary laws, rather than recommending federal legislative interventions as a temporary “fix” pending meaningful self-government.

Consistently, we heard that tinkering with the *Indian Act* will not achieve the meaningful reform that First Nations desire or the fundamental purpose of section 35 – reconciliation. Moreover, there is little appetite both in government and among First Nations to have another set of rules imposed upon them. The Committee believes that if the inherent right to self-government is to have any real meaning, it must certainly begin with First Nations communities designing and implementing their own processes for selecting and removing its leadership. First Nations and members of this Committee are weary of any unjust interference with the section 35 rights of Aboriginal peoples, and are equally concerned that previous federal legislative attempts to reform the *Indian Act* have not, from the perspective of First Nations, accommodated their most fundamental values of governance, including consensual and non-hierarchical decision-making structures.

The committee is mindful of the view that a narrow legislative amendment lengthening the term of office could have some immediate, beneficial effects, such as providing for greater political stability. However, merely amending this provision does little to address the main problem of legitimacy of the system and accountability to the community. Such an amendment would not address the accountability relationship of leadership to community members - a relationship fundamental to democratic governance - and may in fact worsen the divide between First Nations citizens and their elected leaders, in some communities. As we saw in the previous section, many community members refer to elected First Nations leadership as “*Indian Act Chiefs*” suggesting that their role is primarily one of administering an illegitimate colonial regime. This can result, as witnesses mentioned, in situations where only a fraction of community members participate in elections, or where a substantial number of community members feel shut out of the political

---

<sup>106</sup> *Proceedings*, 2 June 2009, Wendy Cornet.

process. It is difficult to conceive how a simple extension to the term of office would resolve this essential aspect of good governance. Such an amendment also does little to address the many other weaknesses of the *Indian Act* electoral regime and its regulations, including the degree of ministerial authority, the flawed appeals process, the formulaic composition of council, the need for suitable mechanisms for the meaningful participation of off-reserve members, removal criteria for councillors, and other administrative issues.

In contrast, pursuing legislative reform of the *Indian Act* to address the weaknesses of the *Act's* electoral provisions appears to contradict the strategies put forward by the vast majority of First Nations witnesses. As evidenced by past attempts, the committee believes this approach could prove unsatisfactory, time-consuming, costly and unsuccessful, especially if not directed by First Nations. Witnesses told us that efforts to retain the *Indian Act* electoral regime, even if improved, miss the mark entirely. Modifying a system whose legitimacy is so fundamentally in question does little to begin the real work of reconciliation. We find that implementing lasting change, necessary to support the establishment of effective and responsive First Nations governments - where all members feel they have a stake and ownership in that system - must begin and end with First Nations themselves.

Finally, we recognize that the legislative route tends to be one that is favored by governments, as the legislative process is something that is readily understood, managed and implemented. For the Department, it can provide a straightforward solution to a complex problem that can be presented to Cabinet in a clear and concise manner. Nevertheless, based on the weight of the evidence before the committee, it does not appear to us to be the most appropriate or effective path forward. Legislative amendments, whether modest or sweeping, fail to address the complexity of the issues at play. There is significant risk that a legislative response, inherently restrictive, could result in a “one-size fits all” approach. More importantly, however, it keeps First Nations electoral systems under the ultimate control of the federal government. This is fundamentally at odds with the section 35 rights of Aboriginal people, including the meaningful recognition and implementation of the right to self-government.

## THE COMMITTEE'S RECOMMENDATIONS

### A. Facilitating the Transition to Community-Designed Codes

This Committee has consistently stated that the *Indian Act*, which is rooted in a colonial framework, must be replaced by a new relationship based on principles of mutual respect and recognition. Insofar as First Nations elections are concerned, we are afforded a rare opportunity to set aside the *Indian Act* electoral regime and to provide First Nations with the tools necessary to address their own particular governance needs. As referenced earlier in our report, the *Indian Act* provides a mechanism which allows First Nations to opt out of the *Indian Act*'s electoral scheme by reverting to "customary" or community-designed elections.

The Committee believes that committing to and enhancing this process - where each First Nation is directly involved in designing and affirming the details of their self-government regime - is the best way to achieve lasting solutions. We agree with witnesses that legislative amendments to the electoral provisions of the *Indian Act* might amount to trying to paint the walls of a house whose foundation is crumbling. Thus, facilitating the transition to community-designed election codes, offers a satisfying way to address the weaknesses of the *Indian Act* electoral system, while respecting the great diversity of circumstances, priorities and aspirations of First Nations. This process does not preclude other policy and/or legislative options from being pursued, if so desired, by First Nations.

The weight of the evidence before this Committee suggests that First Nations are increasingly interested in re-establishing and reconstituting their traditional systems of governance alongside contemporary governance practices. Echoing this sentiment, Chief Norman Bone remarked: "What we would like to promote this time...is that we re-build First Nations governments...ourselves, rather than it being handed down or instructed by another authority."<sup>107</sup> At the same time, the Minister as well as the Department of Indian Affairs and Northern Development appear to recognize the need to diminish their role in First Nations election systems.

---

<sup>107</sup> *Proceedings*, 27 May 2009, Norman Bone, Chief, West Region Tribal Council and Chief, Keesekoowenin Ojibway First Nation.

Electoral reform must respect the regional differences and diversity among First Nations across the country. A one-size fits all solution will not work. The Committee believes that the reversion to community-designed electoral systems, either on a regional or individual community basis, allows for greater flexibility in electoral models, including, for example, elders' councils, as well as more appropriate appeal procedures, removal and accountability criteria, strengthened political accountability to community members, longer terms of office, better nomination procedures, and so on.

However, the Committee wants to be certain that the status quo will not prevail and that real, measurable progress is achieved toward the adoption of community-based codes. We therefore feel it is necessary that all parties commit to reasonable timelines to accomplish a comprehensive reversion to community election codes with a view to ultimately repealing the electoral provisions of the *Indian Act* and its regulations within 10 to 15 years. In practice, this means that, from a total of 252 *Indian Act* First Nations, 16-25 First Nations would revert from the *Indian Act* electoral system to custom elections on an annual basis.

The Committee cautions that all parties must be realistic as to what may be achieved within this time frame, and we encourage parties not to let "perfection become the enemy of the good." Community election codes may evolve and change, with new and better practices incorporated in the fullness of time. Communities wishing to do extensive historical research into ancestral practices may do so at their own pace, as this will not be restricted once initial community election codes are in place. The primary objective is to remove the application of the *Indian Act*, limit the inappropriate federal role in First Nations leadership selection processes and to replace the *Act's* electoral provisions with codes that are more reflective of a community's governance aspirations and responsive to community participation.

The Committee also finds that there is a need to support First Nations communities in the development of their community election codes, in order to ensure that such codes are legally sound and that they provide for effective governance practices in a contemporary context. We believe the Department of Indian Affairs and Northern Development has an important role to play in supporting the development of strong First Nations community-based codes. This not

only includes providing the required support for developing community codes, but that appropriate communication and education materials (e.g., community information sessions) be made available to First Nations governments and their members to enable a smooth transition from the *Indian Act* electoral regime to community-based codes.

This need not be an inordinately expensive process. Evidence before the Committee suggests that the cost of drafting and ratifying a custom code, with legal counsel, is likely to range from \$20,000 to \$50,000.<sup>108</sup> The costs will vary depending on the degree of consultation, the size of the community and the complexity of the code. Additional resources will also be required for First Nations wishing to improve codes that are already in place and to ensure consistency with Canadian law.

First Nations will also require adequate resources to ensure that they are able to implement the provisions of their code, including the appeals process. Currently, the Department's Band Support Funding Program is intended to "provide a stable funding base to facilitate effective community governance".<sup>109</sup> With regard to the costs of running elections, the Department estimates that, under the *Indian Act*, "a large First Nation could expect to spend between \$7,500 and \$15,000 on an election every two years."<sup>110</sup>

However, we believe these costs will be substantially mitigated by a reduction of the hidden costs inherent in the current system. As we have seen, there are substantial costs associated with the *Indian Act* electoral system, both for First Nations and for the federal government. The fractiousness of elections, the instability resulting from the two-year term, and frequent appeals which destabilize communities, have immense costs to the social well-being and economic potential of First Nations. In addition, there are costs to the Department when investigating appeals, and many election disputes wind up in the Federal Court at a cost to First Nations and

---

<sup>108</sup> See for example, *Proceedings*, 16 September 2009, Jerome Slavik, Barrister and Solicitor, Ackroyd LLP; Assembly of First Nations/Indian and Northern Affairs Canada, *First Nations Leadership Selection and Elections*, Discussion Paper, March 2008, p.16.

<sup>109</sup> Information on the Department of Indian Affairs and Northern Development's Band Support Funding Program is available on line at: <http://www.ainc-inac.gc.ca/ap/gov/igsp/bsf/index-eng.asp>.

<sup>110</sup> Assembly of First Nations/Indian and Northern Affairs Canada, *First Nations Leadership Selection and Elections*, Discussion Paper, March 2008, p.15.

government in the millions of dollars.<sup>111</sup> We expect that, as the Department’s role in the appeals process is gradually phased out, there will be a reduction in the Department’s expenditures in this regard. Moreover, as strong community codes are developed and older codes updated to provide for effective dispute resolution mechanisms, we anticipate there will be a substantial reduction in these ancillary social and legal costs.

Finally, the Committee believes that the Department’s role should be recast as that of a partner in this important exercise in democratic governance; enabling, rather than restricting, the development of strong First Nation governments that are “consistent with their customs and acceptable to their citizens.”<sup>112</sup> This role does not end because a First Nation has reverted to custom. Accordingly, we reject the view that the Department of Indian Affairs and Northern Development has no role to play in supporting First Nations leadership selection and election processes unless they are under the *Indian Act* legislative regime. The fiduciary responsibilities of the federal government to Aboriginal peoples, including First Nations, are always animated irrespective of what electoral regime they happen to fall under. This, and not the *Indian Act*, should guide federal actions. For these reasons, we find that the Band Support Funding Program which is intended to support effective community governance should be reviewed to ensure that all First Nations elections are adequately resourced.

Based on these considerations, we therefore recommend as follows:

---

<sup>111</sup> In his testimony to the Committee on 16 September 2009, Jerome Slavik indicated that First Nations appeals before the Federal Court exceeded \$10 million in the past six years.

<sup>112</sup> Assembly of First Nations, *First Nations Elections: choosing a path forward from a First Nation perspective*, March 2009.

## **RECOMMENDATION 1**

**That the Department of Indian Affairs and Northern Development firmly commit to assisting all First Nations who currently hold elections pursuant to the *Indian Act* in moving to community-based codes;**

**That the Department of Indian Affairs and Northern Development, in consultation with the Assembly of First Nations and other affected First Nations organizations, establish clear targets and timelines for the reversion to community-based codes for all First Nations who currently hold elections pursuant to the *Indian Act*;**

**That the Department of Indian Affairs and Northern Development dedicate sufficient funds to assist First Nations in developing and ratifying community-based codes for those First Nations which currently hold elections pursuant to the *Indian Act*; and that such funding be adequate to meet the agreed upon targets and timelines for the reversion to community-designed codes;**

**That the Department of Indian Affairs and Northern Development ensure that sufficient funding also be made available for First Nations currently under the customary method of leadership selection to update their codes in accordance with standards of procedural fairness, consistency with Canadian law and with effective governance practices;**

**That Department of Indian Affairs and Northern Development undertake a review of the Band Support Funding Program to ensure that First Nations elections, whether conducted by custom or pursuant to the *Indian Act*, are appropriately resourced; and that adequate funding for elections continue to be made available to First Nations once they revert to a community-designed leadership selection process; and**

**That the Department of Indian Affairs and Northern Development provide an annual progress report to the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples at the end of each fiscal year on the number of First Nations that have reverted to community-based codes in that year and the amount of money the Department has transferred to First Nations to assist them in moving to community-based codes.**

The Committee also believes that First Nations community members must be able to actively participate, as appropriate, in the decision-making processes of their governments and that political accountability of Chief and Council to community members be strengthened. As we have indicated, community codes can provide an important opportunity to establish mechanisms for meaningful community engagement in both the political and decision-making process. First Nations leaders recognize the importance of consultations when decisions affecting them are being contemplated by the federal government. This is equally true for decisions taken by First Nations governments that could significantly affect their citizens. Accordingly, we strongly encourage the following:

## **RECOMMENDATION 2**

**That First Nations Leadership establish appropriate consultation mechanisms to ensure the meaningful participation of all community members in the development, implementation, and future amendment(s) of community-based codes.**

## **B. Establishing a First Nations Electoral Commission and Appeals Tribunal**

The lack of effective appeal and other dispute resolution mechanisms, both under custom and *Indian Act* elections, has been a prominent concern among witnesses. In the previous section, we identified several problems with the appeals process under the *Indian Act*, and noted that the process lacks rigour, transparency and procedural fairness. We also found that the Department's role in administering appeals ran up against issues of credibility and perceived conflict of interest. With regard to custom codes, serious concerns were raised that some of these codes did

not respect principles of natural justice and procedural fairness, leading to numerous appeals.<sup>113</sup> We heard that under custom codes, appeals are often referred to the federal court, resulting in a lengthy and costly process. First Nations witnesses also expressed concerns regarding the neutrality of electoral officers and other irregularities in the election process.

Given the importance to First Nations elections, we find that there is a need for a clear, transparent, efficient and low-cost appeals process which would offer appropriate expertise in Canadian and indigenous legal traditions, as an alternative to the Courts and to the Department. We also find that there is a need to establish appropriate institutional supports to help build First Nations electoral capacity and to develop effective, more democratic, and transparent election practices. Strengthening governance processes, as the authors of the Harvard research project on American Indian Economic Development have suggested, is a fundamental building block for improved economic and social outcomes. Accordingly, the costs of *not* establishing effective institutional supports to promote strong, democratic, accountable First Nations governments, in our opinion, far outweigh the costs of doing so.

In light of the ongoing challenges with respect to appeals and given the need for better institutional supports to assist First Nations in developing electoral capacity, we find that an independent First Nations Electoral and Appeals Commission should be established, on a national and/or regional basis, with a statutory base to: monitor and oversee First Nations elections when requested; assist in developing electoral codes that meet standards of good governance; and hear election appeals. We therefore recommend as follows:

### **RECOMMENDATION 3**

**That the Department of Indian Affairs and Northern Development, in collaboration and consultation with the appropriate First Nations and/or Treaty Organizations, take immediate steps to establish a First Nations Electoral and Appeals**

---

<sup>113</sup> On issues concerning custom codes, please see, Congress of Aboriginal Peoples, *Justice is Equality: Post-Corbiere Report*, April 2008. The report is available on line at: [http://www.abopeoples.org/policy/Justice\\_Is\\_Equality\\_PostCorbiereJuly08.pdf](http://www.abopeoples.org/policy/Justice_Is_Equality_PostCorbiereJuly08.pdf).

**Commission, operating on a national and/or regional basis, empowered to hear appeals arising from First Nations elections and to promote and strengthen First Nations electoral capacity.**

In addition, the Committee acknowledges that governing is increasingly a complex and challenging task. We heard several witnesses highlight the fact that many First Nations governments administer budgets in the millions of dollars and must deliver a range of services (e.g., education, health, infrastructure, water treatment and delivery) that are normally delivered by municipal and provincial governments in the non-Aboriginal context. We believe that greater support must be made available to First Nations to assist in the development of effective management and administration practices. We believe that the proposed First Nations Electoral and Appeals Commission may be a suitable body to provide governance and professional development services to help build this capacity, and note that such “hands-on” training is not currently provided by the National Centre for First Nations Governance.<sup>114</sup>

### **C. Supporting Regional Initiatives**

A number of regional initiatives are currently underway to reform First Nations’ electoral processes and to develop coordinated, institutional capacity for First Nations elections. Treaty 1 First Nations, the Assembly of Manitoba Chiefs and the Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs Secretariat have each launched regional initiatives to address a range of electoral and governance issues through policy and/or legislative measures. Common to these proposals is a consultative process with individual First Nations communities aimed at working through possible elements of reform, such as common day elections; common custom election codes; removal mechanisms; coordinated appeals processes; an electoral ombudsman or independent appeals body; extension of the terms of office; and other key issues. Underlying each of these initiatives is an interest in developing regional institutional electoral capacity through the implementation of a coordinated approach. Considerable work with respect to First Nations electoral reform has already been undertaken by these groups, and the Committee believes that

---

<sup>114</sup> Information on the role of the National Centre for First Nations Governance can be found on their website at: <http://www.fngovernance.org/>. See, in particular, Frequently Asked Questions.

these First Nations-led efforts should be supported. This could also include the federal government working closely with select First Nations on legislative approaches that may be suitable to them and to their citizens.

We find there is considerable merit in working in partnership with First Nations regional organizations that have advanced proposals for electoral reform. These efforts, we believe, can assist in determining what works best and, what does not, and can help to guide policy and/or legislative change in this area. We therefore recommend:

#### **RECOMMENDATION 4**

**That the Department of Indian Affairs and Northern Development, in collaboration with interested regional First Nations organizations, establish pilot projects to develop and implement First Nations-led electoral initiatives and to guide policy and/or legislative development in this area.**

## **CONCLUSION**

If the right of self-government is to be given meaningful expression, it must be firmly rooted in First Nations determining, designing and implementing leadership selection processes that are most suitable to them. The imposition, sometimes violently, of the *Indian Act* election system has been predicated on a belief that First Nations traditions and values were of inferior quality, and a stubborn hindrance to their assimilation into the dominant society. The forced assimilation of Aboriginal peoples, including the subversion of their traditional political systems, has been a dismal moral and political failure. Today, First Nations struggle to govern under a system disconnected from their cultures that has produced, in too many instances, an untenable degree of factionalism. The Committee strongly believes that this page of our history must definitively and unequivocally be turned, if for no other reason than it has failed to result in effective governance structures.

The proposals we have set out in this report are based on our shared conviction that a community's process for selecting or electing its leadership is at the heart of self-government. In order for these processes to truly reflect the cultures, values and aspirations of First Nations, they must rest on First Nations designing and adopting their own leadership selection processes that respect the principles of natural justice. Our task, in turn, must be to resist the temptation to continue in the misguided view, however well-intentioned, that our political systems and institutions are desirable or even appropriate to others.

---

**APPENDIX A – WITNESSES**

<b>Meeting Date</b>	<b>Agency and Spokesperson</b>	<b>Brief</b>
May 6, 2009	<b>As individuals:</b>  Bradford W. Morse, Professor, Ottawa University Law School;  John Graham, Senior Associate, Institute on Governance;  Shin Imai, Professor, Osgoode Hall Law School, York University.	X
May 12, 2009	<b>Assembly of First Nations:</b>  Shawn Atleo, Regional Chief, British Columbia;  Karen Campbell, Senior Policy Analyst.	
May 13, 2009	<b>Indian and Northern Affairs Canada:</b>  Brenda Kustra, Director General, Governance Branch, Lands and Trust Services;  Marc Boivin, Manager, Governance Branch;  Nathalie Nepton, Director, Band Governance Directorate.	X
May 25, 2009	<b>Assembly of Manitoba Chiefs:</b>  Ron Evans, Grand Chief.  <b>Sagkeeng First Nation:</b>  Donovan Fontaine, Chief.	X
	<b>Southern Chiefs Organization:</b>  Morris J. Swan Shannacappo, Grand Chief.	X
	<b>Treaty One First Nations:</b>	X

Paul Chief, Councillor, Brokenhead Ojibway Nation;

Chief Glenn Hudson, Peguis First Nation;

Chief Terrance Nelson, Roseau River First Nation.

**Long Plain First Nation:**

David Meeches, Chief.

**Dakota Ojibway Tribal Council:**

X

Robert Daniels, Acting Chief Executive Officer.

**As individuals:**

Clifton Starr;

X

Gerald McIvor;

Norman Traverse;

Cyril Keeper.

May 26, 2009

**Canupawakpa Dakota First Nation:**

Frank Brown, Chief.

**Swampy Cree Tribal Council:**

Grand Chief Norman Glen Ross, Chair;

Andrew Colomb, Chief, Marvel Colomb First Nation.

**Interlake Reserves Tribal Council:**

Chief Emery Stagg, Chair.

**Roseau River Anishinabe First Nation:**

Terrance Nelson, Chief.

**Peguis First Nation:**

Glenn Hudson, Chief.

**Norway House Cree Nation:**

Marcel Balfour, Chief.

**Berens River First Nation:**

George Kemp, Chief.

**As individuals:**

Phyllis Sutherland;

Leah Sutherland;

Kevin Chicago; X

Tommy Keesick;

Lou Ella Shannacappo;

Jean Courchene;

Roderick Ross;

Elmer Courchene;

Renata Mecorise;

Mary A. Starr.

May 27, 2009

**West Region Tribal Council:**

Chief Norman Bone, Chair.

**Keesekoowenin Ojibway First Nation:**

Norman Bone, Chief.

**Waywayseecappo First Nation:**

Murray Clearsky, Chief.

**Pine Creek First Nation:**

Derek Nepinak, Chief.

**West Region Tribal Council:**

Chief Norman Bone, Chair.

**As individuals:**

Dwayne Blackbird;

Mike D. Ahmo;

Murray Clearskey.

**Skownan First Nation:**

Joseph Maud, Councillor.

June 2, 2009

**As individuals:**

Jim Aldridge;

Wendy Cornet.

X

June 3, 2009

**Congress of Aboriginal Peoples:**

X

Kevin Daniels, Interim National Chief.

June 10, 2009

**Manitoba Keewatinook Ininew Okimowin:**

Louis Harper, Legal Advisor.

**Dakota Ojibway Tribal Council:**

X

Chief Ken Chalmers, Chair;

David Meeches, Chief;

Robert Daniels, Chief Executive Officer.

