

SENATE



SÉNAT

CANADA

First Session  
Forty-first Parliament, 2011-12

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

Première session de la  
quarante et unième législature, 2011-2012

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

ABORIGINAL PEOPLES

PEUPLES AUTOCHTONES

*Chair:*

The Honourable GERRY ST. GERMAIN, P.C.

---

Tuesday, February 28, 2012  
Wednesday, February 29, 2012

---

Issue No. 12

*Second and third meetings on:*

Bill S-6, An Act respecting the election and term of office  
of chiefs and councillors of certain First Nations and the  
composition of council of those First Nations

---

WITNESSES:  
*(See back cover)*

*Président :*

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

---

Le mardi 28 février 2012  
Le mercredi 29 février 2012

---

Fascicule n° 12

*Deuxième et troisième réunions concernant :*

Le projet de loi S-6, Loi concernant l'élection et le mandat  
des chefs et des conseillers de certaines premières nations et  
la composition de leurs conseils respectifs

---

TÉMOINS :  
*(Voir à l'endos)*

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:

Ataullahjan	Lovell Nicholas
Campbell	Meredith
* Cowan	Munson
(or Tardif)	Patterson
Demers	Raine
* LeBreton, P.C.	Sibbeston
(or Carignan)	Stratton

\*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 Stratton replaced the Honourable Senator Brazeau (*February 29, 2012*).

The Honourable Senator Campbell replaced the Honourable Senator Watt (*February 27, 2012*).

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 :

Ataullahjan	Lovell Nicholas
Campbell	Meredith
* Cowan	Munson
(ou Tardif)	Patterson
Demers	Raine
* LeBreton, C.P.	Sibbeston
(ou Carignan)	Stratton

\* 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 Stratton a remplacé l'honorable sénateur Brazeau (*le 29 février 2012*).

L'honorable sénateur Campbell a remplacé l'honorable sénateur Watt (*le 27 février 2012*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, February 28, 2012  
(25)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day, at 9:33 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 Ataullahjan, Brazeau, Campbell, Demers, Dyck, Meredith, Patterson, Raine, St. Germain, P.C., and Sibbeston (10).

*In attendance:* Shauna Troniak and James Gauthier, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

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

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, February 2, 2012, the committee continued its consideration of Bill S-6, An Act respecting the election and term of office of chiefs and councillors of certain First Nations and the composition of council of those First Nations. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 11.*)

**WITNESSES:**

*Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs Secretariat:*

Candice Paul, Chief, Co-Chair;  
Lawrence Paul, Chief, Co-Chair;  
John Paul, Executive Director.

*Assembly of First Nations:*

Jody Wilson-Raybould, British Columbia Regional Chief;  
Karen Campbell, Senior Policy Analyst.

Ms. Paul, Mr. Lawrence Paul and Ms. Wilson-Raybould each made a statement and, together with Mr. John Paul, answered questions.

At 11:30 a.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the chair.

**ATTEST:**

\_\_\_\_\_

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mardi 28 février 2012  
(25)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 9 h 33, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Gerry St. Germain, C.P. (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Ataullahjan, Brazeau, Campbell, Demers, Dyck, Meredith, Patterson, Raine, St. Germain, C.P., et Sibbeston (10).

*Également présents :* Shauna Troniak et James Gauthier, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 2 février 2012, le comité poursuit son étude du projet de loi S-6, Loi concernant l'élection et le mandat des chefs et des conseillers de certaines premières nations et la composition de leurs conseils respectifs. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 11 des délibérations du comité.*)

**TÉMOINS :**

*Congrès des chefs des Premières nations de l'Atlantique :*

Candice Paul, chef, coprésidente;  
Lawrence Paul, chef, coprésident;  
John Paul, directeur général.

*Assemblée des Premières Nations :*

Jody Wilson-Raybould, chef régionale, Colombie-Britannique;  
Karen Campbell, conseillère principale en politiques.