June 16, 2009

**Chiefs of Ontario:**

X

Angus Toulouse, Ontario Regional Chief;

Johanna Lazore, Senior Policy Analyst.

September 16, 2009

**As an individual:**

Jerome Slavik, Barrister & Solicitor, Ackroyd LLP.

X

September 29, 2009    **Upper Nicola Indian Band:**

Tim Manuel, Chief.

**Spallumcheen First Nation:**

Wayne Christian, Chief.

**Saik'uz First Nation:**

Joanne Teegee, Director.

**Westbank First Nation:**

Larry Derrickson, Councillor.

**As an individual:**

Virginia George.

September 30, 2009    **Bella Coola First Nation:**                          **X**

Theresa Hood, Interim Band Manager.

**Alexis Creek First Nation:**

Ervin Charleyboy, Chief.

**As an individual:**

Bruce Mack;

Eleanor Lowe;

Leonie Spurr;

Dennis Patrick.

**Alexandria First Nation:**

Cary Morin, Band Manager.

October 2, 2009

**Musqueam First Nation:**

Ernest Clark Campbell, Chief.

**Cheam First Nation:**

Sid Douglas, Chief.

**Nicomem First Nation:**

Donna Gallinger, Chief.

**Ucluelet First Nation:**

Violet Mundy, Chief.

**Nanoose First Nation:**

David Bob, Chief.

**Malahat First Nation:**

Randy Daniels, Chief.

**Lytton First Nation:**

Janet Webster, Chief.

**Laxkw'alaams Band:**

Eugene Bryant, Councillor.

**Boothroyd First Nation:**

Phillip Campbell, Chief.

October 7, 2009

**Quebec Native Women Inc.:**

X

Ellen Gabriel, President.

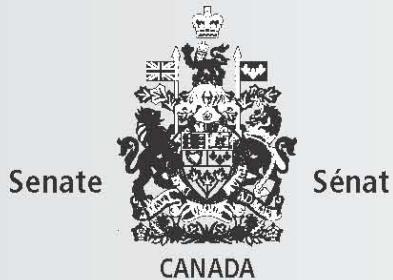
**Kitigan Zibi Band Council:**

X

Gilbert Whiteduck, Chief.

October 27, 2009	<b>Atlantic Policy Congress of First Nation Chiefs Secretariat:</b>	X
	Chief Lawrence Paul, Co-chair;	
	Chief Noah Augustine, Co-chair.	
	<b>Union of New Brunswick Indians:</b>	X
	Chief Noah Augustine, President.	
October 28, 2009	<b>As an individual:</b>	X
	Lynne Groulx, President, Indigenous Law Resource Center Inc.	
No specific date	<b>As an individual:</b>	X
	Cathy Ginnish.	
No specific date	<b>Membertou First Nation:</b>	X
	Kevin Christmas.	
No specific date	<b>As an individual:</b>	X
	Donna Isaac.	





# ÉLECTIONS CHEZ LES PREMIÈRES NATIONS : UNE QUESTION DE CHOIX FONDAMENTAL

Rapport du  
Comité sénatorial permanent  
des peuples autochtones

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

*Président*

L'honorable Lillian Eva Dyck

*Vice-présidente*

Mai 2010

*This document is available in English.*



Disponible sur l'Internet parlementaire :  
[www.parl.gc.ca](http://www.parl.gc.ca)

(Travaux des comités — Sénat — 40<sup>e</sup> législature, 3<sup>e</sup> session)

Le présent rapport et les comptes rendus des témoignages entendus et des délibérations  
du comité peuvent être consultés en ligne en visitant  
[www.senate-senat.ca](http://www.senate-senat.ca)

Des copies de ces documents sont aussi disponibles en communiquant avec la Direction  
des comités du Sénat au 613-990-0088 ou  
par courriel à [ABORIG-AUTOCH@sen.parl.gc.ca](mailto:ABORIG-AUTOCH@sen.parl.gc.ca)

## Table des matières

MEMBRES .....	ii
ORDRE DE RENVOI.....	iii
AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT .....	iv
MISE EN CONTEXTE.....	1
INTRODUCTION .....	1
LA DÉCISION ET LES AUDIENCES DU COMITÉ .....	2
LA GENÈSE DES ÉLECTIONS EN VERTU DE LA <i>LOI SUR LES INDIENS</i> .....	3
LE CONTEXTE DES ÉLECTIONS CONFORMES À LA <i>LOI SUR LES INDIENS</i> ET DES ÉLECTIONS COUTUMIÈRES .....	6
Élections conformes à la <i>Loi sur les Indians</i> .....	7
Élections coutumières .....	8
LE RÔLE DU MINISTÈRE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA.....	11
LES PRESSIONS ET LES TENTATIVES EN VUE D'IMPOSER LA RÉFORME .....	13
LE RÉGIME ÉLECTORAL DE LA LOI SUR LES INDIENS : CE QUE LE COMITÉ A ENTENDU..	17
ENJEUX ET DÉFIS .....	17
A. Le régime électoral de la <i>Loi sur les Indians</i> .....	18
B. Le cycle électoral biennal.....	22
C. La responsabilité politique .....	27
D. Les procédures d'appel en matière d'élections .....	29
E. Le retour aux élections coutumières (ou communautaires) .....	34
F. Le témoignage des membres des communautés .....	39
G. Autres enjeux clés .....	42
CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS.....	44
Reconnaissance du droit intrinsèque à l'autonomie gouvernementale .....	44
Approches législatives à la réforme .....	46
RECOMMANDATIONS DU COMITÉ .....	50
A. Faciliter la transition à des codes conçus par la communauté.....	50
B. Création d'une commission électorale et d'un tribunal d'appel des Premières nations .....	56
C. Appui aux initiatives régionales .....	58
CONCLUSION.....	60
ANNEXE A – TÉMOINS .....	61

## **MEMBRES**

---

### **LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES PEUPLES AUTOCHTONES 40<sup>E</sup> LÉGISLATURE, 3<sup>E</sup> SESSION (3 mars 2010 - )**

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

L'honorable Lillian Eva Dyck  
*Vice-présidente*

et

Les honorables sénateurs :

Patrick Brazeau  
Larry W. Campbell  
Jacques Demers  
\*James S. Cowan (or Claudette Tardif)  
Elizabeth Hubley  
\*Marjory LeBreton, C.P. (or Gerald Comeau)  
Sandra Lovelace-Nicholas  
Dennis Glen Patterson  
Rose-May Poirier  
Nancy Greene Raine  
Nick G. Sibbeston  
Carolyn Stewart Olsen  
\* Membres d'office

*Autres sénateurs ayant participé à cette étude :*

Les honorables sénateurs Bert Brown, Sharon Carstairs, C.P., Jane Cordy, Joan Fraser, C.P., Daniel Lang, Yonah Martin et Robert W. Peterson.

*Greffière du comité :*  
Marcy Zlotnick

*Analyste du Service d'information et de recherche parlementaires  
de la Bibliothèque du Parlement :*  
Tonina Simeone

## **ORDRE DE RENVOI**

---

Extrait des *Journaux du Sénat* le mardi 16 mars 2010 :

L'honorable sénateur St. Germain, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Greene,

Que le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones soit autorisé à examiner, en vue d'en faire rapport, les responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis et d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada;

Que les documents reçus, les témoignages entendus, et les travaux accomplis par le comité sur ce sujet durant la deuxième session de la quarantième législature soient renvoyés au comité;

Que le comité présente son rapport final au plus tard le 31 décembre 2011 et qu'il conserve tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions dans les 180 jours suivant le dépôt du rapport final.

Après débat,

L'honorable sénateur Cools propose, appuyée par l'honorable sénateur Day, que la suite du débat sur la motion soit ajournée à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est rejetée à la majorité.

La question est mise aux voix sur la motion de l'honorable sénateur St. Germain, C.P., appuyée par l'honorable sénateur Greene,

Que le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones soit autorisé à examiner, en vue d'en faire rapport, les responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis et d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada;

Que les documents reçus, les témoignages entendus, et les travaux accomplis par le comité sur ce sujet durant la deuxième session de la quarantième législature soient renvoyés au comité;

Que le comité présente son rapport final au plus tard le 31 décembre 2011 et qu'il conserve tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions dans les 180 jours suivant le dépôt du rapport final.

La motion est adoptée avec dissidence.

*Le greffier du Sénat*

Gary O'Brien

## **AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT**

---

« Quand il n'y a point de vision, le peuple est sans frein<sup>1</sup> »

Sans vision de ce qui est juste, c'est le cœur même de la condition humaine et la survie de tout peuple qui est en péril. La Constitution canadienne parle de paix, d'ordre et de bon gouvernement, mais ces trois éléments ne constituent pas une vision, ils correspondent plutôt à des buts ou objectifs. Pour en faire une vision, il faudrait comprendre et accepter les étapes à franchir afin de réellement instaurer la paix, l'ordre et le bon gouvernement, soit le parcours qui nous mènera à la concrétisation de cette vision.

Depuis l'arrivée des colonisateurs et l'imposition de leur régime de gouvernance partout au Canada, les peuples autochtones résistent et luttent pour rétablir leurs formes traditionnelles de représentation politique et de gouvernance, pour garder le contrôle de leurs propres affaires, et pour que les gouvernements leur rendent des comptes à eux. Ces efforts sont toutefois ironiques, puisque comme l'a souligné le professeur Bradford Morse, « avant la *Loi sur les Indiens* et là où cette loi n'est pas appliquée, les Premières nations ont toujours été des chefs de file en matière de démocratie. [...] la démocratie ne s'exprime pas nécessairement par les urnes, mais elle veut dire que le peuple a voix au chapitre dans la sélection de ses dirigeants et dans les décisions que prennent ses gouvernements. »

La première chose à faire pour favoriser l'instauration d'un gouvernement autochtone consiste à préciser et à faire progresser cette vision véritable. Mais avoir une vision ne suffit pas; un peuple doit aussi être libre de la concrétiser. Les peuples autochtones doivent donc être eux-mêmes en mesure de traduire leur vision en projets de politiques, organisations et mouvement politique.

Le Comité fait valoir que les citoyens de chacune des Premières nations doivent participer directement à la définition de leur régime d'autonomie gouvernementale. Pour ce faire, on peut modifier les dispositions électorales de la *Loi sur les Indiens*, ou encore opter pour des codes électoraux conçus par les communautés, ce qui n'exclut pas d'autres options législatives ou politiques, si c'est ce que les Premières nations désirent. Quel que soit le chemin choisi par une Première nation, le Canada devrait respecter la démarche entreprise.

Aussi longtemps que la gouvernance des Premières nations sera sous la coupe de lois et de politiques appartenant à une ère révolue et imposées par des autorités de l'extérieur, il sera difficile de voir comment des modes de gouvernance judicieux et des institutions adaptées à leurs réalités culturelles pourront être instaurées. Le Canada se doit donc de reconnaître les Premières nations qui veulent une meilleure gouvernance, obliger leurs autorités à rendre des comptes à la population, et faire en sorte que la gouvernance entraîne des changements positifs. Autrement, si on s'en remet à d'autres solutions ou au statu quo, ces peuples continueront tout simplement à dériver sans frein.

---

<sup>1</sup> Proverbes : chapitre 29, verset 18.

## **MISE EN CONTEXTE**

---

### **INTRODUCTION**

La manière dont nous choisissons nos dirigeants et les personnes qui doivent nous représenter compte beaucoup pour nous.<sup>2</sup>

Pendant plus d'un siècle, les politiques canadiennes ont affaibli les systèmes politiques traditionnels des peuples autochtones, et elles ont imposé à ces derniers un système de gouvernance — conseils de bandes et élections — qui est déconnecté de leur culture et qui leur est étranger. Les peuples autochtones se débattent aujourd'hui pour renouer avec leurs formes traditionnelles de représentations politiques et de pratiques de gouvernance. L'un des piliers de leur combat pour l'autodétermination est le droit fondamental à déterminer le mode de sélection de leurs dirigeants et les bases sur lesquelles ces derniers appuient leurs pouvoirs.

Il est de plus en plus évident que c'est par l'exercice de l'autonomie gouvernementale et la mise sur pied d'institutions légitimes et culturellement adaptées que les Premières nations parviendront au mieux à régler les défis auxquels elles sont confrontées. L'une des études les plus marquantes à cet égard est le Projet Harvard sur le développement économique selon lequel, afin de régler les problèmes socio-économiques qui affectent les communautés autochtones, il est essentiel de s'appuyer sur des pratiques gouvernementales et des institutions véritablement ancrées dans la culture de la communauté.<sup>3</sup>

Les Premières nations essaient de plus en plus de s'affranchir des limitations du régime électoral de la Loi sur les Indiens qui leur a été imposé à la fin des années 1800, et cela à la faveur de la négociation d'ententes d'autonomie gouvernementale et de la création de codes électoraux fixés par la communauté. Les premiers efforts ont consisté à s'attaquer aux racines historiques de ces

---

<sup>2</sup> Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, *Témoignages*, Shawn Atleo, chef régional, Colombie-Britannique, Assemblée des Premières Nations, 12 mai 2009. À la suite de son témoignage devant le comité, Shawn Atleo a été élu chef national de l'Assemblée des Premières Nations.

<sup>3</sup> On trouvera les constatations du Projet Harvard sur le développement économique à l'adresse : <http://www.hks.harvard.edu/hpaied/>.

problèmes contemporains de gouvernance et à revitaliser les formes traditionnelles de gouvernance. Les Premières nations ont, certes, réclamé une réforme en profondeur de la *Loi sur les Indiens*, y compris de ses dispositions concernant les élections, mais ce genre de démarche prend souvent beaucoup de temps. D'ailleurs, dans le cadre de son étude de la question, le comité a cherché à déterminer, avec intelligence et dans le respect des parties concernées, comment régler les préoccupations communes concernant le régime électoral de la *Loi sur les Indiens*.

## LA DÉCISION ET LES AUDIENCES DU COMITÉ

Pour beaucoup de Premières nations, le choix d'un conseil est régi par les dispositions de la *Loi sur les Indiens*. Les Premières nations et le gouvernement fédéral ont pris acte de l'existence de nombreux problèmes en rapport avec les élections fixées par la *Loi sur les Indiens*, problèmes qui ont débouché sur des systèmes électoraux qui présentent une multitude de travers et de difficultés administratives occasionnant de fréquents appels.<sup>4</sup> Dans le passé, le gouvernement fédéral a presque toujours échoué dans ses tentatives visant à moderniser la *Loi sur les Indiens*, surtout dans le cas des dispositions relatives à la gouvernance.

Tout d'abord, les points de vue divergent quant à la nécessité et à la façon de modifier les dispositions de la *Loi sur les Indiens*. Pour les Premières nations, les dirigeants représentent beaucoup sur le plan de l'autonomie gouvernementale et toute modification législative à la *Loi sur les Indiens* nécessiterait des consultations poussées avec les Premières nations et l'obtention de leur accord.<sup>5</sup> Certains préconisent une approche progressive, tandis que d'autres préfèrent un changement plus global, par exemple sous la forme d'une loi qui autoriserait les Premières nations à opter pour un nouveau régime électoral de leur cru afin de remplacer, totalement ou partiellement, le régime de la *Loi sur les Indiens*. Ce qui semble toutefois certain, c'est que le statu quo n'est acceptable ni pour les dirigeants, ni pour les membres des Premières nations.

---

<sup>4</sup> Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, *Témoignages*, Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario, Chefs de l'Ontario, 16 juin 2009. [Ci-après, les *Témoignages*.]

<sup>5</sup> Assemblée des Premières Nations/Affaires indiennes et du Nord Canada, Initiative conjointe SFF-APN pour l'élaboration de politiques, *Elections and Leadership Selection, Policy Options*, mars 2000, p. 84.

Quand il a entrepris son étude de la question des élections en vertu de la *Loi sur les Indiens*, le comité a voulu savoir s'il était possible de renforcer le processus de sélection (élections) des dirigeants des Premières nations. Sa décision d'étudier cet aspect découle en partie des préoccupations soulevées par les Premières nations qui estiment qu'à cause de l'obligation qui leur est faite de tenir des élections en vertu de la *Loi sur les Indiens* tous les deux ans, leurs dirigeants ont de la difficulté, avant de devoir affronter une autre élection, à fixer des orientations stratégiques à long terme, de même qu'à prévoir et à mettre en œuvre des processus durables. Comme nous l'avons mentionné dans notre rapport de 2007 sur le développement économique des Autochtones, le succès économique passe nécessairement par des pratiques de gouvernance, des institutions et des procédures efficaces.<sup>6</sup>

Le comité a entamé ses audiences publiques à Ottawa en mai 2009, puis il s'est rendu au Manitoba et en Colombie-Britannique en mai et en octobre, respectivement. La majorité des témoins appartenait à des Premières nations qui tiennent actuellement des élections en vertu de la *Loi sur les Indiens* ou qui se sont récemment converties aux élections coutumières. Le comité a également réservé un certain temps à la tenue de séances ouvertes à l'occasion desquelles des particuliers, membres des communautés, ont pu exprimer leurs préoccupations et faire part de leurs idées sur la façon d'améliorer les élections au sein des Premières nations. Le comité a tenu en tout 17 séances et il fait à présent rapport de ses constats.

## LA GENÈSE DES ÉLECTIONS EN VERTU DE LA *LOI SUR LES INDIENS*

Afin de comprendre pourquoi les Premières nations sont plutôt réfractaires à l'idée de modifier grandement les dispositions sur les élections contenues dans la *Loi sur les Indiens*, il convient de comprendre l'origine de ces dispositions. Avant l'arrivée des Européens, les peuples et les communautés autochtones au Canada avaient leurs propres institutions politiques et méthodes de représentation politique. Peu après la confédération, cependant, la *Loi sur les Indiens* a imposé à ces communautés l'idéal politique de gouvernement local élu issu de la période coloniale

---

<sup>6</sup> Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, *Partager la prospérité du Canada — un coup de main, pas la charité*, mars 2007. On peut consulter ce rapport en ligne à l'adresse : <http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/com-f/abor-f/rep06-f.pdf>.

britannique.<sup>7</sup> À l'époque, la politique canadienne, dont le système électoral était l'un des piliers, avait pour objet de « civiliser » les peuples autochtones et de les « assimiler » à la société dominante.<sup>8</sup> Les systèmes politiques traditionnels étaient en général vus comme une entrave à l'acculturation des peuples autochtones qu'on réalisait en les assimilant aux mœurs de la société dominante. C'est pour cette raison que les dispositions électorales de la loi ne font aucune référence aux anciens systèmes tribaux de gouvernement et qu'elles ont été mises en œuvre avec très peu d'égard pour les valeurs traditionnelles.<sup>9</sup>

À la fin des années 1800, William Sprague, alors surintendant adjoint aux Affaires indiennes, faisait remarquer que la substitution des institutions politiques traditionnelles à des conseils de bande élus était destinée à préparer les « Indiens » à des institutions apparentées à des administrations municipales. Voici ce qu'il a écrit à cet égard :

Les lois de 1868 et de 1869 concernant les Affaires indiennes ont été imaginées afin d'amener, petit à petit, les Indiens à se mêler à la race blanche dans le cadre de besognes quotidiennes. Elles se voulaient un moyen de faciliter l'élection de conseils, pour un temps limité, composés de membres des bandes, conseils qui pourraient veiller aux affaires locales. Ces hommes intelligents et instruits, reconnus comme chefs, pourraient accomplir les souhaits des hommes adultes de chaque bande qui serait ainsi équitablement représentée dans la conduite des affaires intérieures.

En remplaçant ainsi un système irresponsable par un système responsable, cette disposition légale était destinée à préparer la voie à l'établissement d'institutions municipales simples.<sup>10</sup>

Le régime électoral des conseils de bande avait donc pour objet de réprimer les systèmes tribaux et de contrôler la civilisation autochtone en remplaçant — pour reprendre les mots du surintendant adjoint Sprague — un système de gouvernement « irresponsable » par un système « responsable ».

<sup>7</sup> Wendy Moss et Elaine Gardner O'Toole, *Les Autochtones : historique des lois discriminatoires à leur endroit*, Bibliothèque du Parlement, 1991.

<sup>8</sup> On trouvera un traitement complet de l'évolution historique du système électoral de la *Loi sur les Indiens* dans l'ouvrage de W. Daugherty et de D. Madill, intitulé *Indian Government Under Indian Act Legislation 1868-1951*, Affaires indiennes et du Nord Canada, 1980.

<sup>9</sup> Cité par Leroy Little Bear, Menno Boldt, J. Anthony Long ed., in *Pathways to self-determination: Canadian Indians and the Canadian State*. Toronto: University of Toronto Press, 1984, p. xii.

<sup>10</sup> Ibid., p. 184. [traduction]

Selon l'historien John Tobias, on jugeait à l'époque que les seules anicroches à la civilisation et à l'assimilation des Indiens étaient leur manque de formation au système politique canadien.<sup>11</sup>

Le système de gouvernement élu, fixé par la *Loi sur les Indiens*, ne conférait aux bandes que des pouvoirs limités de gouvernement local. En revanche, la loi donnait des pouvoirs considérables au gouvernement colonial en matière d'administration et d'orientation des affaires politiques de la bande. Par exemple, le surintendant général ou son agent délégué avait le pouvoir de déclencher des élections et de les superviser, et il pouvait convoquer des réunions de la bande qu'il était en mesure de présider ou auxquelles il pouvait participer de plein titre, sauf pour voter ou pour ajourner les séances. Dans les amendements qui ont ensuite été apportés à la loi, le gouvernement a continué d'étendre son contrôle sur les affaires politiques des bandes en supprimant l'élection traditionnelle des chefs et en interdisant leur réélection. En 1895, le ministre a même été investi du pouvoir de déposer les chefs et les conseillers des bandes où le système électoral ne s'appliquait pas. Le gouvernement avait adopté ces amendements après avoir constaté que les chefs de bande de l'Ouest résistaient aux innovations concernant le système d'administration des réserves ainsi qu'aux efforts du gouvernement pour décourager la pratique des croyances et des valeurs indiennes traditionnelles.<sup>12</sup>

Le régime électoral restrictif de la *Loi sur les Indiens* et l'imposition du contrôle fédéral se sont heurtés à la résistance quasi généralisée des bandes indiennes. Malgré l'opposition des Indiens au système d'élection de la *Loi sur les Indiens*, le gouvernement allait plus tard de nouveau essayer d'éliminer des formes de gouvernance traditionnelle. C'est ainsi qu'en 1880, sur la côte ouest, il a banni les potlatchs, importants événements d'affirmation du leadership et de l'ordre social. Dans les années 1920, le gouvernement canadien a emprisonné les leaders traditionnels des haudenosaunis pour installer un conseil élu en vertu de la *Loi sur les Indiens*.

Le *Rapport de la Commission royale des peuples autochtones* de 1996 a mis en exergue les difficultés ressenties par les peuples autochtones à cause de l'imposition du régime électoral de la *Loi sur les Indiens*. Le rapport conclut à ce propos : « Depuis un siècle, cette loi a remplacé ou

---

<sup>11</sup> John L. Tobias, *Canada's Indian Policies: Actions and Reactions*, The Western Canadian Journal of Anthropology (1976) Vol. VI, n° 2, p. 19.

<sup>12</sup> John L. Tobias, *Protection, Civilization, Assimilation: An Outline of Canada's Indian Policy*, The Western Canadian Journal of Anthropology (1976), Vol. VI, n° 2, p. 13.

relégué dans l'ombre les structures politiques traditionnelles et les mécanismes de contrôle interne que les autochtones avaient mis au point au fil des siècles en fonction de leurs sociétés et de leurs situations particulières ».<sup>13</sup> Ainsi, le régime électoral de la *Loi sur les Indiens* est enraciné dans la mentalité coloniale et, du point de vue des Premières nations, aucune modification à la loi ne mettra un terme au contrôle colonial exercé sur les élections au sein des bandes. Les Premières nations essaient plutôt d'élaborer leurs propres outils pour gérer l'élection de leurs dirigeants et elles le font à la faveur d'ententes d'autonomie gouvernementale négociées et de l'adoption de leurs propres codes électoraux.<sup>14</sup>

## **LE CONTEXTE DES ÉLECTIONS CONFORMES À LA *LOI SUR LES INDIENS* ET DES ÉLECTIONS COUTUMIÈRES**

On recense actuellement plusieurs méthodes de sélection des chefs de Premières nations. Les Premières nations ayant signé des ententes d'autonomie gouvernementale appliquent leurs propres procédures pour choisir leurs dirigeants et ne sont donc pas assujetties aux dispositions électORALES de la *Loi sur les Indiens*. Selon le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC)<sup>15</sup>, les méthodes de sélection des dirigeants se répartissent ainsi :<sup>16</sup>

- Deux cent cinquante-deux bandes indiennes (soit 41 p. 100) tiennent leurs élections conformément aux dispositions électORALES de la *Loi sur les Indiens*.<sup>17</sup>
- Trois cent trente-quatre bandes (soit 54 p. 100) tiennent leurs élections « selon la coutume » plutôt qu'aux termes de la *Loi sur les Indiens*.
- Vingt-neuf Premières nations (soit 5 p. 100) choisissent leurs dirigeants aux termes de leur entente d'autonomie gouvernementale.

---

<sup>13</sup> Canada, *Rapport de la Commission royale des peuples autochtones*, vol. 2, partie 1, 1996, p. 346.

<sup>14</sup> En 1971, par exemple, 385 Premières nations (soit 71 p. 100) tenaient leurs élections conformément aux dispositions électORALES de la *Loi sur les Indiens*. Ce nombre n'a cessé de diminuer, puisqu'on ne compte plus que 41 p. 100 des Premières nations qui font la même chose.

<sup>15</sup> Les sigles MAINC et AINC (Affaires indiennes et du Nord Canada) sont tous deux utilisés dans le présent rapport pour désigner le ministère.

<sup>16</sup> Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, mémoire déposé au comité le 13 mai 2009.

<sup>17</sup> L'*Arrêté sur l'élection du conseil de bandes indiennes* contient la liste des bandes qui tiennent des élections conformément à la *Loi sur les Indiens*.

- De 10 à 15 bandes adoptent d'autres mécanismes de choix des dirigeants, comme le système héréditaire ou le système de clan.

Ce cocktail de processus de sélection des dirigeants trouve ses origines dans le paragraphe 74(1) de la *Loi sur les Indiens* qui confère au ministre le pouvoir de déclarer — quand cela s'impose au nom de la bonne gouvernance d'une bande — que le conseil de la bande sera choisi conformément aux dispositions électorales de la *Loi sur les Indiens*.<sup>18</sup> Historiquement, les bandes indiennes continuaient de choisir leurs dirigeants selon la coutume jusqu'à ce qu'on ait déterminé qu'elles étaient « suffisamment avancées ou civilisées » pour choisir leurs dirigeants selon les dispositions de la *Loi sur les Indiens*.<sup>19</sup> Le paragraphe 74(1) dit ceci :

Lorsqu'il le juge utile à la bonne administration d'une bande, le ministre peut déclarer par arrêté qu'à compter d'un jour qu'il désigne le conseil d'une bande, comprenant un chef et des conseillers, sera constitué au moyen d'élections tenues selon la présente loi.

Selon cette disposition de la *Loi sur les Indiens*, le processus de sélection des dirigeants par défaut est depuis toujours la méthode coutumière qui demeure en place jusqu'à ce que le ministre établisse que les dispositions électorales de la loi devraient s'appliquer. Par conséquent, lorsqu'une nouvelle bande est établie, par exemple, son conseil est choisi selon la coutume à moins que le ministre ne déclare que les procédures électorales de la *Loi sur les Indiens* régiront ses processus électoraux.

### **Élections conformes à la *Loi sur les Indiens***

Ce sont les articles 74 à 80 de la *Loi sur les Indiens* qui encadrent l'élection des conseils de bande. De nature assez générale, ces dispositions fixent uniquement les règles fondamentales concernant la taille du conseil, le droit de vote des membres, les mandats, les vacances et

---

<sup>18</sup> Avant 1956, le pouvoir de prendre un arrêté aux termes du paragraphe 74(1) était exercé par le gouverneur en conseil.

<sup>19</sup> Comité consultatif ministériel conjoint, Recommandations et options législatives présentées à l'honorable Robert Nault, c.p. député, ministre des Affaires indiennes et du Nord Canada, rapport final du 8 mars 2002.

l’annulation des élections. Le *Règlement sur les élections au sein des bandes d’Indiens* qui accompagne la *Loi* est beaucoup plus détaillé et contient des règles sur les mises en candidature, la liste électorale, les bureaux de scrutin, le mode de vote et les appels à l’égard d’une élection.<sup>20</sup>

Voici quelques dispositions électoralles de la *Loi sur les Indiens* :

- L’article 74 prévoit que les bandes indiennes peuvent être assujetties au système électoral prévu dans la *Loi sur les Indiens* par arrêté du ministre.
- Le paragraphe 74(2) porte que le conseil d’une bande doit se composer d’un chef ainsi que d’un conseiller par 100 membres de la bande, mais que le nombre de conseillers ne peut être inférieur à deux ni supérieur à 12 et qu’aucune bande ne peut avoir plus d’un chef.
- Le paragraphe 74(3) porte que le chef d’une bande doit être élu à la majorité des votes des électeurs de la bande ou à la majorité des votes des conseillers élus.
- Le paragraphe 76(2) porte que le scrutin est secret.
- Le paragraphe 77 porte sur l’admissibilité des électeurs.<sup>21</sup>
- Le paragraphe 78(1) porte sur le mandat et énonce que « les chefs et conseillers d’une bande occupent leur poste pendant deux années ».

## Élections coutumières

Comme nous l’avons vu, le pouvoir des bandes de se doter de leurs processus coutumiers de sélection des dirigeants est reconnu depuis toujours dans la *Loi sur les Indiens*, puisqu’il constitue même le processus de choix « par défaut ». L’emploi du terme « coutumier » porte quelque peu à confusion. Ce mot, tel qu’il est employé dans la *Loi sur les Indiens* et par le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, ne qualifie pas les méthodes traditionnelles

---

<sup>20</sup> Le *Règlement sur les élections au sein des bandes d’Indiens* est accessible à l’adresse <http://www.canlii.org/fr/ca/legis/regl/crc-c-952/derniere/crc-c-952.html>.

<sup>21</sup> Le paragraphe 77(1) de la *Loi sur les Indiens* fixe l’admissibilité des électeurs et porte qu’un électeur doit être âgé d’au moins 18 ans et « résider ordinairement sur la réserve ». Le 20 mai 1999, dans l’arrêt *Corbiere c. Canada (ministre des Affaires indiennes et du Nord)*, la Cour suprême du Canada a estimé que l’expression « réside ordinairement sur la réserve » était contraire au droit à l’égalité des membres de bande vivant hors des réserves aux termes de l’article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. La cour a annulé cet article de la loi.

de choix des dirigeants. Il sert plutôt à faire la distinction entre les conseils de bande élus selon le régime de la *Loi sur les Indiens* et ceux qui sont élus d'après les règles établies par la bande. Toutefois, ces règles ne sont pas forcément fondées sur des méthodes traditionnelles de choix des dirigeants. Sauf précision contraire, le mot « coutumier », au sens où nous l'employons dans ce rapport, concerne des codes électoraux fixés par la communauté plutôt que des systèmes de choix des dirigeants fondés sur l'héritage, les clans ou le consensus.

Il existe deux grandes catégories de bandes régies par la coutume :

- les bandes reconnues par le gouvernement fédéral comme ayant toujours élu leurs chefs selon la coutume et qui n'ont jamais été assujetties au régime électoral de la *Loi sur les Indiens*;
- les bandes qui ont déjà été assujetties au régime électoral de la *Loi sur les Indiens*, mais qui sont ensuite « revenues » à la méthode coutumière en se conformant aux exigences de la politique fédérale.

Depuis 1988, la Politique sur la conversion à un système électoral communautaire du gouvernement fédéral exige des bandes qui souhaitent revenir au système électoral coutumier et donc abandonner le régime électoral de la *Loi sur les Indiens* qu'elles élaborent un code écrit devant, notamment : être conforme à la *Charte canadienne des droits et libertés*; préciser des mécanismes d'appel; contenir des dispositions sur la participation des membres ne vivant pas dans la réserve; et prévoir l'approbation par la communauté du code électoral coutumier.<sup>22</sup>

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada (MAINC) oblige aussi les Premières nations qui se convertissent au système électoral coutumier à se doter d'un code électoral fixé par la communauté qui soit écrit et conforme aux principes de justice naturelle et d'équité procédurale. Selon la politique du ministère, les membres de la bande qui ne vivent pas dans la réserve doivent être autorisés à voter et il faut prévoir un processus acceptable, comme le vote

---

<sup>22</sup> Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, *Politique sur la conversion à un système électoral communautaire*. Il est possible d'obtenir des exemplaires de cette politique auprès du ministère.

postal, qui leur permette de participer au scrutin.<sup>23</sup> Elle dicte également que les électeurs hors réserve doivent avoir la possibilité d'occuper une charge au conseil de bande. Les Premières nations qui reviennent au régime électoral coutumier doivent faire approuver leur code par une majorité des membres de la bande âgés de 18 ans ou plus votant par scrutin secret. Il est permis de recourir à un autre procédé pour faire approuver le code pour autant qu'il ait été accepté à l'avance par le MAINC et par la bande. Même si la *Loi sur les Indiens* ne prescrit aucune règle concernant la sélection des dirigeants suivant la coutume, les bandes ne sont jamais autorisées à revenir à un régime de sélection autre qu'électoral.

Il existe une abondance de textes jurisprudentiels sur la nature des élections coutumières. Voici quelques-unes des grandes observations que l'on peut faire au sujet de la nature de cette catégorie d'élections :<sup>24</sup>

- Le pouvoir des bandes d'arrêter leurs propres règles de choix des dirigeants de façon coutumière a toujours été reconnu dans la *Loi sur les Indiens*.
- Le pouvoir des bandes d'arrêter leurs propres règles de choix des dirigeants de façon coutumière n'est pas un pouvoir découlant de la *Loi sur les Indiens*; c'est plutôt un pouvoir inhérent de la bande. C'est un pouvoir que les bandes ont toujours eu et que la *Loi sur les Indiens* ne peut modifier que dans certaines situations bien définies, comme le prévoit l'article 74 de la *Loi*.
- La modification de ce pouvoir en application de l'article 74 de la *Loi* n'entraîne pas son abolition.
- Les coutumes ne sont pas figées dans le temps, puisqu'elles peuvent se transformer en règles qui sont très différentes des méthodes traditionnelles de choix des dirigeants.
- Pour que son adoption soit valide, le choix coutumier des dirigeants n'a pas à être adopté par une majorité d'électeurs de la bande aux termes du paragraphe 2(3) de la *Loi*. Un consensus important des membres de la bande est cependant nécessaire. En l'absence de

---

<sup>23</sup> Brian Craine, Robert Mainville et Martin W. Mason, *First Nations Governance Law*, LexisNexis Canada Inc., 2006, p. 183.

<sup>24</sup> Rapport du comité consultatif ministériel conjoint, p. 63.

règles précisant ce consensus, les tribunaux seront appelés à trancher la question d'après les faits en cause.

Aucun code d'élection coutumière ne se ressemble. Certains n'apportent que quelques modifications au système électoral de la *Loi sur les Indiens*, par exemple en allongeant les mandats, tandis que d'autres apportent des changements plus importants. Il peut aussi être question de marier les formes traditionnelles de gouvernance (conseils coutumiers) avec les structures de gouvernance contemporaines (chef et conseiller élus).

## LE RÔLE DU MINISTÈRE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA

Le ministre et le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada exercent davantage d'autorité sur les Premières nations qui appliquent le régime électoral de la *Loi sur les Indiens*. La loi et le règlement qui en découle régissent le fonctionnement du régime électoral et régulent dès lors, dans une grande mesure, les processus de sélection des dirigeants des Premières nations. Il convient tout particulièrement de noter qu'en vertu du régime électoral de la *Loi sur les Indiens*, les appels à la suite d'élections sont étudiés et examinés par le ministère. Si ce dernier détermine qu'il y a eu corruption ou violation de la *Loi sur les Indiens* ou du *Règlement* ayant pu modifier l'issue des élections<sup>25</sup>, le ministre peut demander au gouverneur en conseil d'annuler les élections. De plus, les fonctionnaires assurent la formation et le soutien du personnel électoral. En revanche, en vertu des ententes sur l'autonomie gouvernementale, le ministère n'intervient que très peu dans le processus de sélection des dirigeants des Premières nations. Toutefois, le ministère exige que la Première nation concernée rédige et ratifie une constitution qui soit conforme à la *Charte canadienne des droits et libertés* et que les règles régissant le processus de sélection des dirigeants soient claires et transparentes.

Comme nous l'avons vu, le ministère exige également des Premières nations qui « reviennent au régime coutumier » qu'elles respectent les exigences de sa politique. Tous les codes électoraux élaborés par les Premières nations doivent être soumis à l'approbation du ministère. Ils sont ensuite examinés par les fonctionnaires pour voir s'ils sont conformes à la politique. Le cas

---

<sup>25</sup> Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, *Mémoire*, 13 mai 2009.

échéant, le ministre peut émettre un décret en vue de retirer la Première nation concernée de l'application des dispositions électORALES de la *Loi sur les Indiens*. Dès que la Première nation échappe à la portée des dispositions électORALES de la *Loi*, le ministère ne supervise plus l'évolution des codes électORAUX communautaires.<sup>26</sup>

C'est pour des considérations d'ordre juridique que le ministère ne supervise plus les codes électORAUX fixés par la communauté une fois qu'ils ont été approuvés. En effet, les tribunaux ont jugé que les élections coutumières découlent d'un pouvoir inhérent des bandes et ne dépendent pas d'une autorité déléguée en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Dans l'arrêt *Bone c. Sioux*, la Cour a statué que le pouvoir d'une bande de choisir son conseil de façon coutumière :

[...] est un pouvoir inhérent de la bande; c'est un pouvoir dont la bande a toujours disposé et que la *Loi sur les Indiens* ne peut modifier que dans des circonstances limitées, comme le prévoit le paragraphe 74(1) de la *Loi*.<sup>27</sup>

Il en va de même dans l'arrêt *Campbell et al c. British Columbia* [2000] où le juge Williamson fait remarquer ceci en regard de la jurisprudence traitant du droit coutumier :

Après la confédération, les Autochtones ont non seulement conservé leur pouvoir d'élire leurs dirigeants et de déterminer comment ils s'y prendront pour cela, mais aussi le pouvoir de faire éventuellement évoluer la forme ou la méthode qu'ils appliqueront pour exercer leurs droits ancestraux. Le choix de la méthode de désignation des chefs politiques constitue manifestement un exercice d'autonomie gouvernementale.<sup>28</sup>

Ainsi, le pouvoir de déterminer les règles de sélection des dirigeants « est presque certainement un droit ancestral protégé par l'article 35 » de la *Loi constitutionnelle de 1982*.<sup>29</sup> En conséquence, toute tentative de la part du ministère d'intervenir dans le processus coutumier de choix des dirigeants, une fois que celui-ci a été mis en place, ne peut être qu'une forme d'ingérence déplacée.

---

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> *Bone c. Sioux Valley Indian Band No. 290 Council*, [1996] 3 C.N.L.R. 54 (C.F.P.I.). [traduction]

<sup>28</sup> *Campbell c. British Columbia* 2000 BCSC 1123. [traduction]

<sup>29</sup> *Témoignages*, Jim Aldridge, 2 juin 2009. Voici le paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* : « Les droits existants – ancestraux ou issus de traités – des peuples autochtones du Canada sont reconnus et affirmés. »

## **LES PRESSIONS ET LES TENTATIVES EN VUE D'IMPOSER LA RÉFORME**

Les pressions visant à imposer la réforme du système électoral de la *Loi sur les Indiens* ont vu le jour pour une diversité de raisons dont l'une des principales est la légitimité douteuse des gouvernements élus en vertu de la *Loi sur les Indiens*, lesquels, du point de vue des Premières nations, sont en porte-à-faux par rapport à leurs coutumes et valeurs.

La deuxième raison est la faiblesse du système électoral de la *Loi*. Il s'agit notamment de faiblesses administratives comme les procédures de nomination imprécises et le vote par correspondance qui est la porte ouverte aux abus et aux fraudes.<sup>30</sup> D'autres problèmes, plus fondamentaux, concernent le degré d'autorité du ministre, l'absence d'un processus d'appel adapté et autonome, l'inadéquation des dispositions relatives à la destitution des élus, la responsabilité des élus envers le ministère plutôt qu'envers les membres de la communauté et le manque de souplesse dans l'établissement des mandats et la détermination de la taille des conseils.

Le troisième facteur de pression, qui est loin d'être négligeable, a trait à la contestation judiciaire des élections de Premières nations en vertu de la *Charte des droits et libertés* ou des lois régissant les droits des Autochtones. On songera plus particulièrement à cet égard à l'obligation de résider dans la réserve pour pouvoir voter aux élections et à celle de se présenter à une charge élue (poste de conseiller), qui ont toutes deux été invalidées par les tribunaux.<sup>31</sup> Cependant, les Premières nations et la fonction publique semblent considérer que les sempiternels litiges ne sont pas une solution pour régler toutes ces questions, parce que les procédures judiciaires sont coûteuses, prennent du temps et ont une issue imprévisible et déstabilisatrice.

Les tentatives de réforme du système électoral de la *Loi sur les Indiens* découlent de l'insatisfaction croissante associée au fonctionnement du régime. L'une des principales démarches entreprises pour réformer la politique a été l'initiative menée conjointement par l'Assemblée des Premières Nations et par Affaires indiennes et du Nord Canada en matière de développement de politiques (services fonciers et fiduciaires) de 1998 à 2001. Celle-ci se voulait

---

<sup>30</sup> Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, *Témoignages*, 13 mai 2009.

<sup>31</sup> *Corbiere c. Canada (ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1999] 2 R.C.S. 203; *Canada (Procureur général) c. Esquega*, 2008 C.A.F. 182 (CanLII).

une réponse au *Rapport sur la Commission royale des peuples autochtones* de 1996 et elle était destinée à proposer différentes options de politique sur les principaux thèmes suivants : élections, qualité de membre, ajout aux réserves et environnement. S’agissant des élections, l’une des principales propositions visait à élaborer des régimes électoraux communautaires et à éliminer l’application de la *Loi sur les Indiens* en tant que mesure préliminaire au rétablissement des formes traditionnelles de choix des dirigeants. Les mesures suivantes ont été proposées pour parvenir à ces fins :<sup>32</sup>

- préparation à l’échelon communautaire de codes coutumiers;
- préparation à l’échelon communautaire de procédures locales de règlement des différends;
- capacité régionale des Premières nations et conseils consultatifs;
- possibilité d’appliquer le paragraphe 4(2) de la *Loi sur les Indiens* pour permettre le dégagement de certaines dispositions comme la durée des mandats et le nombre de conseillers;
- renouvellement de la politique devant déboucher sur la conversion réformée à une politique coutumière favorisant un large éventail de modèles électoraux et élaboration conjointe de politiques en vue de limiter et de redéfinir le rôle du ministère en cas de règlement des différends.