Mme Paul, M. Lawrence Paul et Mme Wilson-Raybould font chacun une déclaration puis, avec M. John Paul, répondent aux questions.

À 11 h 30, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ :**

\_\_\_\_\_

OTTAWA, Wednesday, February 29, 2012  
(26)

[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 Ataullahjan, Campbell, Demers, Dyck, Lovelace Nicholas, Meredith, Patterson, Raine, St. Germain, P.C., Sibbeston and Stratton (11).

*In attendance:* Tonina Simeone and James Gauthier, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

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

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, February 2, 2012, the committee continued its consideration of Bill S-6, An Act respecting the election and term of office of chiefs and councillors of certain First Nations and the composition of council of those First Nations. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 11.*)

**WITNESSES:**

*Assembly of Manitoba Chiefs:*

Derek Nepinak, Grand Chief.

*Canadian Bar Association:*

Aimée E. Craft, Chair, National Aboriginal Law Section;

Tamra Thomson, Director, Legislation and Law Reform.

*Lac La Ronge Indian Band:*

Tammy Cook-Searson, Chief.

Mr. Nepinak, Ms Craft and Ms. Cook-Searson each made a statement and, together with Ms. Thomson, answered questions.

At 8:30 p.m., the committee suspended.

At 8:37 p.m., pursuant to rule 92(2)(e), the committee resumed in camera to consider a draft agenda (future business).

It was agreed that senators' staff be permitted to stay.

At 9:12 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the chair.

**ATTEST:**

OTTAWA, le mercredi 29 février 2012  
(26)

[Traduction]

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

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Ataullahjan, Campbell, Demers, Dyck, Lovelace Nicholas, Meredith, Patterson, Raine, St. Germain, C.P., Sibbeston et Stratton (11).

*Également présents :* Tonina Simeone et James Gauthier, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 2 février 2012, le comité poursuit son étude du projet de loi S-6, Loi concernant l'élection et le mandat des chefs et des conseillers de certaines premières nations et la composition de leurs conseils respectifs. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 11 des délibérations du comité.*)

**TÉMOINS :**

*Assemblée des chefs du Manitoba :*

Derek Nepinak, grand chef;

*Association du Barreau canadien :*

Aimée E. Craft, présidente, Section nationale du droit des Autochtones;

Tamra Thomson, directrice, Législation et réforme du droit.

*Bande indienne de Lac La Ronge :*

Tammy Cook-Searson, chef.

M. Nepinak ainsi que Mmes Craft et Cook-Searson font chacun une déclaration puis, avec Mme Thomson, répondent aux questions.

À 20 h 30, la séance est suspendue.

À 20 h 37, conformément à l'article 92(2)e) du Règlement, la séance reprend à huis clos afin d'examiner un projet d'ordre du jour (travaux futurs).

Il est convenu d'autoriser le personnel des sénateurs à demeurer dans la pièce pendant que le comité siège à huis clos.

À 21 h 12, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ :**

*La greffière du comité,*

Marcy Zlotnick

*Clerk of the Committee*

**EVIDENCE**

OTTAWA, Tuesday, February 28, 2012

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, to which was referred Bill S-6, An Act respecting the election and term of office of chiefs and councilors of certain First Nations and the composition of council of those First Nations, met this day at 9:33 a.m. to give consideration to the bill.

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

[*English*]

**The Chair:** Good morning. I would like to welcome all honourable senators and members of the public who are watching this meeting of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples on either CPAC or the web.

I am Senator Gerry St. Germain from British Columbia, and I have the honour of chairing this committee. The mandate of this committee is to examine legislation and matters relating to the Aboriginal peoples of Canada generally. Today we will be continuing our consideration of Bill S-6, respecting the election and term of office of chiefs and councillors of certain First Nations and the composition of council of those First Nations.

Appearing today are representatives from the Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs Secretariat and the Assembly of First Nations.

[*Translation*]

Before going to our witnesses, I would like to introduce the committee members who are with us this morning.