Même si elle a été encensée, cette initiative n’a rien donné. L’échec est attribuable, dans une large mesure, à la différence d’opinions entre les Premières nations et le gouvernement fédéral sur la façon dont les politiques proposées devaient déboucher sur une réforme législative. La réforme était devenue la priorité du gouvernement dans le sillage de l’arrêt *Corbière*<sup>33</sup>, en 1999, qui avait invalidé les restrictions en matière de résidence qui empêchaient les membres vivant hors réserve de voter lors d’élections organisées par leur bande.<sup>34</sup>

Le Comité consultatif ministériel conjoint (CCMC) a été constitué en novembre 2001 en vue de prodiguer au ministre des conseils techniques concernant les modifications susceptibles d’être

---

<sup>32</sup> Assemblée des Premières Nations/Affaires indiennes et du Nord Canada, Sélection et élection des dirigeants des Premières nations, document de discussion, mars 2008, p. 3.

<sup>33</sup> Supra, note 19.

<sup>34</sup> John Provart, *Reforming the Indian Act: First Nations Governance and Aboriginal Policy in Canada*, Indigenous Law Journal, vol. 2, automne 2003, p. 117 à 169.

apportées aux dispositions de la *Loi sur les Indiens* en matière de gouvernance, en prévision d'une loi fédérale dans ce domaine. On lui a plus particulièrement demandé de donner des conseils techniques sur les points suivants : situation et capacité juridiques; choix des dirigeants et obligation de rendre des comptes sur le plan politique; structures, pouvoirs et autorités en matière de gouvernance, et enfin gestion financière et obligation de rendre des comptes.

En mars 2002, après avoir largement consulté les dirigeants des Premières nations, le CCMC a publié son rapport final. Il a examiné la façon de modifier la *Loi sur les Indiens* de manière à améliorer les règles en matière de choix des dirigeants et de droit de vote. Ses recommandations étaient en partie fondées sur les hypothèses suivantes :

- les modifications législatives ne devaient pas porter atteinte aux droits ancestraux et aux droits issus de traité;
- les modifications législatives auraient pour effet d'établir des règles par défaut pour l'élection des dirigeants et de permettre aux bandes d'élaborer leur propre régime de choix des dirigeants, sous réserve de certaines exigences législatives.

En 2002, le gouvernement fédéral a déposé le projet de loi C-7, Loi concernant le choix des dirigeants, le gouvernement et l'obligation de rendre compte des bandes indiennes et modifiant certaines lois [appelé aussi *Loi sur la gouvernance*]. Pour le gouvernement, ce texte était destiné à « moderniser » les dispositions de la *Loi sur les Indiens* concernant la gouvernance et à combler les lacunes du régime en fournissant aux Premières nations les outils dont elles avaient besoin pour administrer leurs affaires de façon efficace et responsable. Les Premières nations ont soutenu que la loi proposée violait leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. « L'unique option dont pouvaient se prévaloir les bandes régies par l'article 74 de la *Loi* aurait pu empiéter sur leur droit d'opter pour un régime coutumier, tandis que la limite de temps exclusivement applicable aux bandes ayant choisi un régime coutumier aurait pu, de fait, soumettre ces dernières à un régime qu'elles n'avaient pas choisi. »<sup>35</sup> Dans son rapport, le CCMC a fait remarquer que « le fait d'imposer un régime à une bande qui préfère choisir ses

---

<sup>35</sup> Assemblée des Premières Nations, *First Nations Elections: choosing a path forward from a First Nation perspective*, mars 2009, p. 22. [traduction]

dirigeants en appliquant un système différent pouvait donc constituer une atteinte à leurs droits ».<sup>36</sup>

Pour une diversité de raisons, toutes aussi complexes les unes que les autres, le projet de loi C-7 a été de plus en plus controversé. À l'époque, une majorité écrasante de témoins du Comité permanent de la Chambre des communes des affaires autochtones, du développement du Nord et des ressources naturelles, a fait ressortir les différences marquées entre « les objectifs, les avantages et les conséquences » de la loi proposée. Le projet de loi C-7 est mort au feuilleton à l'occasion de la prorogation du Parlement, le 12 novembre 2003, et n'a plus ensuite été redéposé.

---

<sup>36</sup> *Rapport du comité consultatif ministériel conjoint*, p. 63. [traduction]

## **LE RÉGIME ÉLECTORAL DE LA LOI SUR LES INDIENS : CE QUE LE COMITÉ A ENTENDU**

---

### **ENJEUX ET DÉFIS**

Les élections et le choix d'un chef constituent une question cruciale pour nos gouvernements et constituent peut-être l'exemple le plus éloquent du fait que nous subissons toujours une oppression culturelle et un déni de nos droits fondamentaux en tant que peuples autochtones et gouvernements des Premières nations.<sup>37</sup>

On dit souvent de la *Loi sur les Indiens* qu'elle est dépassée et anachronique. Il ne faut donc pas s'étonner que le régime électoral qu'elle prescrit reflète les structures et les pratiques administratives caractéristiques des institutions publiques du début et du milieu du XX<sup>e</sup> siècle.<sup>38</sup> La plupart des gouvernements ont, depuis, amélioré ces pratiques, mais les dispositions électoralles de la *Loi sur les Indiens*, comme l'a laissé entendre Shawn Atleo, demeurent « en grande mesure dénuées des principes modernes de gouvernance responsable ».<sup>39</sup>

Les témoins qui se sont présentés devant le comité ont dégagé un certain nombre de préoccupations communes relativement aux dispositions électoralles de la *Loi sur les Indiens* et du règlement qui en découle. De nombreux témoins des Premières nations ont expliqué pourquoi le système de gouvernance de la *Loi sur les Indiens* a favorisé les divisions au sein de leurs communautés et a sapé la reddition de comptes. Ils nous ont également expliqué les effets négatifs de l'adoption du régime électoral de la *Loi sur les Indiens* sur les systèmes de gouvernance traditionnelle et sur les coutumes associées au choix des dirigeants. La section suivante résume les enjeux les plus fréquemment mentionnés par les témoins de Premières nations à l'occasion de nos audiences sur cette question.

---

<sup>37</sup> *Témoignages*, 16 juin 2009, Angus Toulouse, Chef régional de l'Ontario, chefs de l'Ontario.

<sup>38</sup> Frances Abele, *Like an Ill-Fitting Boot: Government, Governance and Management Systems in the Contemporary Indian Act*, Rapport préparé pour le Centre national pour la gouvernance des Premières nations, juin 2005.

<sup>39</sup> *Témoignages*, 12 mai 2009, Shawn Atleo, alors chef régional, Colombie-Britannique, Assemblée des Premières Nations.

## A. Le régime électoral de la *Loi sur les Indians*

D'aucuns considèrent généralement que le régime électoral de la *Loi sur les Indians* est assorti d'un système de choix des dirigeants qui ni ne traduit, ni ne respecte les besoins ou les valeurs des Premières nations. L'imposition historique du régime électoral de la *Loi sur les Indians* a obéi, non pas à un idéal élevé de démocratie, mais plutôt, comme l'a fait remarquer Jim Aldridge, au désir marqué de « promouvoir l'assimilation et de remplacer les formes traditionnelles de gouvernement ».<sup>40</sup> Les témoins se sont exprimés avec passion sur la manière dont le régime électoral de la *Loi sur les Indians* a, pendant des générations, déformé et déplacé les cultures et les systèmes politiques des communautés autochtones. S'exprimant à propos de l'évolution historique du régime d'élection des conseils de bande, pris comme moyen visant à éliminer les systèmes politiques autochtones traditionnels, Shawn Atleo a déclaré au comité :

La *Loi sur les Indians*, de par ses dispositions sur les élections et sur le choix des dirigeants, a toujours été fondée sur l'idée de miner nos systèmes historiques pour les remplacer par de nouveaux systèmes imposés de l'extérieur. Cette idée a toujours causé de sérieuses difficultés dans nos collectivités. Ce mépris de nos systèmes et de nos pouvoirs historiques et traditionnels caractérise encore la loi aujourd'hui.<sup>41</sup>

De nombreux témoins de Premières nations ont souligné qu'en imposant aux Premières nations un système d'élection des conseils de bande, le gouvernement avait délibérément cherché à remplacer les systèmes d'élection traditionnelle des dirigeants par des pratiques, des institutions et des philosophies politiques propres à la société dominante. Wendy Cornet explique que l'objectif était alors d'éliminer les vestiges des structures de gouvernance traditionnelle « pour en faire des organisations aussi semblables que possible aux notions non autochtones de gouvernance et de démocratie, sans trop s'efforcer d'explorer ou de vraiment comprendre ensemble les concepts de gouvernement et de démocratie propres aux Premières nations ».<sup>42</sup> Faisant remarquer que le système électoral de la *Loi sur les Indians* avait pour principal objet de

---

<sup>40</sup> *Témoignages*, 2 juin 2009, Jim Aldridge.

<sup>41</sup> *Témoignages*, 12 mai 2009, Shawn Atleo.

<sup>42</sup> *Témoignages*, 12 mai 2009, Wendy Cornet.

répondre aux besoins du gouvernement colonial et non à ceux des Premières nations, Theresa Hood de la Première nation Nuxalk, a déclaré au comité :

Les politiques relatives aux élections selon la *Loi sur les Indiens* ont été rédigées par des personnes non indiennes au profit de peuples non indiens qui n'ont pas de compte à rendre aux peuples des Premières nations et qui n'ont jamais comblé les besoins de nos Premières nations.<sup>43</sup>

Le chef Terrance Nelson, de la Première nation Roseau River, au Manitoba, a indiqué au comité que le système électoral est l'une des principales facettes de l'objectif global de la *Loi sur les Indiens* visant à contrôler et à réglementer la vie des Autochtones :

La *Loi sur les Indiens* ne concernait pas des droits; son objet était de veiller à ce que le gouvernement contrôle les Premières nations. Le régime électoral était simplement un élément du régime de la *Loi sur les Indiens* contrôlant les Premières nations.<sup>44</sup>

Ces systèmes, imposés de l'extérieur, ne se sont pas nécessairement traduits par l'apparition de gouvernements ouverts, responsables et démocratiques. Les témoins ont déclaré au comité que l'imposition du régime électoral de la *Loi sur les Indiens*, loin d'avoir favorisé l'établissement de gouvernements « responsables » a plutôt limité la capacité des Premières nations à se doter de gouvernements davantage responsables et démocratiques. Selon le chef Gilbert Whiteduck, de la Première nation Kitigan Zibi, cette « éradication systématique » des cultures et des systèmes traditionnels est à l'origine de procédures électORALES au sein des bandes qui « à l'heure actuelle, font écho à ce projet avorté ».<sup>45</sup> Selon le chef Angus Toulouse :

Par ailleurs, la *Loi sur les Indiens* a produit des systèmes électoraux très imparfaits, incohérents, faisant trop intervenir les mécanismes d'appel et qui, en fin de compte, ont déstabilisé nos gouvernements.<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> *Témoignages*, 30 septembre 2009, Theresa Hood, gestionnaire de bande par intérim, Première nation Nuxalk.

<sup>44</sup> *Témoignages*, 26 mai 2009, Terrance Nelson, chef, Première nation Roseau River Anishinabe.

<sup>45</sup> *Témoignages*, 7 octobre 2009, Gilbert Whiteduck, chef, Première nation Kitigan Zibi.

<sup>46</sup> *Témoignages*, 16 juin 2009, Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario, Chefs de l'Ontario.

Même son de cloche du côté du chef Lawrence Paul :

Le régime électoral prévu dans la *Loi sur les Indiens*, qui s'applique toujours à la majorité de nos membres des Premières nations, a eu une profonde incidence sur la manière dont nos sociétés se sont traditionnellement gouvernées elles-mêmes. Il a supplanté notre autorité inhérente en tant que chefs et porté atteinte à nos traditions, à notre culture et à nos systèmes de croyances. Il ne reflète pas nos besoins et nos aspirations, et il n'a pas non plus évolué au même rythme que les principes des gouvernements modernes et responsables.<sup>47</sup>

Beaucoup considèrent que le régime d'élection des conseils de bande, sans doute à cause d'un passé malheureux, équivaut à la dénégation, illégitime et inacceptable, du droit ancestral à l'autonomie gouvernementale. L'absence de légitimité des gouvernements élus en vertu de la *Loi sur les Indiens* est manifeste aujourd'hui encore. Les élus qui favorisent les méthodes traditionnelles de choix des dirigeants traitent les autres de « chefs de la *Loi sur les Indiens* », laissant entendre que ces derniers tiennent leur pouvoir du système colonial plutôt que de leur communauté. Derik Nepinak, chef de la Première nation de Pine Creek, nous a confirmé que dans sa communauté, on les qualifie souvent d'« ogimahkan », c'est-à-dire de chefs d'opérette.<sup>48</sup> Dans son témoignage, Ellen Gabriel, présidente de Femmes autochtones du Québec Inc., nous a parlé du faible taux de participation des électeurs dans sa communauté de Kahnawake, située juste au sud de Montréal. Elle nous a dit qu'un grand nombre de kahnawa'kehró:non' ne considèrent pas que le conseil Mohawk est leur instance dirigeante; cela étant, seulement 28 p. 100 des personnes inscrites ont effectivement voté lors des élections de 2008. Ellen Gabriel a qualifié d'inacceptable le refus du gouvernement fédéral de traiter avec le gouvernement traditionnel mohawk :

Je suis une personne traditionnelle de la longue maison. Comme je l'ai indiqué, je ne participe pas au scrutin à l'occasion des élections de mon conseil de bande parce que nous avions, et nous avons toujours, un gouvernement qui existait avant que les Européens arrivent ici. Il est devenu illégal dans les années 1920 et l'est toujours. Le

<sup>47</sup> *Témoignages*, 27 octobre 2009, Lawrence Paul, coprésident, Secrétariat du Congrès des chefs des Premières nations de l'Atlantique.

<sup>48</sup> *Témoignages*, 27 mai 2009, Derek Nepinak, chef, Pine Creek First Nation.

gouvernement refuse de traiter avec les gouvernements des peuples traditionnels. Le gouvernement contrevient à l'article 35 de la Constitution qui porte sur les droits inhérents.<sup>49</sup>

Cette situation n'est pas unique à Kahnawake. En 1924, le gouvernement a eu recours au pouvoir que lui confère le paragraphe 74(1) de la *Loi sur les Indiens* pour remplacer le conseil traditionnel Haudenosaunee de la réserve des Six Nations en Ontario par un chef et un conseil élus sous le régime de la *Loi sur les Indiens*.<sup>50</sup> Un grand nombre de membres des Six Nations se sont opposés à cette mesure. Cela étant, aujourd'hui encore, la vaste majorité des membres des Six Nations ne participent toujours pas aux élections tenues en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Le professeur Shin Imai a déclaré au comité que l'imposition du régime électoral de la *Loi sur les Indiens* aux Six Nations n'avait pas permis à ces dernières de régler leurs problèmes de gouvernance, mais les avait plutôt exacerbés. Voici ce qu'il nous a dit :

Au final, sur les 10 000 à 12 000 résidents des réserves des Six Nations qui sont habilités à voter, seuls quelques centaines expriment leurs suffrages parce que la majorité refuse de participer aux élections en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Ils refusent de participer à quoi que ce soit qui découle de cette loi. Dans des situations de ce genre, même si le gouvernement a décrété que c'est la *Loi sur les Indiens* qui doit s'appliquer, la modification de dispositions relatives à la gouvernance ne réglera pas le problème de fond.<sup>51</sup>

À cause de ce qui s'est produit dans les années 1920, les Six Nations ont aujourd'hui à leur tête un gouvernement traditionnel dont les liens avec la Couronne d'Angleterre remontent à très loin dans le temps, et un conseil élu reconnu en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Le conseil Haudenosaunee n'est pas reconnu par le gouvernement fédéral et il n'exerce aucun pouvoir en vertu de la *Loi sur les Indiens*.

Un grand nombre de témoins des Premières nations nous ont dit que les efforts délibérés du gouvernement en vue de saper les régimes de gouvernance des Premières nations et de les

<sup>49</sup> *Témoignages*, 7 octobre 2009, Ellen Gabriel, présidente, Femmes autochtones du Québec Inc.

<sup>50</sup> Aux termes du paragraphe 74(1) de la *Loi sur les Indiens*, le ministre a le pouvoir de déclarer que le conseil de la bande sera choisi conformément aux dispositions électorales de la *Loi sur les Indiens*.

<sup>51</sup> *Témoignages*, 6 mai 2009, Shim Imai, professeur, Osgoode Hall Law School, Université York.

remplacer par un modèle euro-canadien de gouvernement local élu avaient causé la déstabilisation de leurs communautés ainsi que l'altération de leur culture et de leurs valeurs politiques. C'est pour cette raison que beaucoup estiment aujourd'hui que les changements envisagés pour améliorer le régime électoral de la *Loi sur les Indiens* ne sont en fait destinés qu'à entériner les théories et les valeurs les plus fondamentales de la société dominante en matière de gouvernance, et non à mettre en œuvre des changements qui reconnaissent et respectent l'autonomie des Premières nations sur ces questions.

## B. Le cycle électoral biennal

Une majorité écrasante de témoins sont venus dire au comité qu'en imposant des élections aux deux ans, la *Loi sur les Indiens* a engendré l'instabilité et provoqué des divisions au sein des communautés de Premières nations. On nous a le plus souvent dit (à quelques notables exceptions près) que les mandats de deux ans sont trop courts pour favoriser la stabilité politique, pour permettre d'envisager et de mettre en œuvre des initiatives à long terme et pour bâtir les fondations nécessaires à l'essor des communautés. Partout au pays, on nous a dit que la fréquence des élections et les changements brusques qui peuvent en découler sur le plan de la composition des conseils, chefs en tête, a eu un effet nuisible sur la capacité des responsables de Premières nations de mettre en place des processus durables avant de devoir affronter une nouvelle élection.

S'agissant des effets négatifs du cycle électoral biennal, le chef Lawrence Paul, coprésident, Secrétariat du Congrès des chefs des Premières nations de l'Atlantique, a déclaré au comité :

Il est d'opinion courante que le mandat de deux ans des membres des conseils de Première nation qui tiennent leurs élections en vertu de la *Loi sur les Indiens* restreint la capacité de ceux-ci de gérer le gouvernement des Premières nations et d'agir au mieux des intérêts de tous les citoyens à long terme. Le court délai fait obstacle à l'engagement de substantiels investissements commerciaux et à l'établissement de relations d'affaires, à la planification et à la mise en œuvre à long terme, de même qu'au renforcement de la responsabilisation continue d'un régime de gouvernance acceptable qui sert les intérêts à long terme de tous les citoyens des Premières nations.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> *Témoignages*, 27 octobre 2009, Lawrence Paul, coprésident, Secrétariat du Congrès des chefs des Premières nations de l'Atlantique.

La majorité des témoins entendus par ce comité se sont d'ailleurs fait l'écho de ce sentiment. Ainsi, le chef Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario, Chefs de l'Ontario, nous a déclaré :

Nous estimons tous, je pense, qu'un mandat de deux ans ne permet pas d'élaborer et de planifier des interventions dont on peut être tenu responsable. La fréquence des élections peut causer instabilité et incertitude pour les membres de la collectivité et les entreprises, et elle nuit au développement global de la collectivité. Il y a certainement de meilleures façons de procéder et les Premières nations doivent les trouver.<sup>53</sup>

Les mandats de deux ans compliquent tout particulièrement la tâche des chefs et des conseillers qui n'ont jamais été élus auparavant. Cette situation est également exacerbée par le fait que les gouvernements de Premières nations, sans égard à leur taille, sont chargés d'administrer tout un éventail de services de type provincial (comme le logement, l'éducation, la santé, le développement économique, etc.) pour leurs citoyens et qu'ils le font fréquemment avec des effectifs de fonctionnaires insuffisants. Tout nouvel élu doit naturellement passer par une phase d'apprentissage, mais le cycle électoral de deux ans ne donne pas aux chefs et aux conseils suffisamment de temps pour décoder les complexités des divers portefeuilles dont ils sont chargés, et encore moins pour planifier et mettre en œuvre une quelconque initiative avant d'être confrontés à une nouvelle élection.

Dans son témoignage, Theresa Hood nous a décrit les effets perturbateurs du roulement élevé de chefs et de conseillers sur la gouvernance d'une communauté :

Notre communauté croit que tenir des élections aux deux ans est trop rapide pour notre conseil. Nos membres considèrent qu'ils ont à peine le temps d'apprendre à connaître notre organisation au moment où leur mandat prend fin. Cette situation est compliquée par le grand roulement au sein de notre conseil. On retourne en arrière à chaque élection. Nous perdons également des membres importants de notre conseil à chaque élection, des conseillers responsables de portefeuilles clés.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> *Témoignages*, 16 juin 2009, Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario, Chefs de l'Ontario.

<sup>54</sup> *Témoignages*, 30 septembre 2009, Theresa Hood, gestionnaire de bande par intérim de la Première nation Nuxalk.

Et puis, ce constant changement d’élus empêche les Premières nations de travailler ensemble et d’entreprendre en commun de grands projets à l’échelle de la région et des tribus. Paul Chief, conseiller de la Première nation ojibway de Brokenhead, nous a dit à cet égard :

La composition des conseils ne cesse de changer d’une année à l’autre. Il est à peu près impossible d’assurer la pérennité des partenariats conclus avec les autres Premières nations puisque nous passons le plus clair de notre temps à informer et à renseigner les nouveaux membres et les membres sortants de nos conseils.<sup>55</sup>

À Williams Lake, en Colombie-Britannique, Cary Morin, de la Première nation d’Alexandria, a renforcé la position exprimée par ses collègues :

[Le] mandat de deux ans est problématique parce que les élections des chefs et des conseillers des conseils tribaux, des initiatives plus importantes et des grands conseils tribaux qui veulent travailler ensemble sont toutes décalées. Elles n’ont pas toutes lieu en même temps, et les chefs sont différents à chaque mandat. Ce qui arrive, c’est que si l’on veut mener à bien un projet stratégique auquel on a travaillé durant un certain temps, un nouveau chef et de nouveaux conseillers peuvent entrer en scène à tout moment, et s’ils ne partagent pas la même vision, tout tombe à l’eau.<sup>56</sup>

De nombreux témoins ont aussi souligné le rapport entre stabilité politique et développement économique. L’incertitude créée par un cycle électoral court, notamment à cause du changement toujours possible de règles et de joueurs, risque de décourager les investissements dans les communautés de Premières nations. Pour le grand chef Ron Evans, la réforme électorale qui prévoit l’allongement des mandats aurait l’avantage d’établir « la continuité du leadership nécessaire pour mobiliser les gens et promouvoir une mission commune en vue de renforcer le pouvoir économique ».<sup>57</sup>

Ce qui préoccupe par-dessus tout les membres du comité, ce sont les dissensions que le régime électoral et la course stratégique aux charges élues provoquent au sein des communautés de Premières nations. Les témoins nous ont dit qu’en vertu du régime électoral de la *Loi sur les Indiens* (selon lequel une simple majorité des voix permet de l’emporter), ce sont les candidats

<sup>55</sup> *Témoignages*, 25 mai 2009, Paul Chief, conseiller, Première nation ojibway de Brokenhead.

<sup>56</sup> *Témoignages*, 30 septembre 2009, Cary Morin, gestionnaire de bande, Première nation d’Alexandria.

<sup>57</sup> *Témoignages*, 25 mai 2009, Ron Evans, grand chef, Assemblée des chefs du Manitoba.

appartenant à de grosses familles ou à d'importants groupes fondés sur la parenté qui sont favorisés. Pour Menno Boldt, les petites familles se sentent souvent flouées par ce processus qui tend à diviser les communautés entre dirigeants d'un côté et dirigés de l'autre.<sup>58</sup> La situation est aggravée par le fait que le système est conçu de telle façon que les titulaires de charges jouissent d'un pouvoir considérable en matière de distribution des subventions et des services gouvernementaux. Le chef Terrance Nelson, de la Première nation Roseau River, au Manitoba, nous a expliqué que les élections chez les Premières nations sont âprement contestées parce que la charge de chef ou de conseiller est souvent la principale voire la seule façon d'occuper un emploi rémunérateur au sein de la communauté :

Pour comprendre pourquoi les élections constituent une source aussi importante de dissension dans une pléthore de collectivités des Premières nations, il faut examiner la situation économique des peuples et des collectivités des Premières nations. Les Premières nations du Canada se classent au 63<sup>e</sup> rang de l'indice du niveau de vie des Nations Unies. Bon nombre de collectivité des Premières nations sont extrêmement pauvres et, dans certaines d'entre elles, le taux de chômage s'élève jusqu'à 95 p. 100. [...]Ainsi, la personne qui devient chef ou membre du conseil s'assure non seulement d'un revenu, mais également, si je peux m'exprimer ainsi, du contrôle de la plupart des richesses de la collectivité. Par conséquent, il n'est pas difficile de comprendre pourquoi les élections déchaînent les passions dans notre collectivité.<sup>59</sup>

Dans son exposé au comité, Jérôme Slavik nous a aussi dit que beaucoup de Premières nations administrent des budgets se chiffrant en millions de dollars et qu'elles contrôlent des entreprises réalisant des millions de dollars en chiffre d'affaires. Elles sont chargées d'embaucher du personnel, de distribuer les allocations de logement et d'administrer les politiques foncières. Autrement dit, elles sont responsables d'un ensemble d'activités qui ont une incidence directe sur le bien-être des membres de la communauté. Il estime dès lors que la concurrence pour occuper des fonctions de dirigeant est très forte étant donné que de nouveaux visages sont attirés par la possibilité de diriger des Premières nations qui disposent aujourd'hui d'importantes ressources,

---

<sup>58</sup> *Pathways to Self Determination*, p. 122.

<sup>59</sup> *Témoignages*, 25 mai 2009, Terrance Nelson, chef, Première nation Anishinabe de Roseau River.

situation qui se traduit très souvent par des élections marquées par des luttes amères et des appels longs et coûteux.<sup>60</sup>

La concurrence aux charges élues se joue souvent entre familles complètes, ce qui est particulièrement perturbateur dans les petites communautés. Le chef Noah Augustine, de la nation de Metepenagiag, au Nouveau-Brunswick, a décrit avec passion les querelles politiques qui divisent sa communauté ainsi que la lutte pour le pouvoir qui déchire des familles entières :

[J'ai] vu ma communauté être divisée à trois occasions. J'ai vu des familles s'entre-déchirer. J'ai vu des frères se battre entre eux, j'ai vu des pères désavouer leur fils, j'ai vu des familles foudroyées par des suicides. [...] Puisque le bureau du conseil de bande constitue la principale — et parfois la seule — source d'emploi, des gens qui entretiennent des liens étroits sont constamment en lutte en vue d'obtenir un poste de pouvoir. La tenue d'élections aux deux ans fait en sorte que les familles sont continuellement divisées et que les émotions ont tendance à s'exacerber. Les enjeux électoraux sont de la plus haute importance, parce qu'ils concernent le gagne-pain des gens — c'est pourquoi le taux de participation aux élections est si élevé, à peu près 95 p. 100. Les gens ont pris l'habitude de se battre entre eux et de tenter de se nuire les uns les autres pour accéder aux postes de pouvoir les plus convoités, à savoir chef et conseiller. Après chaque élection, la communauté parvient, dans une certaine mesure, à panser ses plaies, mais la guérison n'est jamais complète puisque, comme vous le savez, une autre élection surviendra sous peu.<sup>61</sup>

La fréquence des élections ne fait qu'exacerber ces tensions et ces luttes intestines, elle met les communautés à rude épreuve et cause des divisions. Ces tensions sont peut-être plus caractéristiques des petites communautés de Premières nations, très nombreuses au pays, et elles y sont aussi plus prononcées. Selon John Graham, associé principal à l'Institut sur la gouvernance, il en découle un régime de gouvernance relativement instable.<sup>62</sup>

Ce qui est troublant, c'est de penser que ce régime de « démocratie électorale » qui a été imposé aux Premières nations à la fin du XIX<sup>e</sup> et au début du XX<sup>e</sup> siècle, a peut-être directement

<sup>60</sup> Jérôme Slavik, *Mémoire au Comité sénatorial permanent des peuples autochtones déposé le 16 septembre 2009*.

<sup>61</sup> *Témoignages*, 27 octobre, chef Noah Augustine, coprésident, Secrétariat du Congrès des chefs des Premières nations de l'Atlantique.

<sup>62</sup> *Témoignages*, 6 mai 2009, John Graham, associé principal, Institut sur la gouvernance.

contribué à cette situation. Après avoir déplacé les régimes traditionnels de choix des dirigeants — régimes qui étaient le fruit de relations et de devoirs sociaux complexes — l'actuel régime électoral, marqué par de fortes tensions, ne semble pas avoir favorisé une communauté de vues, avoir légitimé le système ni avoir amélioré la confiance. On nous a plutôt dit que ce régime électoral avait souvent produit les vainqueurs et les vaincus de l'heure.

### C. La responsabilité politique

La reddition de comptes, principe fondamental de la notion de gouvernement démocratique, veut que celui qui gouverne soit politiquement responsable envers ceux qu'il gouverne. La structure de la *Loi sur les Indiens* renverse cependant cette relation essentielle. Comme nous l'a dit le professeur Shin Imai, « toutes les élections organisées en vertu de l'article 74 de la *Loi sur les Indiens* [...] imposent la responsabilité au ministre ».<sup>63</sup> Les dispositions de la *Loi sur les Indiens* relatives aux élections et le règlement d'accompagnement prévoient un niveau de supervision et d'intervention important de la part du ministre, du gouverneur en conseil et du ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada. Par exemple, le ministre ou le gouverneur en conseil peut déterminer si le chef doit être élu par l'ensemble des électeurs ou par les conseillers uniquement et il peut décider de la taille du conseil. En outre, le ministre ou le gouverneur en conseil fait des enquêtes en cas d'appel et annule éventuellement des élections. En plus de ces pouvoirs, aux termes de l'article 74 de la *Loi sur les Indiens* le ministre peut ordonner qu'une Première nation se place sous le régime électoral de la *Loi sur les Indiens*.

Il est toutefois remarquable de constater que la *Loi sur les Indiens* est quasiment muette au sujet de la responsabilité du chef et des conseillers envers leur communauté, de même qu'au sujet de la participation de la communauté à la prise de décision.<sup>64</sup> Si elle confère effectivement un important pouvoir au ministre, la *Loi sur les Indiens* prévoit une participation limitée de la communauté à la prise de décision. Dans son analyse de la *Loi sur les Indiens*, Frances Abele

---

<sup>63</sup> *Témoignages*, 6 mai 2009, Shin Imai, professeur, Osgoode Hall Law School, Université York.

<sup>64</sup> Pour avoir une analyse plus détaillée de cette question, voir : Shin Imai, *The Structure of the Indian Act: Accountability in Governance*, document de recherche préparé pour le Centre national pour la gouvernance des Premières nations, juillet 2007.

décrit le profond impact qu'ont les pouvoirs importants conférés au ministre sur la qualité de la démocratie exercée par les gouvernements de Premières nations, de même que sur leur capacité à se montrer réceptifs à leurs citoyens :

Le pouvoir et la responsabilité ultime incombent au ministre et non aux membres de la bande ni aux dirigeants qu'ils élisent. La *Loi* ne réserve aucune place à la création d'axes de responsabilité différents (par exemple, du chef et du conseil aux membres de la bande), même s'il y est fait plusieurs fois mention de la règle de la majorité. D'ailleurs, même les articles de la *Loi* qui établissent le cadre décisionnel des conseils de bande maintiennent, du même souffle, la dominance de l'autorité ministérielle. La projection du pouvoir et de l'autorité du ministre sur les élections et la prise de décision par les élus semble venir saper le sens de la responsabilité et de l'autonomie politique chez les électeurs membres des bandes.<sup>65</sup>

C'est donc principalement au gouvernement fédéral, et non aux électeurs de la communauté, que le chef et les conseillers rendent politiquement des comptes. C'est à cause de cela, comme nous l'a expliqué le professeur Shin Imai, que les membres des communautés mettent en question la légitimité de ce régime électoral.<sup>66</sup>

Les élus des Premières nations, comme le chef Andrew Colomb et le chef Frank Brown du Manitoba, n'ont eu de cesse de nous répéter que l'exercice du leadership en vertu de la *Loi sur les Indiens* se limite essentiellement à administrer « les fonds des Affaires indiennes et du Nord Canada ».<sup>67</sup> De nombreux chefs ou conseillers nous ont également dit que c'est au ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada qu'ils doivent rendre des comptes au sujet de l'utilisation des fonds qu'ils reçoivent, plutôt qu'aux membres de leurs communautés. Le chef George Kemp, de la Première nation Berens River, s'est lui-même décrit non pas comme un responsable politique, mais juste comme « un autre bureaucrate dans ce système ».<sup>68</sup> Dans son ouvrage intitulé *Surviving as Indians*, Menno Boldt relate la frustration que nous ont exprimée ces témoins ainsi que leur sujétion politique au ministère. Il écrit à cet égard :

---

<sup>65</sup> Frances Abele, *Like an Ill-Fitting Boot*, p. 10. [traduction]

<sup>66</sup> *Témoignages*, 6 mai 2009, Shin Imai, professeur, Osgoode Hall Law School, Université York.

<sup>67</sup> *Témoignages*, 26 mai 2009, Andrew Colomb, chef, Première nation Marcel Colomb, et Frank Brown, chef, Première nation Canupawakpa Dakota.

<sup>68</sup> *Témoignages*, 26 mai 2009, George Kemp, chef, Première nation Berens River.

Dans toute analyse du pouvoir au sein des communautés indiennes, il convient de tenir compte du fait très important que les conseils de bande ou tribaux tirent la quasi-totalité de leur autorité et de leur financement du MAINC. Ainsi, bien que les chefs et les conseillers de bande ou de tribu doivent se faire élire par leur peuple, c'est du MAINC qu'ils tiennent leur mandat pour diriger. À cause de cela, les élus indiens (chefs et conseillers) et les fonctionnaires nommés se retrouvent inévitablement en situation de subordination politique, non pas aux gens qui les élisent et qui les nomment, mais aux fonctionnaires du MAINC. À cause de cette situation historique, il n'a pas été possible d'institutionnaliser l'aptitude des dirigeants indiens à répondre aux besoins de leurs commettants et à rendre des comptes à ces derniers.<sup>69</sup>

On constate cependant de plus en plus que les Premières nations tentent d'équilibrer les pouvoirs des chefs et des conseils, d'accroître le niveau de participation de la communauté à la prise de décision et de diminuer le rôle du ministre dans les processus électoraux. Une majorité de Premières nations est en train de se doter de régimes électoraux en vue de régler une partie des carences du régime électoral de la *Loi sur les Indiens*. Par exemple, beaucoup de codes électoraux établis par la communauté prévoient la formation de tribunaux d'appel afin que les différends concernant les élections soient tranchés au sein de la communauté plutôt que par le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada.

#### **D. Les procédures d'appel en matière d'élections**

L'une des principales critiques formulées à propos de la *Loi sur les Indiens* et du règlement qui en découle concerne la procédure d'appel en matière d'élections. L'article 79 de la *Loi* donne au gouverneur en conseil le pouvoir de rejeter l'élection d'un chef ou d'un conseiller sur le rapport du ministre. Ce même article précise les circonstances dans lesquelles l'élection peut être annulée, soit : quand il y a eu des manœuvres frauduleuses à l'égard de l'élection; en cas d'infraction à la *Loi* (ou au *Règlement sur les élections au sein des bandes d'Indiens*) pouvant influer sur le résultat de l'élection; quand une personne présentée comme candidat à l'élection ne possédait pas les qualités requises.

---

<sup>69</sup> Menno Boldt, *Surviving as Indians: The Challenge of Self Government*, University of Toronto Press, 1993, p. 127. [traduction]

Les articles 12 à 15 du *Règlement sur les élections au sein des bandes d'Indiens* précisent les procédures à suivre pour faire appel d'une élection tenue sous le régime de la *Loi sur les Indiens*. Le règlement prévoit que, pour interjeter appel, il faut faire parvenir au sous-ministre adjoint du ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, par courrier recommandé, les détails des motifs de l'appel au moyen d'un affidavit. Le sous-ministre adjoint fait ensuite parvenir une copie du document introductif d'appel et des pièces à l'appui au président d'élection et à chacun des candidats visés par l'appel. Les candidats peuvent ensuite, dans un délai de 14 jours après réception de ces documents, envoyer une réponse par écrit accompagnée des pièces s'y rapportant. Si le ministre estime que les faits allégués ne sont pas suffisants pour décider de la validité de l'élection, il peut conduire une enquête ou la confier à une personne qu'il désigne à cette fin.

Les témoins du comité ont été très nombreux à s'entendre sur le fait que les actuelles dispositions de la *Loi sur les Indiens* ne prévoient pas de mécanismes d'appel satisfaisants. Plusieurs ont dénoncé le manque de rigueur, de transparence et d'équité procédurale de l'actuelle *Loi sur les Indiens*. Dans ses commentaires sur le manque de transparence et de reddition de comptes ministérielle en matière de procédures d'appel, le professeur Bradford Morse a déclaré au comité :

Sur le plan pratique, les bureaux régionaux du MAINC déterminent, sur le terrain, à qui il convient de poser des questions, quels faits il faut rassembler, ce qu'il faut dire dans les rapports et ce qu'il convient de recommander aux différents paliers de la hiérarchie, jusqu'au cabinet du ministre. Tout ce processus échappe à la transparence et à la reddition de comptes. La question de la reddition de comptes est fréquemment soulevée dans le cas des gouvernements de Premières nations. Il s'agit en effet d'un domaine pour lequel il n'existe pas de mécanismes de reddition de comptes, pas plus en ce qui concerne le ministère que le ministre. Il n'existe tout simplement pas de règles en vertu de la *Loi sur les Indiens* concernant la nature des enquêtes menées, la désignation des personnes à interviewer, la possibilité ou non pour l'intéressé d'être entendu, la destination des avis, la tenue d'enquêtes ou d'audiences publiques — autant de choses qu'on pourrait s'attendre à retrouver dans des situations de ce genre.<sup>70</sup>

Outre qu'on a reproché un manque d'ouverture à la procédure d'appel, on a également dit qu'elle était lourde et prenait du temps, puisqu'il faut six à 18 mois, si ce n'est plus, pour qu'elle

---

<sup>70</sup> *Témoignages*, 6 mai 2009, Brad Morse, professeur, faculté de droit, Université d'Ottawa.

aboutisse.<sup>71</sup> Le chef Lawrence Paul de la Première nation Millbrook a déclaré au comité : « Le processus d'appel long, opaque et inefficace faisant appel à AINC, qui exige souvent 12 à 18 mois, sur un mandat de 24 mois, avant d'aboutir, ne répond pas aux principes de la justice naturelle en matière d'équité et d'impartialité. »<sup>72</sup> Dans leur description de cette procédure d'appel longue et complexe, les fonctionnaires du ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada nous ont précisé ce qui suit :

[Le] processus d'appel des résultats d'élections prévu dans la *Loi sur les Indiens* est long et complexe. À la suite de récents contrôles judiciaires, le ministère a modifié la façon dont il gère la circulation de l'information sur les appels d'élections à l'intention des appellants et des parties intéressées. Tous ont maintenant l'occasion d'examiner l'information et de présenter des commentaires sur les études relatives aux appels électoraux. Toutefois, cela allonge considérablement le processus et retarde les décisions finales et le règlement des différends.<sup>73</sup>

Il a aussi été question de la fréquence des appels et de leurs effets déstabilisateurs sur la gouvernance des Premières nations. Cette situation crée une instabilité et une incertitude excessive dans les communautés depuis que les Premières nations dont les élections ont été contestées peuvent être placées sous la tutelle d'un tiers administrateur jusqu'à ce que la cause soit tranchée. Dans son témoignage, Jérôme Slavik a décrit les difficultés auxquelles se heurte une Première nation aux prises avec une procédure d'appel qui traîne en longueur :

À l'heure actuelle, les dispositions électORALES de la *Loi sur les Indiens* ne prévoient aucun mécanisme d'appel convenable pour les Premières nations [...] Les audiences ne sont pas sujettes à l'examen du public et elles ne sont pas transparentes [...] Ce processus peut s'étaler sur six à 18 mois, voire plus. Il est source d'incertitude et d'instabilité, pas uniquement pour les dirigeants, pour les membres des communautés et pour le personnel, mais aussi pour les tierces parties [comme] les banques, les associés à une co-entreprise, les organismes gouvernementaux, etc.<sup>74</sup>

---

<sup>71</sup> *Témoignages*, 13 mai 2009, Brenda Kustra, directrice générale, Direction générale de la gouvernance, ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada.

<sup>72</sup> *Témoignages*, 27 octobre 2009, Lawrence Paul, coprésident, Secrétariat du Congrès des chefs des Premières nations de l'Atlantique.

<sup>73</sup> *Témoignages*, 13 mai 2009, Brenda Kustra, directrice générale, Direction générale de la gouvernance, Services fonciers et fiduciaires, ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada.

<sup>74</sup> Jérôme Slavik, *Mémoire*, p. 8. [traduction]

Du point de vue des Premières nations, le rôle du ministre en matière d'invalidation des élections est tout aussi problématique, outre qu'il représente une intervention dans les affaires intérieures des Premières nations. Les témoins nous ont également dit craindre que la procédure d'appel, actuellement administrée par le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, ne manque de crédibilité et ne soit pas perçue comme étant neutre. Cela étant, de nombreux témoins ont recommandé que le ministre n'intervienne que peu, voire pas du tout dans l'annulation des élections, et ils ont indiqué leur préférence pour une procédure d'appel en matière d'élections qui soit administrée par une institution indépendante. Dans son commentaire sur la nécessité de disposer d'un organe de contrôle des appels indépendant, le professeur Morse nous a indiqué :

Il serait évidemment préférable de faire en sorte que cette fonction ne soit plus soumise au secret et à la grande discrétion du ministère des Affaires indiennes et du cabinet du ministre. Elle devrait être sans lien de dépendance non seulement avec le ministère, mais aussi avec le gouvernement fédéral en général et [...] à une commission des Premières nations apte à acquérir les compétences nécessaires.<sup>75</sup>

D'après nos témoins, un organe d'appel indépendant, tant en vertu du régime électoral de la *Loi sur les Indiens* que du régime coutumier<sup>76</sup>, présenterait pour principal avantage de réduire nettement les délais nécessaires pour faire enquête sur ces questions et rendre une décision. Dans la description qu'il a faite de la proposition de réforme électorale soutenue par l'Assemblée des chefs du Manitoba, le grand chef Ron Evans a parlé de la possibilité de mettre en place une procédure d'appel indépendante et coordonnée pour les Premières nations du Manitoba. Voici ce qu'il a dit :

Actuellement, le processus de contestation est beaucoup trop long, et AINC est chargé de surveiller les contestations. Par l'intermédiaire de notre président d'élection provincial des Premières nations, nous nous efforcerons de nous assurer que le processus d'appel est beaucoup plus expéditif. Les collectivités n'ont peut-être pas besoin d'attendre si longtemps

---

<sup>75</sup> *Témoignages*, 6 mai 2009, Brad Morse, professeur, Faculté de droit, Université d'Ottawa.