[*English*]

We have Senator Dyck from Saskatchewan, who is vice-chair of the committee, Senator Campbell from British Columbia, Senator Greene Raine from British Columbia, Senator Brazeau from Quebec and Senator Demers from Quebec.

Senators, if you would be so kind, please join me in welcoming our witnesses.

**Senator Campbell:** On a point of privilege, excuse me for horning in here, but I think it should be brought to the attention of all who are watching that last Friday night Senator St. Germain received the Lifetime Achievement Award at the nineteenth annual National Aboriginal Achievement Awards. I will not go into the 40 pages that they read out on his achievements in life, but I would like it acknowledged. Members of the committee were there, as was Chief Wilson-Raybould. I want to bring that to the attention of everyone who is viewing. It is an incredibly prestigious award and one that is most assuredly well deserved.

**Honourable senators:** Hear, hear.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mardi 28 février 2012

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, auquel a été renvoyé le projet de loi S-6, Loi concernant l'élection et le mandat des chefs et des conseillers de certaines Premières nations et la composition de leurs conseils respectifs, se réunit aujourd'hui, à 9 h 33, pour examiner le projet de loi.

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

[*Traduction*]

**Le président :** Bonjour, je souhaite la bienvenue à tous les sénateurs et aux membres du public qui suivent cette réunion du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones sur les ondes de CPAC ou sur Internet.

Je suis le sénateur Gerry St. Germain, de la Colombie-Britannique, et j'ai l'honneur de présider le comité. Notre comité a pour mandat d'examiner les projets de loi et les questions qui touchent les peuples autochtones du Canada en général. Aujourd'hui, nous poursuivons notre examen du projet de loi S-6, Loi concernant l'élection et le mandat des chefs et des conseillers de certaines Premières nations et la composition de leurs conseils respectifs.

Nous accueillons aujourd'hui des représentants du Congrès des chefs des Premières nations de l'Atlantique et de l'Assemblée des Premières Nations.

[*Français*]

Avant d'entendre nos témoins, j'aimerais vous présenter les membres du comité qui sont présents ici ce matin.

[*Traduction*]

Voici le sénateur Dyck, de la Saskatchewan, qui est la vice-présidente du comité, le sénateur Campbell, de la Colombie-Britannique, le sénateur Greene Raine, de la Colombie-Britannique, le sénateur Brazeau, du Québec, et le sénateur Demers, du Québec.

Mesdames et messieurs les sénateurs, je vous demande de bien vouloir accueillir avec moi nos témoins.

**Le sénateur Campbell :** J'ai une question de privilège. Pardonnez-moi de vous interrompre, mais je crois qu'il faut attirer l'attention de tous ceux qui nous écoutent sur le fait que vendredi dernier un prix d'excellence a été remis au sénateur St. Germain pour l'ensemble de ses réalisations lors du 19<sup>e</sup> gala de la Fondation nationale des réalisations autochtones. Je ne lirai pas les 40 pages dans lesquelles sont énumérées ses réalisations, mais je tiens à le souligner. Des membres du comité ainsi que le chef Wilson-Raybould étaient dans l'assistance. Je voulais le mentionner à l'intention de tous ceux qui nous écoutent. C'est un prix très prestigieux, et il est certainement bien mérité.

**Des voix :** Bravo!

**The Chair:** Thank you. It is the most humbling experience I have had in my lifetime. I think the tribute to me just reflects the good work that this committee has done and all senators from all sides in the entire institution working with our Aboriginal peoples right across the country. Chief Jody Wilson-Raybould was there, as were others. It was a great evening for the Aboriginal community and our youth. That is what it is all about. If we can inspire them, it will be mission accomplished.

Thank you Senator Campbell. Join me now, senators, in welcoming the Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs Secretariat. We have Co-Chairs Chief Candice Paul and Chief Lawrence Paul. They will be making presentations.

Joining them from the Assembly of First Nations is Chief Jody Wilson-Raybould, British Columbia Regional Chief of the AFN, and with her is her senior analyst, Karen Campbell.