<sup>76</sup> Bien qu'il faille préciser les mécanismes d'appel dans le code coutumier, quand les recours prévus dans ce dernier sont épuisés, le conflit peut être renvoyé devant la Cour fédérale.

pour que l'on traite leur contestation. On doit s'occuper de ces choses dans des délais opportuns.<sup>77</sup>

D'autres témoins, comme Lynne Groulx, présidente du Centre de recherche et de droit autochtone, nous ont parlé de la complexité des processus de choix des dirigeants des Premières nations. Selon elle, un organisme indépendant de règlement des différends, compétent en droit canadien et en droit traditionnel autochtone serait mieux équipé pour trancher des questions qui sont aussi lourdes de conséquences pour les Premières nations.<sup>78</sup> Dans la même veine, Jérôme Slavik nous a dit :

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.<sup>79</sup>

L'idée consistant à mettre en place un meilleur mécanisme de règlement des différends — s'apparentant à un tribunal ou à une commission d'appel sans lien de dépendance avec le ministère et grâce auquel les Premières nations disposeraient d'une procédure fiable, crédible, efficace et rapide — n'a rien de nouveau. C'était d'ailleurs l'une des principales recommandations du comité consultatif ministériel conjoint. Dans les propositions qu'ils avaient adressées à Robert Nault, le ministre des Affaires indiennes et du Nord Canada de l'époque, les coprésidents du CCMC avaient recommandé l'adoption d'une procédure d'appel électorale indépendante, accessible et efficace devant être administrée par une institution indépendante.<sup>80</sup>

---

<sup>77</sup> *Témoignages*, 25 mai 2009, Ron Evans, grand chef, Assemblée des chefs du Manitoba.

<sup>78</sup> *Témoignages*, 28 octobre 2009, Lynne Groulx, présidente, Centre de recherche et de droit autochtone Inc.

<sup>79</sup> *Témoignages*, 16 septembre 2009, Jérôme Slavik, avocat, Ackroyd LLP.

<sup>80</sup> Rapport du comité consultatif ministériel conjoint, p. 83.

## E. Le retour aux élections coutumières (ou communautaires)

Les Premières nations qui sont actuellement sous le régime électoral de la *Loi sur les Indiens* ont maintenant la possibilité de revenir au système électoral dit « coutumier » (c.-à-d. communautaire). Selon l'article 74 de la *Loi*, le processus de sélection des dirigeants par défaut a toujours été la méthode coutumière qui demeure en place jusqu'à ce que le ministre établisse que les dispositions électORALES de la *Loi* doivent s'appliquer. Un certain nombre de Premières nations se sont prévalues de cette option, par exemple pour allonger la durée des mandats, créer des organes d'appel, instaurer des mécanismes de destitution, resserrer les procédures de mise en candidature ou déterminer la composition ainsi que la taille des conseils.

Plusieurs témoins, comme ceux de l'Assemblée des chefs du Manitoba et des Treaty 1 First Nations, nous ont signalé leur appui pour ce processus, qu'il soit appliqué à l'échelon régional ou à celui des bandes, estimant qu'il constitue le meilleur moyen pour les Premières nations de se retirer du régime électoral de la *Loi sur les Indiens*. William B. Henderson a expliqué au comité que les Premières nations qui tiennent actuellement des élections en vertu de la *Loi sur les Indiens* et qui désirent changer de régime électoral ont la possibilité de revenir au régime coutumier et d'en profiter pour allonger les mandats de leur chef et de leurs conseillers. Pour M. Henderson, comme cette façon de procéder n'exige pas de modification législative, « la modification de la durée du mandat comme bon leur semble serait plus simple si elles [les Premières nations] adoptaient le régime fondé sur les coutumes ».<sup>81</sup> Même son de cloche du côté de Bruce Mack pour qui « le règlement afférent à la *Loi sur les Indiens* pose de gros problèmes, mais il y a moyen de composer avec eux »,<sup>82</sup> et ce règlement donne une certaine latitude aux Premières nations pour se doter de processus électoraux qui tiennent davantage compte des besoins de la communauté.

Plusieurs témoins ont exprimé le même point de vue, comme le chef Sid Douglas de la Première nation Cheam qui nous a dit que de nombreuses Premières nations envisagent d'élaborer leur

---

<sup>81</sup> *Témoignages*, 31 mars 2009, William B. Henderson, témoignage à titre personnel.

<sup>82</sup> *Témoignages*, 30 septembre 2009, Bruce Mack, témoignage à titre personnel.

propre code électoral afin de palier les imperfections du processus électoral de la *Loi sur les Indiens* qui, selon eux, « ne fonctionne pas ».<sup>83</sup>

Bien qu'ils ne soient pas eux-mêmes exempts de problèmes<sup>84</sup>, on considère en général que les codes coutumiers sont une amélioration par rapport au régime électoral de la *Loi sur les Indiens*. Bien rédigés, ils sont beaucoup plus susceptibles de donner lieu à un système de gouvernance qui soit adapté à la culture des Premières nations, qui soit politiquement responsable et transparent et qui contraigne à la reddition de comptes. Selon Jérôme Slavik, les codes électoraux élaborés par les communautés sont souvent nettement supérieurs à ce que propose la *Loi sur les Indiens*, puisqu'ils viennent combler un grand nombre des lacunes constatées dans la *Loi*. Il ajoute que les règles ainsi fixées par la communauté lui permettent :

... 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.<sup>85</sup>

Si le retour à un système électoral communautaire (ou coutumier) n'exige pas d'amendement à la *Loi sur les Indiens*, la Première nation désireuse de se dégager du régime électoral de la *Loi* devrait toutefois se conformer aux dispositions de la *Politique sur la conversion à un système électoral communautaire*. Cette politique, dont nous avons traité plus haut, impose l'adoption de

---

<sup>83</sup> *Témoignages*, 2 octobre 2009, Sid Douglas, chef, Première nation Cheam.

<sup>84</sup> À propos des problèmes non réglés qui concernent les codes coutumiers et en particulier les anciens codes, consulter les témoignages de Lynne Groulx et de Bruce Mack de même que le témoignage des représentants du ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada.

<sup>85</sup> *Témoignages*, 16 septembre 2009, Jérôme Slavik, avocat, Ackroyd LLP.

codes électoraux écrits fixés par la communauté.<sup>86</sup> Ces codes doivent fixer les règles d'appel à la suite d'une élection, être conformes aux dispositions de la *Charte* et respecter les principes de justice naturelle. Certains témoins ont décrit ce processus comme étant le reflet des efforts continus déployés par le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada en vue de « réglementer le choix des dirigeants pour les Premières nations qui n'ont pas encore négocié d'entente sur l'autonomie gouvernementale ».<sup>87</sup> D'autres ont indiqué que les exigences de la politique ministérielle s'inscrivent dans la mouvance du paternalisme d'Ottawa. Ainsi, Shawn Atleo a déclaré au comité que, si une Première nation doit se plier aux exigences de la politique et faire approuver son code par le ministère, « on n'a jamais demandé aux membres des communautés ou aux dirigeants d'endosser l'obligation de suivre les dispositions électorales de la *Loi sur les Indiens* ».<sup>88</sup>

S'il est une plainte commune à propos de cette politique, c'est que les Premières nations sont encore une fois contraintes d'opter pour un modèle de gouvernance qui, dans le fond, ressemble fort au cadre électoral défini dans la *Loi sur les Indiens*, plutôt que d'appliquer leurs processus politiques traditionnels. Dans son mémoire au comité, l'Assemblée des Premières Nations signale que la politique ne fait aucune mention des processus coutumiers ou traditionnels de choix des dirigeants chez les Premières nations :

Le constat le plus remarquable que l'on peut faire à propos de la politique d'AINC relativement au retour aux formules « coutumières », c'est qu'il n'y est pas fait mention de la nécessité de respecter les traditions ou les coutumes des Premières nations ou même, pour le ministère, d'accepter les processus traditionnels. Telle est la réalité qui a amené les Premières nations à constater que l'actuelle politique de retour au « régime coutumier » équivaut à une simple modification des dispositions électorales contenues dans la *Loi sur les Indiens*.<sup>89</sup>

<sup>86</sup> Les tribunaux ont cependant statué que les codes électoraux coutumiers n'ont pas à être écrits. Voir, par exemple, l'arrêt *Première nation de Salt River 195 c. Marie*, [2004] 1 C.N.L.R. 319 (C.F.A.) et l'arrêt *Francis c. conseil mohawk de Kanesatake*, [2003] 3 C.N.L.R. 86 (Cour fédérale).

<sup>87</sup> *Témoignages*, 2 juin 2009, Wendy Cornet, témoignage à titre personnel.

<sup>88</sup> *Témoignages*, 12 mai 2009, Shawn Atleo, chef régional de la Colombie-Britannique, Assemblée des Premières Nations.

<sup>89</sup> Assemblée des Premières Nations, *First Nations Elections: charting a path forward from a First Nation perspective*, mars 2009, p. 16. [traduction]

Les témoins nous ont aussi laissé entendre que la politique du ministère est « trop restrictive et inflexible », puisqu'elle limite la gamme des modèles de choix des dirigeants. Jusqu'ici, le ministère n'a pas approuvé un seul retour à une méthode coutumière fondée sur un modèle non électoral. John Graham, de l'Institut sur la gouvernance, nous a signalé que ce défaut d'accepter tout système politique qui ne soit pas fondé sur une forme quelconque d'élection, mais sur d'autres formes légitimes de représentation politique, peut être particulièrement limitatif et perturbant, surtout pour les petites communautés. Le professeur Bradford Morse a ajouté à cet égard :

À l'expérience, et à la façon dont je comprends les choses, je peux vous dire qu'avant la *Loi sur les Indiens* et là où cette *Loi* n'est pas appliquée, les Premières nations ont toujours été des chefs de file en matière de démocratie. Quant à moi, la démocratie ne s'exprime pas nécessairement par les urnes, mais elle veut dire que le peuple a voix au chapitre dans la sélection de ses dirigeants et dans les décisions que prennent ses gouvernements. Les Premières nations étaient formidablement démocratiques. Je conviens avec M. Imai qu'il ne manque pas d'options sur la façon d'envisager la <sup>90</sup>démocratie au-delà d'élections qui se déroulent à certaines périodes.

Outre les préoccupations qu'ils ont exprimées au sujet de la politique ministérielle, les témoins du comité ont laissé entendre qu'un retour aux élections communautaires nécessitera du temps, un appui et des ressources adéquates. Par exemple, le chef Wayne Christian de la Première nation Spallumcheen a qualifié d'onéreux le processus de retour à un régime coutumier. Le grand chef Norman Glen Ross de la nation crie Opaskwayak a formulé un point de vue semblable :

Ceux qui tiennent des élections coutumières ne reçoivent aucun appui. Ils doivent se débrouiller seuls. Un grand nombre de Premières nations ont besoin d'apprendre comment réunir toutes les politiques, toutes les règles électorales et tout ce qui est nécessaire pour une élection crédible. Elles ont besoin d'un solide appui, car il faut que le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial aient tous les deux confiance dans le processus, dans les systèmes et dans les résultats. C'est en grande partie impossible à cause du manque de coordination et de communication.<sup>91</sup>

---

<sup>90</sup> *Témoignages*, 6 mai 2009. Bradford Morse, professeur, Faculté de droit, Université d'Ottawa.

<sup>91</sup> *Témoignages*, 26 mai 2009, grand chef Norman Glen Ross, nation crie Opaskwayak.

Maints témoins ont répété au comité que le manque de ressources — pas uniquement pour rédiger des codes cohérents sur le plan administratif et irréprochables sur le plan juridique, mais aussi pour garantir la mise en œuvre véritable de ces codes — constitue le principal défi que les communautés de Premières nations doivent surmonter pour se doter de leurs codes coutumiers. Shawn Atleo a dit au comité que « plus de la moitié des Premières nations tiennent des élections selon leurs coutumes, c'est-à-dire qu'elles établissent leurs propres systèmes. Ces communautés ne reçoivent pas de crédits particuliers pour tenir leurs élections ».<sup>92</sup> Louis Harper, de Manitoba Keewatinook Ininew Okimowin (MKO), nous a expliqué que le financement des processus électoraux est prévu aux termes de la *Loi sur les Indiens*, mais qu'une fois qu'elles sont sorties de ce régime, les communautés se retrouvent essentiellement livrées à elles-mêmes. C'est pour cette raison que MKO recommande qu'on accorde « le même financement aux élections communautaires tenues selon un code coutumier, afin de garantir le principe de l'imputabilité ».<sup>93</sup> Le chef Angus Toulouse nous a dit qu'à l'époque où il était chef des Sagamok Anishnawbek, sa communauté avait cherché à mettre en place des élections selon la coutume, mais qu'elle n'y était pas parvenue à cause d'un manque de ressources. Il a ajouté : « Notre conseil examinait la *Loi sur les Indiens* et discutait de la modification du code. Nous avons au préalable examiné notre situation financière et avons estimé que si nous demeurions sous le régime de la *Loi sur les Indiens*, quelqu'un au moins paierait pour les élections. »<sup>94</sup>

On nous a appris que certaines communautés financent la procédure de retour aux élections coutumières et la mise en œuvre de ce régime en prélevant des fonds ailleurs dans leur budget. Le chef Tim Manuel, de la Première nation Upper Nicola, en Colombie-Britannique, nous a aussi dit que cet exercice est particulièrement difficile pour les petites communautés qui n'ont pas les ressources nécessaires pour étudier la question du retour aux élections coutumières, pour élaborer leur stratégie et pour administrer les élections par la suite :

Cela prend des efforts, de l'argent et de l'expertise pour passer des élections selon l'article 74 à des élections coutumières. Cela prend énormément de temps. Encore une

---

<sup>92</sup> *Témoignages*, 12 mai 2009, Shawn Atleo, chef régional de la Colombie-Britannique, Assemblée des Premières Nations.

<sup>93</sup> *Témoignages*, 10 juin 2009, Louis Harper, conseiller juridique, Manitoba Keewatinook Ininew Okimowin.

<sup>94</sup> *Témoignages*, 16 juin 2009, Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario, chefs de l'Ontario.

fois, la bande a utilisé ses propres revenus provenant des activités forestières pour assumer ce coût, mais d'autres bandes ou des bandes plus petites qui voudraient faire cette transition n'ont peut-être pas les moyens de le faire.<sup>95</sup>

Nos témoins ont estimé que la réforme politique envisagée dans ce domaine devrait viser à lever les restrictions actuelles de la politique ministérielle et à cibler les changements nécessaires pour améliorer l'accessibilité, la capacité, la souplesse dans le choix des modèles électoraux possibles et le rôle du ministère pour ce qui est de faciliter le retour aux régimes électoraux coutumiers. À propos de ce dernier aspect, les membres du comité ont été impressionnés par le travail considérable réalisé par plusieurs communautés de Premières nations en vue de revitaliser leurs systèmes de gouvernance traditionnelle et de les moderniser en tenant compte des réalités politiques contemporaines. Par exemple, la nation Nisga'a a combiné différents concepts culturels et administratifs pour en arriver notamment à la création d'un conseil d'anciens.<sup>96</sup>

## F. Le témoignage des membres des communautés

Lors de son passage au Manitoba et en Colombie-Britannique, le comité a réservé un certain temps pour recueillir le point de vue des membres des différentes communautés au sujet des questions concernant les élections dans les Premières nations. C'est ainsi que le comité a entendu 14 particuliers au Manitoba et cinq en Colombie-Britannique. Nous avons aussi reçu deux mémoires du Nouveau-Brunswick et un du Québec.

Pour les personnes qui ont témoigné à titre personnel, les principaux sujets de préoccupation étaient la responsabilité et la transparence. Elles ont insisté sur la nécessité d'imposer des règles plus strictes aux élus, notamment par l'amélioration des directives sur les conflits d'intérêts et par des mécanismes de destitution applicables aux cas de corruption ou de fraude. Ces mêmes témoins nous ont naturellement fait part d'un certain nombre de problèmes concernant le système de vote par correspondance, régulièrement utilisé pour permettre aux membres hors réserve de s'exprimer lors des élections au sein des bandes. Phyllis Sutherland et Leah

<sup>95</sup> *Témoignages*, 29 septembre 2009, Tim Manuel, chef, Première nation Upper Nicola.

<sup>96</sup> Pour plus de renseignements sur le gouvernement Nisga'a Lisims, consulter le site Web de ce dernier à l'adresse : <http://www.nisgaalisims.ca/?q=about-nisgaa-lisims-government>.

Stevenson, par exemple, ont indiqué au comité qu'on avait « mésusé des bulletins de vote postaux pour faire main basse sur le leadership ».<sup>97</sup> D'autres, comme Norman Traverse, ont parlé de l'usage frauduleux des bulletins. Kelvin Chicago, s'exprimant au nom d'un groupe de coalition de la base du Traité 3 nous a fait part des recommandations de la coalition en vue de régler les problèmes de responsabilité financière et politique dans la réserve et d'améliorer les pratiques de gouvernance. Il s'agirait entre autres :<sup>98</sup>

- de demander à la Vérificatrice générale du Canada de nommer dans les bandes de Premières nations des vérificateurs qui échappent à l'influence des responsables régionaux;
- de faire nommer le personnel électoral par un organisme indépendant, comme Élections Canada;
- de mettre en œuvre un système transparent permettant de retracer les traitements et salaires des dirigeants de Premières nations et de mettre un terme au système d'honoraires.

Les membres de la communauté vivant hors réserve qui ont témoigné devant le comité réclament que le chef et le conseil dont ils ont contribué à l'élection tiennent davantage compte de leurs préoccupations et se montrent plus réceptifs. Ils nous ont dit qu'ils se sentent marginalisés et qu'ils ont l'impression de n'avoir qu'un accès limité aux services de la bande. On peut donc comprendre que beaucoup de ces témoins à titre personnel, comme Kevin Christmas de la Première nation Membertou, soient réticents à l'idée que l'on prolonge les mandats de chef et de conseillers tant qu'il n'y aura pas de règles d'appel et de destitution claires et tant qu'il n'y aura pas de séparation entre le politique et l'administratif au sein des bandes. Même chose pour Gérald McIvor qui nous a déclaré : « allez poser la question dans n'importe quelle communauté. La majorité des membres de la bande va répondre : « Regardez le fouillis qu'ils ont fait en deux ans; imaginez le fouillis si c'est quatre ans ».»<sup>99</sup>

---

<sup>97</sup> *Témoignages*, 26 mai 2009, Phyllis Sutherland et Leah Stevenson, témoignages à titre personnel.

<sup>98</sup> Kelvin Chicago, groupe de coalition de la base du Traité 3, *Mémoire déposé au comité le 26 mai 2009*.

<sup>99</sup> *Témoignages*, 25 mai 2009, Gérald McIvor et Norman Traverse, témoignages à titre personnel.

Les témoins individuels ont aussi indiqué au comité que le système électoral de la *Loi sur les Indiens* devrait être remplacé par des systèmes traditionnels et qu'il faudrait revenir à un type de relation de nation à nation. À cet égard, Cathy Ginnish, de la Première nation Natuaqanek (Eel Ground), a fait cette observation :

Je tiens à bien préciser d'entrée de jeu que je préfère l'application de notre seul droit véritable, le droit des traités garanti par notre Traité de paix et d'amitié de 1725 (renouvelé en 1752) et assorti de l'exécution de nos titres et droits ancestraux.<sup>100</sup>

Pour sa part, Gerald McIvor nous a aussi dit :

À mes yeux, la loi d'uniformité électorale n'est qu'une autre petite mesure adoptée pour pousser les Premières nations signataires de traités vers la zone des administrations municipales. [...] Quand vous posez la question : « Qu'est-ce qui conviendrait pour les élections relevant de la *Loi sur les Indiens*? » ma solution, c'est qu'il n'y ait pas d'élections relevant de la *Loi sur les Indiens*. [...] Avant le premier contact, nous avions la meilleure structure gouvernementale qui soit dans le monde, la structure démocratique participative. Les Européens sont venus et ont imposé une structure démocratique représentative. Vous allez tous être d'accord avec moi pour dire, j'en suis sûr, que c'est un échec lamentable. [...] La CRPA comportait la recommandation suivante : donnez aux Indiens leur autonomie gouvernementale; laissez-les exercer leur droit à l'autodétermination, leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Laissez-les exercer cela. [...] Donnez-nous une part des ressources, et nous allons créer nos propres institutions, nos propres systèmes de prestation des services, et vous ferez l'envie du monde pour cela.<sup>101</sup>

De nombreux témoins comparaissant à titre personnel nous ont fait part de leurs propres griefs, mais derrière leurs plaintes on pouvait deviner la nécessité d'améliorer véritablement la reddition de comptes par les chefs et les conseils, de parvenir à une plus grande transparence dans l'administration des fonds, d'établir des mécanismes favorisant davantage la participation de la communauté à la prise de décision et de créer une fonction publique neutre dans les réserves. Sur la question des élections en particulier, les témoins se sont généralement dits préoccupés par l'impartialité des élections et du personnel électoral, par l'utilisation bonne ou mauvaise des bulletins envoyés par la poste, par la nécessité de mettre en place des procédures d'appel et de

---

<sup>100</sup> Cathy Ginnish, Première nation Natuaqanek (Eel Ground), *Mémoire déposé au comité le 6 novembre 2009*. [traduction]

<sup>101</sup> *Témoignages*, 25 mai 2009, Gerald McIvor, témoignage à titre personnel.

destitution claires devant permettre de suspendre les élus en cas de pratiques frauduleuses ou contraires à l'éthique.

À la lumière de ces préoccupations, le comité note que de véritables consultations sont essentielles entre les dirigeants et les membres des communautés des Premières nations pour apaiser leurs grandes frustrations face au manque de participation à la vie politique et d'information sur les affaires des bandes.

## G. Autres enjeux clés

On a exprimé au comité plusieurs préoccupations concernant les faiblesses administratives inhérentes à la réglementation régissant les élections en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Mentionnons notamment :

- Le nombre de conseillers qui peuvent être élus devrait reposer sur les besoins de la communauté et ses capacités, plutôt que sur la formule restrictive énoncée à la *Loi sur les Indiens* (un conseiller par cent membres, mais au moins deux et pas plus de douze);
- Les procédures de mise en candidature des candidats et les motifs d'admissibilité pour se présenter à une charge publique (c.-à-d., résidence, casier judiciaire, scolarité, etc.) doivent être resserrées pour éviter les anomalies, par exemple la nomination de personnes non admissibles à se présenter à une charge;
- Procédures régissant le système de scrutin postal, qui se prêtent trop facilement aux abus.

Le comité constate également le vaste éventail des opinions exprimées sur la question de savoir si les mécanismes de destitution – y compris la destitution d'un chef ou d'un conseiller par référendum, vote ou pétition – sont appropriés. Nous avons constamment entendu que le critère de destitution du chef ou des conseillers prévu par la *Loi sur les Indiens* n'offre pas aux membres des Premières Nations de moyens adéquats pour destituer de sa charge un dirigeant dysfonctionnel, corrompu ou incompétent. Toutefois, nous avons également appris que, compte tenu de la sensibilité politique entourant cette question et de la nécessité de se garder des fausses

allégations, cette lacune doit être réglée par des règles élaborées dans la communauté, plutôt que par un mécanisme de destitution de type « taille universelle » largement imposé.

De plus, nous constatons que les témoignages concernant les élections le même jour étaient mitigés. Malgré l'appui général de l'Assemblée des chefs du Manitoba, de l'Assemblée des Premières Nations et de l'Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs Secretariat, cela ne figurait pas de façon évidente comme priorité de l'une ou l'autre des Premières nations dans les témoignages reçus.

## **CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS**

---

Tout au long des audiences, le comité s'est attaché à trouver de quelle façon les élections tenues dans les Premières nations en vertu de la *Loi sur les Indiens* pourraient être renforcées et a cherché à savoir quels changements, le cas échéant, il serait possible d'apporter dans ce domaine pour relever la responsabilisation politique des dirigeants élus envers leurs citoyens. Nous avons demandé les opinions des Premières nations qui pourraient être directement touchées par nos propositions et tout avis que nous fournirions au gouvernement fédéral. Nous avons établi nos constatations sous l'éclairage des témoignages reçus par le comité, en tenant compte de la nécessité d'accorder une expression valable au droit intrinsèque à l'autonomie gouvernementale.

### **Reconnaissance du droit intrinsèque à l'autonomie gouvernementale**

La reconnaissance et l'affirmation des droits ancestraux et issus de traités au Canada par le paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* constituent un changement fondamental dans la façon de concevoir les droits des Autochtones. L'article 35 reconnaît que les droits des Autochtones sont des droits préexistants dont l'existence ne dépend pas des lois canadiennes ou de la Constitution. Les Premières nations et d'autres témoins experts entendus par le comité soutiennent que la sélection des dirigeants est un droit intrinsèque de l'autonomie gouvernementale et, par conséquent, protégé par l'article 35 de la Constitution à titre de droit ancestral. Même si la Cour suprême du Canada n'a pas encore expressément tranché cette question, le comité constate que la jurisprudence à cet égard laisse penser que le « pouvoir de déterminer les règles de sélection des dirigeants est presque certainement un droit ancestral protégé par l'Article 35 » et que « les ingérences dues à l'article 74 de la loi [*Loi sur les Indiens*], n'ont pas aboli ce pouvoir ».<sup>102</sup>

Depuis 1995, la politique fédérale a officiellement élargi la reconnaissance politique aux droits inhérents à l'autonomie gouvernementale des Autochtones à titre de droit existant en vertu de l'article 35. La Politique sur le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale précise que la

---

<sup>102</sup> *Témoignages*, 2 juin 2009, Jim Aldridge.

reconnaissance fédérale de ce droit « part du principe voulant que les peuples autochtones du Canada ont le droit de se gouverner eux-mêmes dans les sphères d'activités qui relèvent des affaires internes de leurs communautés, qui font partie intégrante de leurs cultures, de leur identité, de leurs traditions, de leurs langues et de leurs institutions et qui rappellent les liens particuliers les unissant à leurs terres et à leurs ressources ». Il est aussi précisé à la politique que font partie intégrante de ce droit l'établissement des structures gouvernementales, les constitutions internes, les élections et les mécanismes de sélection des dirigeants.<sup>103</sup>

La position du gouvernement fédéral concernant le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale est conforme aux autres énoncés de politique intérieure et internationale à cet égard. Ainsi, en 1983, dans le rapport du Comité Penner sur l'autonomie gouvernementale des Indiens, on recommandait que le droit des Autochtones à l'autonomie gouvernementale soit expressément inclus dans la Constitution canadienne et que ce soit reconnu comme un ordre distinct de gouvernement. De la même façon, l'Accord de Charlottetown, au début des années 1990, préconisait des modifications à la Constitution reconnaissant le droit inhérent des peuples autochtones du Canada à l'autonomie gouvernementale. En 1996, dans son rapport, la Commission royale sur les peuples autochtones reconnaissait deux fondements distincts et indépendants pour l'autonomie gouvernementale des Autochtones en tant que droit ancestral et issu de traités “existant” et reconnu par l'article 35. Plus particulièrement :

- Les peuples autochtones ont le droit à l'autodétermination, d'après les principes du droit international;
- Les peuples autochtones ont le droit inhérent à s'autogouverner d'après les doctrines de la jurisprudence.

Sur le plan international, la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*<sup>104</sup>, adoptée par l'Assemblée générale le 13 décembre 2007, reconnaît que les

---

<sup>103</sup> On peut consulter en direct la *Politique sur le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale* établie par le gouvernement du Canada en 1995 à l'adresse <http://www.ainc-inac.gc.ca/al/ldc/ccl/pubs/sg/sg-fra.asp>.

<sup>104</sup> Le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis ont voté contre la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*. L'Australie est par la suite revenue sur sa décision et la Nouvelle-Zélande envisage de faire de même. Une majorité de 144 États ont voté en faveur de la Déclaration et 11 États se sont abstenus (Azerbaïdjan, Bangladesh, Bhoutan, Burundi, Colombie, Géorgie, Kenya, Nigeria, Fédération de Russie, Samoa et Ukraine). La Déclaration peut être consultée en direct à l'adresse : <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/fr/drip.html>

peuples autochtones ont le droit à l'autonomie gouvernementale. Les articles pertinents de la Déclaration sont libellés ainsi :

#### *Article 3*

Les peuples autochtones ont le droit à l'autodétermination. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel.

#### *Article 4*

Les peuples autochtones, dans l'exercice de leur droit à l'autodétermination, ont le droit d'être autonomes et de s'administrer eux-mêmes pour tout ce qui touche à leurs affaires intérieures et locales, ainsi que de disposer des moyens de financer leurs activités autonomes.

#### *Article 18*

Les peuples autochtones ont le droit de participer à la prise de décisions sur des questions qui peuvent concerner leurs droits, par l'intermédiaire de représentants, qu'ils ont eux-mêmes choisis conformément à leurs propres procédures, ainsi que le droit de conserver et de développer leurs propres institutions décisionnelles.

Ce qui sous-tend ces énoncés, c'est la reconnaissance que les peuples autochtones ont le droit d'établir les mécanismes pour choisir leurs dirigeants et régir leurs affaires internes. Même si ce droit peut avoir été violé par les colonisateurs euro-canadiens, il n'est pas éteint.

### **Approches législatives à la réforme**

L'un des points essentiels dont s'est soucié le comité était de savoir si l'introduction de modifications législatives au régime électoral prévu à la *Loi sur les Indiens* est la façon la plus efficace d'apporter des réformes et de régler les lacunes des dispositions électORALES de cette loi. Le gouvernement fédéral est conscient des faiblesses de l'actuel système électoral prévu à la *Loi sur les Indiens*, mais réformer en grand cette loi par voie législative s'est avéré très difficile et, en définitive, a échoué. Du point de vue des Premières nations, les hypothèses et idéologies qui sous-tendent la *Loi sur les Indiens* souffrent de profonds défauts, qui posent toujours un

problème lorsque l'on soulève la question de la réforme; c'est un sentiment éloquemment exprimé par le chef régional Angus Toulouse :

Nous ne voulons rien de moins que des gouvernements capables, ayant un véritable pouvoir de décision sur les questions qui touchent nos vies. Continuer de rafistoler des bouts de la *Loi sur les Indiens* ne nous rapproche pas du tout. C'est comme repeindre une maison dont les fondations s'effritent.

Ce que nous devons faire, c'est bâtir une nouvelle structure à partir des assises pour nous éloigner d'une orientation stratégique établie à la fin des années 1800.<sup>105</sup>

En majorité, les représentants des Premières nations qui ont témoigné devant le comité ont exprimé leur désir d'amorcer un véritable travail de réconciliation et de mise en œuvre de leurs appareils gouvernementaux, rejetant les efforts décousus visant à apporter des réformes à la *Loi sur les Indiens* en l'absence de ce programme général.<sup>106</sup> Plusieurs témoins ont demandé au comité de recommander un mécanisme d'engagement authentique, afin de reconstruire les gouvernements autochtones, y compris leurs codes de droit coutumier, plutôt que de recommander des interventions législatives fédérales temporaires en attendant leur accession à une véritable autonomie gouvernementale.

On nous a constamment répété que rafistoler la *Loi sur les Indiens* ne permettra pas de parvenir à la réforme véritable que désirent les Premières nations, non plus qu'à l'objet fondamental de l'article 35, à savoir la réconciliation. Qui plus est, on ne souhaite pas vraiment, tant au gouvernement que chez les Premières nations, l'imposition à ces dernières d'un autre ensemble de règles. Le comité croit que, si le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale doit avoir la moindre réalité,

il est certain qu'il faut d'abord passer par la conception et la mise en œuvre, par les communautés des Premières nations, de leurs propres mécanismes de sélection et de destitution de leurs dirigeants. À l'instar des membres du comité, les Premières nations en ont assez de toute ingérence inopportunne contre l'application de l'article 35 concernant les droits des peuples autochtones et s'inquiètent également, en raison du fait que les tentatives fédérales antérieures de

---

<sup>105</sup> *Témoignages*, 16 juin 2009, Angus Toulouse, Chef régional de l'Ontario, Chefs de l'Ontario.

<sup>106</sup> *Témoignages*, 2 juin 2009, Wendy Cornet.

réforme législative de la *Loi sur les Indiens* n'ont pas répondu, de leur point de vue, à leurs valeurs les plus essentielles en matière de gouvernance, notamment les structures décisionnelles consensuelles et non hiérarchiques.

Le comité n'oublie pas le point de vue selon lequel une modification législative étroite prolongeant la durée du mandat pourrait avoir certains effets avantageux immédiats, par exemple autoriser une plus grande stabilité politique. Toutefois, modifier simplement cette disposition n'est pas très utile pour ce qui est de régler le principal problème, à savoir la légitimité du système et la reddition de comptes à la communauté. Ce type de modification ne réglerait pas la question de la relation de responsabilité des dirigeants envers les membres de la communauté, aspect essentiel pour une gouvernance démocratique, et pourrait en fait, dans certaines communautés, creuser encore le fossé entre les citoyens des Premières nations et leurs dirigeants élus. Comme nous l'avons vu au chapitre précédent, nombre de membres de la communauté qualifient les dirigeants élus des Premières nations de « chefs en vertu de la *Loi sur les Indiens* », laissant entendre que leur rôle est avant tout d'administrer un régime colonial illégitime. Cela peut déboucher, estimaient certains témoins, sur des situations où une fraction seulement des membres de la communauté participe aux élections, ou encore, où un nombre appréciable de membres de la communauté se sentent exclus du processus politique. On peut difficilement concevoir en quoi un simple prolongement de la durée du mandat pourrait régler cet aspect essentiel de la bonne gouvernance. Pareille modification, de plus, ne règle en rien les autres faiblesses, nombreuses, du régime électoral découlant de *Loi sur les Indiens* et de sa réglementation, notamment le degré du pouvoir ministériel, le mécanisme d'appel déficient, la composition stéréotypée du conseil, la nécessité de mécanismes adéquats aux fins d'une participation valable des membres vivant hors de la réserve, les critères de destitution des conseillers et diverses autres questions administratives.

Par contre, continuer dans le sens d'une réforme législative des dispositions électorales de la *Loi sur les Indiens* pour régler les faiblesses des dispositions électorales semble être en contradiction avec les stratégies préconisées par la grande majorité des témoins des Premières nations.

Ainsi que le prouvent les tentatives antérieures, le comité croit que cette approche pourrait, en définitive, s'avérer insatisfaisante, fastidieuse, coûteuse et vouée à l'échec, tout particulièrement si elle n'est pas dirigée par les Premières nations. Les témoins ont dit en outre au comité que les efforts pour maintenir le régime électoral découlant de la *Loi sur les Indiens* n'atteint aucunement le but visé malgré les améliorations. La modification d'un régime dont la légitimité est si fondamentalement remise en question n'est pas propice à l'amorce d'un véritable travail de réconciliation. De l'avis du comité, la mise en œuvre des changements durables nécessaires pour appuyer l'avènement de gouvernements des Premières nations efficaces et adaptés, où tous les membres estiment avoir un intérêt et un contrôle sur le système, doit commencer et se terminer dans les Premières nations elles-mêmes.

Enfin, il est évident que la voie législative tend à être celle favorisée par les gouvernements, car le processus législatif est quelque chose de facilement compris, géré et mis en œuvre. Dans le cas du ministère, ce dernier peut offrir une solution simple à un problème complexe et peut présenter cela au Cabinet de façon claire et concise. Néanmoins, à en juger par le poids des témoignages entendus, cela ne semble pas au comité la façon la plus pertinente ou la plus efficace d'aller de l'avant. Qu'elles soient modestes ou radicales, les modifications législatives ne constituent pas une réponse à la complexité des enjeux en cause. Il existe un risque important qu'une démarche législative, intrinsèquement restrictive, débouche sur une approche de type « taille universelle ». Toutefois, facteur plus important, cela maintient les systèmes électoraux des Premières nations sous le contrôle ultime du gouvernement fédéral. C'est fondamentalement contraire au sens de l'article 35, concernant les droits des Autochtones, notamment la reconnaissance et la mise en œuvre véritables du droit à l'autonomie gouvernementale.

## **RECOMMANDATIONS DU COMITÉ**

### **A. Faciliter la transition à des codes conçus par la communauté**

Le comité a constamment affirmé que la *Loi sur les Indiens*, qui est enracinée dans un cadre colonial, doit être remplacée par une nouvelle relation fondée sur des principes de reconnaissance et de respect mutuels. Dans la mesure où cela touche les élections chez les Premières nations, il nous est donné une rare possibilité de mettre de côté le régime électoral prévu à la *Loi sur les Indiens* et d'offrir aux Premières nations les outils nécessaires pour répondre à leurs propres besoins spécifiques en matière de gouvernance. Comme nous l'avons mentionné précédemment dans notre rapport, la *Loi sur les Indiens* offre un mécanisme permettant aux Premières nations de se soustraire à son régime électoral en revenant à des élections « coutumières » ou conçues par la communauté.

De l'avis du comité, s'engager dans ce processus, où chaque Première nation participe directement à la conception et à l'affirmation des détails de son propre régime d'autonomie gouvernementale et peut l'améliorer, est la meilleure façon de parvenir à des solutions durables. Les membres du comité conviennent, à l'instar des témoins, que les modifications législatives aux dispositions électORALES prévues à la *Loi sur les Indiens* reviennent peut-être à essayer de repeindre les murs d'une maison dont les assises s'effritent. Ainsi, faciliter la transition à des codes électoraux conçus par la communauté offre une façon satisfaisante de s'attaquer aux faiblesses du système électoral prévu à la *Loi sur les Indiens* tout en respectant l'immense diversité des circonstances, priorités et aspirations des Premières nations. Cette façon de procéder n'exclut pas l'application d'autres mesures politiques ou législatives si les Premières nations le souhaitent.

Le poids des témoignages présentés au comité laisse conclure que les Premières nations sont de plus en plus intéressées à restaurer et à reconstituer leurs régimes traditionnels de gouvernance, parallèlement aux pratiques contemporaines de gouvernance. Se faisant l'écho de ce sentiment, le chef Norman Bone faisait remarquer : « Cette fois-ci, l'idée que nous aimerions promouvoir ... tient à la reconstruction des gouvernements des Premières nations ... sous notre propre direction; nous allons y travailler seuls, sans qu'on nous tienne par la main ou qu'on nous dise quoi

faire. »<sup>107</sup> En même temps, le ministre et le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada semblent reconnaître la nécessité de réduire leur rôle dans les systèmes électoraux des Premières nations.

La réforme électorale doit respecter les différences régionales et la diversité entre les Premières nations du pays. Une solution universelle ne fonctionnera pas. Le comité estime que le retour à des systèmes électoraux conçus par la communauté, qu'ils soient régionaux ou propres à une communauté, autorise une plus grande souplesse en matière de modèles électoraux, y compris, par exemple, les conseils des anciens, ainsi que des procédures d'appel plus appropriées, des critères plus adaptés de destitution et de reddition de comptes, une responsabilité politique plus forte envers les membres de la communauté, des mandats plus longs, de meilleures procédures de mise en candidature, etc.

Par contre, le comité veut s'assurer qu'il n'y aura pas statu quo et que l'on accomplira des progrès réels et mesurables vers l'adoption de codes communautaires. Nous estimons donc nécessaire que toutes les parties s'engagent à parvenir dans des délais raisonnables à un retour global aux codes électoraux communautaires, dans le but d'abroger finalement les dispositions de la *Loi sur les Indiens* en matière d'élection et la réglementation afférente d'ici dix ou quinze ans. Dans la pratique, cela signifie que d'un total de 252 Premières nations régies par la *Loi sur les Indiens*, de 16 à 25 nations par an passeraient du système électoral prévu à la *Loi sur les Indiens* à un régime coutumier d'élections.

Le comité estime que toutes les parties doivent faire preuve de réalisme en ce qui a trait à ce qu'il est possible de réaliser à l'intérieur de ce délai et nous invitons les parties à faire en sorte que la perfection ne soit pas l'ennemi du bien. Les codes électoraux communautaires peuvent évoluer et changer et on peut, avec le temps, y intégrer des pratiques nouvelles et meilleures. Les communautés qui souhaitent mener des recherches historiques approfondies sur les pratiques ancestrales peuvent le faire à leur propre rythme, car cela ne fera l'objet d'aucune limite lorsque les codes électoraux communautaires seront en place. L'objectif premier est d'éliminer

---

<sup>107</sup> *Témoignages*, 27 mai 2009, Norman Bone, chef, Conseil tribal, Western Region Tribal Council, et chef, Première nation Ojibway Keesekooowenin.

l’application de la *Loi sur les Indiens*, de limiter le rôle inopportun du gouvernement fédéral dans les mécanismes de sélection des dirigeants des Premières nations et de remplacer les dispositions électorales de la *Loi* par des codes qui reflètent mieux les aspirations d’une communauté en matière de gouvernance et accueillent davantage la participation communautaire.

Le comité estime également qu’il est nécessaire d’appuyer les communautés des Premières nations dans l’élaboration de leurs codes électoraux communautaires, de façon à veiller à ce que ces codes soient juridiquement fondés et permettent, dans un contexte contemporain, la mise en place de pratiques de gouvernance efficaces. Le comité estime que le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada a un rôle important à jouer pour appuyer le développement de codes communautaires solides dans les Premières nations. Cela consiste non seulement à fournir le soutien nécessaire à l’élaboration des codes communautaires, mais aussi à offrir aux gouvernements des Premières nations et à leurs membres des ressources de communication et d’éducation appropriées (p. ex., séances communautaires d’information) pour favoriser une transition sans heurt à partir du régime électoral prévu à la *Loi sur les Indiens*.

Il n’est pas nécessaire que ce mécanisme soit excessivement coûteux. D’après les témoignages présentés au comité, le coût de rédaction et de ratification d’un code coutumier, avec l’appui d’un conseiller juridique, se situera probablement entre 20 000 \$ et 50 000 \$.<sup>108</sup> Les coûts varieront selon le niveau de consultation, la taille de la communauté et la complexité du code. Il faudra également des ressources supplémentaires aux Premières nations souhaitant améliorer les codes déjà en place et garantir la cohérence avec le droit canadien.

Les Premières nations auront également besoin de ressources appropriées pour pouvoir mettre en application les dispositions de leur code, notamment le mécanisme d’appels. Actuellement, le Programme de financement du soutien des bandes du ministère « est censé fournir une assise financière stable qui facilitera … la mise sur pied d’une administration locale compétente ».<sup>109</sup>

---

<sup>108</sup> Voir, par exemple, *Témoignages*, 16 septembre 2009, Jerome Slavik, avocat chez Ackroyd LLP, *Assembly of First Nations/Indian and Northern Affairs Canada, First Nations Leadership Selection and Elections*, document de discussion, mars 2008, page 16.

<sup>109</sup> Pour plus de renseignements sur le Programme de financement du soutien des bandes du ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, voir : <http://www.ainc-inac.gc.ca/ap/gov/igsp/bsf/index-fra.asp>.

En ce qui a trait au coût de la tenue des élections, le ministère estime que, en vertu de la *Loi sur les Indiens*, une Première nation qui compte beaucoup de membres peut s'attendre à dépenser entre 7 500 et 15 000 \$ aux deux ans pour les élections.<sup>110</sup>

Toutefois, nous croyons que ces coûts seront considérablement atténués par la baisse des coûts cachés inhérents au système actuel. Comme nous l'avons vu, il existe des coûts appréciables associés au système électoral relevant de la *Loi sur les Indiens*, tant pour les Premières nations que pour le gouvernement fédéral. L'animosité constatée dans les élections, l'instabilité due au fait que le mandat n'est que de deux ans et les appels fréquents qui déstabilisent les communautés supposent des coûts énormes pour le mieux-être social et le potentiel économique des Premières nations. De plus, le ministère doit assumer des coûts lors des enquêtes en matière d'appel et nombre de litiges électoraux aboutissent à la Cour fédérale, coûtant aux Premières nations et au gouvernement des millions de dollars.<sup>111</sup> À mesure que disparaîtra le rôle du ministère dans le processus d'appels, selon nous, il y aura une diminution des dépenses du MAINC à cet égard. De plus, au fil du développement de codes communautaires solides et de la mise à jour des codes plus anciens pour offrir des mécanismes efficaces de règlement des litiges, nous prévoyons qu'il y aura une diminution considérable des coûts sociaux et juridiques annexes.

Enfin, le comité croit que le rôle du ministère devrait être remodelé afin qu'il devienne un partenaire dans cet important exercice de gouvernance démocratique, pour favoriser, plutôt que limiter, le développement de gouvernements des Premières nations forts, en harmonie avec leurs coutumes et acceptables pour leurs citoyens.<sup>112</sup> Ce rôle ne se termine pas parce qu'une Première nation est retournée à ses coutumes. Par conséquent, nous rejetons l'opinion voulant que le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada n'ait aucun rôle à jouer pour appuyer les mécanismes de sélection et d'élection des dirigeants des Premières nations à moins qu'ils ne

---

<sup>110</sup> Assemblée des Premières Nations/Affaires indiennes et du Nord Canada, First Nations Leadership Selection and Elections, document de discussion, mars 2008, page 15.

<sup>111</sup> Dans son témoignage du 16 septembre 2009 devant le comité, Jerome Slavik a mentionné que les appels interjetés par les Premières nations devant la Cour fédérale ont dépassé 10 millions de dollars au cours des six dernières années.

<sup>112</sup> Assemblée des Premières Nations, *First Nations Elections: choosing a path forward from a First Nation perspective*, mars 2009.

soient sous le régime législatif de la *Loi sur les Indiens*. Les responsabilités de fiduciaire du gouvernement fédéral envers les peuples autochtones, y compris les Premières nations, sont toujours présentes et effectives, sans égard au régime électoral sous lequel elles tombent. Cela, et non la *Loi sur les Indiens*, devrait orienter les actions du gouvernement fédéral. Pour ces motifs, nous estimons que le Programme de financement du soutien des bandes, qui est sensé faciliter la mise sur pied d'une administration locale compétente doit être refondu afin de veiller à ce que des ressources adéquates soient consenties pour les élections dans toutes les Premières nations.

Sur la base de ces considérations, voici nos recommandations :

## **RECOMMANDATION 1**

**Que le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada s'engage fermement à aider toutes les Premières nations qui tiennent actuellement des élections sous le régime de la *Loi sur les Indiens* à adopter des codes communautaires.**

**Que le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, en consultation avec l'Assemblée des Premières Nations et les autres organismes des Premières nations touchés, établisse des cibles et échéanciers clairs de réinstauration de codes communautaires pour toutes les Premières nations qui tiennent actuellement des élections sous le régime de la *Loi sur les Indiens*.**

**Que le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada consacre des fonds suffisants pour aider les Premières nations qui tiennent actuellement des élections sous le régime de la *Loi sur les Indiens* à préparer et à ratifier des codes communautaires et que ces fonds soient suffisants pour respecter les cibles et échéanciers convenus en vue de la réinstauration des codes conçus par la communauté.**

**Que le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada veille à ce qu'il y ait suffisamment de fonds à la disposition des Premières nations qui choisissent**

**actuellement leurs dirigeants selon la méthode coutumière et qui souhaitent actualiser leurs codes pour les rendre conformes aux normes d'équité procédurale et compatibles avec les lois canadiennes et avec les pratiques efficaces de gouvernance.**

**Que le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada amorce un examen du Programme de financement de soutien des bandes pour veiller à ce que les élections, tenues en vertu du code coutumier ou selon le régime de la *Loi sur les Indiens*, disposent de ressources appropriées et qu'une aide financière adéquate continue d'être accordée aux Premières nations pour les élections lorsqu'elles auront réinstauré un mécanisme de sélection des dirigeants conçu par la communauté.**

**Que le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada présente au Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, à la fin de chaque exercice financier, un rapport d'étape annuel sur le nombre de Premières nations qui ont réinstauré des codes communautaires au cours de l'année et sur les sommes que le ministère a transférées aux Premières nations pour les aider à adopter ces codes.**

Le comité pense également que les membres des Premières nations doivent être en mesure de participer activement, s'il y a lieu, aux processus décisionnels de leur gouvernement et qu'il faut renforcer l'obligation politique du chef et du conseil de rendre des comptes à la communauté. Comme nous l'avons indiqué, les codes communautaires peuvent représenter une excellente occasion d'établir des mécanismes qui suscitent une participation communautaire véritable aux mécanismes tant politiques que décisionnels. Les dirigeants des Premières nations reconnaissent l'importance des consultations lorsque le gouvernement fédéral envisage de prendre des décisions qui les concernent. Ce principe vaut aussi pour les décisions qui sont prises par les gouvernements des Premières nations et qui risquent d'avoir un effet notable sur les citoyens. Par conséquent, nous présentons avec conviction la recommandation suivante :

## **RECOMMANDATION 2**

**Que les dirigeants des Premières nations établissent des mécanismes de consultation appropriés pour assurer la participation véritable de tous les membres des communautés à l'élaboration, à la mise en œuvre et à la modification ultérieure des codes communautaires.**

### **B. Crédit d'une commission électorale et d'un tribunal d'appel des Premières nations**

L'absence de mécanismes efficaces d'appel et autres mécanismes de règlement des litiges, tant en vertu des codes coutumiers que des dispositions électoralles de la *Loi sur les Indiens*, a été l'une des grandes préoccupations des témoins. Dans la section précédente, nous avons dégagé plusieurs problèmes concernant le mécanisme d'appels découlant de la *Loi sur les Indiens*, signalant que ce mécanisme manquait de rigueur, de transparence et d'équité procédurale. Nous avons aussi constaté que le rôle du ministère dans l'administration des appels se heurtait à des questions de crédibilité et à une impression de conflits d'intérêts. En ce qui a trait aux codes coutumiers, de graves réserves ont été soulevées, à savoir que certains d'entre eux ne respectaient pas les principes de justice naturelle et d'équité procédurale, ce qui entraînait de nombreux appels.<sup>113</sup> Il nous a été dit qu'en vertu des codes coutumiers, les appels sont souvent renvoyés à la Cour fédérale, générant des procédures longues et coûteuses. Les représentants des Premières nations ont également exprimé dans leurs témoignages des préoccupations concernant la neutralité des agents d'élection et relevé d'autres irrégularités dans le processus électoral.

Compte tenu de l'importance que cela a pour les élections dans les Premières nations, nous estimons qu'il faut un mécanisme d'appel clair, transparent, efficace et peu coûteux comme solution de rechange au recours aux tribunaux et au ministère, une instance possédant une compétence appropriée dans les traditions juridiques canadiennes et autochtones. Nous estimons également qu'il faut établir les appuis institutionnels appropriés afin d'aider à renforcer les capacités électorales des Premières nations et favoriser le développement de pratiques de

---

<sup>113</sup> En ce qui a trait aux codes coutumiers, voir, Congrès des peuples autochtones, *Justice is Equality: Post-Corbiere Report*, avril 2008. Le rapport (en anglais seulement) est disponible en direct à l'adresse : [http://www.abo-peoples.org/policy/Justice\\_Is\\_Equality\\_PostCorbiereJuly08.pdf](http://www.abo-peoples.org/policy/Justice_Is_Equality_PostCorbiereJuly08.pdf).

sélection plus démocratiques et plus transparentes. Renforcer les mécanismes de transparence, comme le proposaient les auteurs du projet de recherche de Harvard sur le développement économique des Amérindiens, est l'une des assises essentielles aux fins de meilleurs résultats économiques et sociaux. Par conséquent, le coût de la *non-création* de mécanismes efficaces de soutien institutionnel pour promouvoir des gouvernements forts, démocratiques et responsables chez les Premières nations est, à notre avis, bien supérieur au coût de mise en place de ces mécanismes.

À la lumière des défis actuels concernant les appels et de la nécessité de meilleurs mécanismes de soutien institutionnel pour aider les Premières nations à se doter d'une capacité en matière d'élections, nous estimons qu'il faudrait établir une commission électorale et d'appel des Premières nations qui serait indépendante, nationale et/ou régionale, et créée en vertu d'une loi aux fins suivantes : contrôler et superviser sur demande les élections chez les Premières nations; apporter son aide à la préparation de codes électoraux répondant aux normes de bonne gouvernance et entendre les appels en matière d'élections. Nous recommandons donc ce qui suit :

### **RECOMMANDATION 3**

**Que le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, en collaboration et en consultation avec les Premières nations et/ou les organismes appropriés régis par un traité, prenne immédiatement des mesures pour créer une Commission électorale et d'appel des Premières nations fonctionnant sur une base régionale et/ou nationale et habilitée à entendre les appels découlant des élections dans les Premières nations et à promouvoir et à renforcer la capacité électorale des Premières nations.**

Le comité est conscient que gouverner est une tâche de plus en plus délicate et complexe. Plusieurs témoins ont rappelé que nombre de gouvernements des Premières nations administrent des budgets s'élevant à des millions de dollars et doivent offrir toute une gamme de services (p. ex. : éducation, santé, infrastructures, adduction d'eau et épuration des eaux) relevant normalement de la municipalité et de la province dans un contexte non autochtone. Il faudrait

offrir un appui plus conséquent aux Premières nations pour les aider à se doter de pratiques de gestion et d'administration efficaces. À notre avis, la Commission électorale et d'appel des Premières nations que nous avons proposée pourrait être l'instance appropriée offrant des services de gouvernance et de perfectionnement professionnel leur permettant de se doter de ces capacités; il faut signaler que cette formation par la pratique n'est pas offerte actuellement par le Centre national pour la gouvernance des Premières nations.<sup>114</sup>

### C. Appui aux initiatives régionales

Un certain nombre d'initiatives régionales en cours visent à réformer les mécanismes électoraux des Premières nations et à rétablir une capacité institutionnelle coordonnée en matière d'élections dans les Premières nations. Les Premières nations régies par le Traité 1, l'Assemblée des chefs du Manitoba et l'Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs Secretariat ont lancé chacun des initiatives régionales visant à s'attaquer à toute une gamme de questions électORALES et de gouvernance au moyen de mesures politiques et/ou législatives. Le point commun de ces propositions est un mécanisme consultatif individuel auprès des communautés des Premières nations et dont l'objet est d'analyser les éléments éventuels de réforme, par exemple des élections tenues le même jour; des codes électoraux coutumiers communs; les mécanismes de destitution; des mécanismes d'appel coordonnés; un ombudsman pour les élections ou un organisme d'appel indépendant; le prolongement du mandat; et d'autres questions clés. L'aspect qui sous-tend chacune de ces initiatives est l'intérêt à renforcer la capacité électORALE institutionnelle régionale par la mise en œuvre d'une approche coordonnée. Ces groupes ont déjà abattu un travail considérable en matière de réforme du système électoral des Premières nations et le comité croit qu'il y aurait lieu d'appuyer ces efforts des Premières nations. Il serait possible également de prévoir que le gouvernement fédéral collabore étroitement avec certaines Premières nations pour définir des approches législatives qui leur conviennent et conviennent à leurs membres.

---

<sup>114</sup> Pour obtenir des renseignements sur le rôle du Centre national pour la gouvernance des Premières nations voir son site Web, notamment la FAQ: <http://www.fngovernance.org/>.

Nous estimons qu'il y a beaucoup de mérite à travailler en partenariat avec les organismes régionaux des Premières nations qui ont mis en avant des propositions de réforme électorale. Ces efforts, selon nous, peuvent aider à savoir ce qui fonctionne le mieux et ce qui ne fonctionne pas et à guider l'élaboration de changements politiques et/ou législatifs dans ce domaine. Nous recommandons par conséquent :

#### **RECOMMANDATION 4**

**Que le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, en collaboration avec les organismes régionaux intéressés des Premières nations, établisse des projets pilotes pour préparer et mettre en œuvre des initiatives électorales menées par les Premières nations et pour guider l'élaboration de changements politiques et/ou législatifs dans ce domaine.**

## **CONCLUSION**

Le droit à l'autonomie gouvernementale doit, pour trouver son expression valable, être fermement enraciné dans l'établissement, la conception et la mise en œuvre, par les Premières nations, des mécanismes qui leur conviennent le mieux pour le choix de leurs dirigeants. L'imposition, parfois violente, du système électoral découlant de la *Loi sur les Indiens* était fondée sur la croyance que les traditions et valeurs des Premières nations étaient de qualité inférieure et à leur résistance obstinée à leur assimilation dans la société dominante. L'assimilation forcée des peuples autochtones, y compris la subversion de leurs systèmes politiques traditionnels, a été un échec moral et politique lamentable. De nos jours, les Premières nations luttent pour se gouverner dans le cadre d'un système séparé de leurs cultures qui a généré, bien trop souvent, des querelles intestines intenables. Le comité croit fermement qu'il faut tourner définitivement et sans équivoque cette page de notre histoire, ne serait-ce que parce qu'elle n'a pas abouti à des structures de gouvernance efficaces.

Les propositions exposées aux présentes reposent sur notre conviction commune qu'un mécanisme communautaire de sélection ou d'élection des dirigeants est au cœur même de l'autonomie gouvernementale. Pour que ces mécanismes rendent vraiment compte des cultures, des valeurs et des aspirations des Premières nations, ils doivent être issus des Premières nations elles-mêmes, qui auront conçu et adopté leurs propres mécanismes de sélection de leurs dirigeants, dans le respect des principes de justice naturelle. Notre tâche, en retour, doit être de résister à la tentation de poursuivre dans la voie erronée, quoique bien intentionnée, selon laquelle nos institutions et systèmes politiques sont souhaitables ou même indiqués pour eux.

## **ANNEXE A – TÉMOINS**

<b>Date de la réunion</b>	<b>Organisation et porte-parole</b>	<b>Mémoire</b>
6 mai 2009	<b>À titre personnel :</b>  Bradford W. Morse, professeur, Faculté de droit de l’Université d’Ottawa ;  John Graham, associé principal, Institut sur la gouvernance ;  Shin Imai, professeur, Osgoode Hall Law School, York University.	<b>X</b>
12 mai 2009	<b>Assemblée des Premières Nations :</b>  Shawn Atleo, chef régional, Colombie-Britannique ;  Karen Campbell, conseillère principale en politiques.	
13 mai 2009	<b>Affaires indiennes et du Nord Canada :</b>  Brenda Kustra, directrice générale de la gouvernance, Services financiers et fiduciaires ;  Marc Boivin, gestionnaire, Direction générale de la gouvernance ;  Nathalie Nepton, directrice, Direction de l’administration des bandes.	<b>X</b>
25 mai 2009	<b>Assembly of Manitoba Chiefs :</b>  Ron Evans, grand chef.  <b>Première nation Sagkeeng :</b>  Donovan Fontaine, chef.  <b>Southern Chiefs Organization :</b>  Morris J. Swan Shannacappo, grand chef.	<b>X</b>
	 <b>Treaty One First Nations :</b>  Paul Chief, conseiller, Première nation Brokenhead Ojibway ;  Chef Glenn Hudson, Première nation Peguis ;  Chef Terrance Nelson, Première nation Roseau River.	<b>X</b>

**Première nation Long Plain :**

David Meeches, chef.

**Dakota Ojibway Tribal Council :**

**X**

Robert Daniels, chef intérimaire de la direction générale.

**À titre personnel :**

**X**

Clifton Starr ;

Gerald McIvor ;

Norman Traverse ;

Cyril Keeper.

26 mai 2009

**Première nation Canupawakpa Dakota :**

Frank Brown, chef.

**Swampy Cree Tribal Council :**

Grand chef Norman Glen Ross, président ;

Andrew Colomb, chef, Première nation Marvel Colomb.

**Interlake Reserves Tribal Council :**

Chef Emery Stagg, président.

**Première nation Roseau River Anishinabe :**

Terrance Nelson, chef.

**Première nation Peguis :**

Glenn Hudson, chef.

**Norway House Cree Nation :**

Marcel Balfour, chef.

**Première nation de Berens River :**

George Kemp, chef.

**À titre personnel :**

Phyllis Sutherland;

Leah Sutherland;

Kevin Chicago;

**X**

Tommy Keesick;  
Lou Ella Shannacappo;  
Jean Courchene;  
Roderick Ross;  
Elmer Courchene;  
Renata Mecorise;  
Mary A. Starr.

27 mai 2009      **West Region Tribal Council :**

Chef Norman Bone, président.

**Première nation Keeseekoowenin Ojibway :**

Norman Bone, chef.

**Première nation Waywayseecappo :**

Murray Clearsky, chef.

**Première nation Pine Creek :**

Derek Nepinak, chef.

**West Region Tribal Council :**

Chef Norman Bone, président.

**À titre personnel :**

Dwayne Blackbird ;

Mike D. Ahmo ;

Murray Clearsky.

**Première nation Skownan :**

Joseph Maud, conseiller.

2 juin 2009      **À titre personnel :**

Jim Aldridge ;

Wendy Cornet.

X

3 juin 2009      **Congrès des peuples autochtones :**

Kevin Daniels, chef national intérimaire.

X

10 juin 2009	<b>Manitoba Keewatinook Ininew Okimowin :</b> Louis Harper, conseiller en politique.	
	<b>Dakota Ojibway Tribal Council :</b> Chef Ken Chalmers, président ; David Meeches, chef ; Robert Daniels, chef de la direction générale.	<b>X</b>
16 juin 2009	<b>Chefs de l'Ontario :</b> Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario ; Johanna Lazore, analyste principale, Politiques.	<b>X</b>
16 septembre 2009	<b>À titre personnel :</b> Jerome Slavik, avocat, Ackroyd LLP.	<b>X</b>
29 septembre 2009	<b>Bande indienne Upper Nicola :</b> Tim Manuel, chef.  <b>Première nation Spallumcheen :</b> Wayne Christian, chef.  <b>Première nation Saik'uz :</b> Joanne Teegee, directrice.  <b>Première nation Westbank :</b> Larry Derrickson, conseiller.  <b>À titre personnel :</b> Virginia George.	

30 septembre 2009	<b>Première nation Bella Coola :</b> Theresa Hood, gestionnaire par intérim de la Bande.	<b>X</b>
	<b>Première nation Alexis Creek :</b> Ervin Charleyboy, chef.	
	<b>À titre personnel :</b> Bruce Mack ;	
	Eleanor Lowe ;	
	Leonie Spurr ;	
	Dennis Patrick.	
	<b>Première nation Alexandria :</b> Cary Morin, gérant de bande.	
2 octobre 2009	<b>Première nation Musqueam :</b> Ernest Clark Campbell, chef.	
	<b>Première nation Cheam :</b> Sid Douglas, chef.	
	<b>Première nation Nicomen :</b> Donna Gallinger, chef.	
	<b>Première nation Ucluelet :</b> Violet Mundy, chef.	
	<b>Première nation Nanoose :</b> David Bob, chef.	
	<b>Première nation Malahat :</b> Randy Daniels, chef.	
	<b>Première nation Lytton :</b> Janet Webster, chef.	
	<b>Bande Laxkw'alaams :</b> Eugene Bryant, conseiller.	
	<b>Première nation Boothroyd :</b> Phillip Campbell, chef.	

7 octobre 2009	<b>Femmes autochtones du Québec Inc. :</b>	X
	Ellen Gabriel, présidente.	
	<b>Conseil de bande Kitigan Zibi :</b>	X
	Gilbert Whiteduck, chef.	
27 octobre 2009	<b>Secrétariat de l'Atlantic Policy Congress of First Nation Chiefs :</b>	X
	Chef Lawrence Paul, coprésident ;	
	Chef Noah Augustine, coprésident.	
	<b>Union of New Brunswick Indians :</b>	X
	Chef Noah Augustine, président.	
28 octobre 2009	<b>À titre personnel :</b>	X
	Lynne Groulx, présidente, Centre de recherche et de droit autochtone Inc.	
Pas de date spécifique	<b>À titre personnel :</b>	X
	Cathy Ginnish.	
Pas de date spécifique	<b>Première nation Membertou :</b>	X
	Kevin Christmas.	
Pas de date spécifique	<b>À titre personnel :</b>	X
	Donna Isaac.	





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Public Works and Government Services Canada –  
Publishing and Depository Services  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :*  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –  
Les Éditions et Services de dépôt  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

---

#### WITNESSES

##### **Wednesday, May 12, 2010**

*Office of the Auditor General of Canada:*

Sheila Fraser, Auditor General of Canada;  
Ronnie Campbell, Assistant Auditor General;  
Frank Barrett, Principal.

#### TÉMOINS

##### **Le mercredi 12 mai 2010**

*Bureau du vérificateur général du Canada :*

Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada;  
Ronnie Campbell, vérificateur général adjoint;  
Frank Barrett, directeur principal.