Witnesses, I believe it has been decided that the Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs Secretariat will go first.

**Candice Paul, Chief, Co-Chair, Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs Secretariat:** Thank you and good morning, senators. I would like to send our congratulations on the award. I am Chief Candice Paul. I am the chief of the St. Mary's First Nation in Fredericton, New Brunswick, and I am also the co-chair for the Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs Secretariat. I have had the honour to serve my community for the last eight years as chief and as the New Brunswick co-chair of APC for the last two years. With me today is Chief Lawrence Paul, the chief of the Millbrook First Nation and also my colleague as co-chair of APC. We also have the executive director, John G. Paul, and Krista Brookes, our senior policy analyst and legal advisor.

We are here today to speak on behalf of the Atlantic chiefs regarding our support for Bill S-6.

Our member chiefs do support Bill S-6 as it currently stands. We feel it reflects the recommendations in a resolution we adopted in January of 2011, asking the minister to draft legislation that would present a strong alternative to the Indian Act election system.

One reason we decided to champion electoral reform is because, at 75 per cent, Atlantic Canada has the highest percentage of First Nations who hold elections under the Indian Act system. We believe that if we could build a better election system, the majority of our First Nations would benefit immediately.

We first became interested in election reform in October of 2008, when we passed a resolution asking the minister to amend the term of office under the Indian Act election system from two to four years.

**Le président :** Merci. C'était une très grande leçon d'humilité. Je crois que cet honneur reflète l'excellent travail du comité et rejaillit sur tous les sénateurs, quel que soit leur parti, qui collaborent avec les peuples autochtones dans tout le pays. Le chef Jody Wilson-Raybould était là, et d'autres aussi. C'était une belle soirée pour la communauté autochtone et pour nos jeunes. Si cela les inspire, le but est atteint.

Merci, sénateur Campbell. Mesdames et messieurs les sénateurs, accueillez maintenant avec moi les représentants du Congrès des chefs des Premières nations de l'Atlantique, le chef Candice Paul et le chef Lawrence Paul, qui sont coprésidents. Ils ont des exposés à nous présenter.

Pour l'Assemblée des Premières Nations, nous entendrons le chef Jody Wilson-Raybould, chef régionale de l'APN pour la Colombie-Britannique. Elle est accompagnée de son analyste principale, Karen Campbell.

Mesdames et messieurs les témoins, je crois qu'il a été décidé que le Congrès des chefs des Premières nations de l'Atlantique commencerait.

**Candice Paul, coprésidente, chef, Congrès des chefs des Premières nations de l'Atlantique :** Merci et bonjour, mesdames et messieurs les sénateurs, et toutes mes félicitations pour ce prix. Je suis le chef Candice Paul. Je suis chef de la Première nation de St. Mary's à Fredericton, au Nouveau-Brunswick, et je suis également coprésidente du Congrès des chefs des Premières nations de l'Atlantique. J'ai l'honneur de servir ma communauté depuis huit ans à titre de chef et depuis deux ans à titre de coprésidente du CCPNA. Je suis accompagnée du chef Lawrence Paul, qui est chef de la Première nation de Millbrook et coprésident du CCPNA. Nous avons également avec nous le directeur exécutif, John G. Paul, et Krista Brookes, notre analyste principale et conseillère juridique.

Nous sommes ici aujourd'hui pour parler, au nom des chefs de l'Atlantique, de l'appui que nous accordons au projet de loi S-6.

Les membres de notre association appuient le projet de loi S-6 sous sa forme actuelle. Nous croyons qu'il reflète les recommandations contenues dans une résolution que nous avons adoptée en janvier 2011 pour demander au ministre de rédiger une loi qui offrirait une solution de rechange valable au régime électoral défini dans la Loi sur les Indiens.

Nous avons préconisé une réforme électorale notamment parce que le Canada atlantique a le plus fort pourcentage de Premières nations qui tiennent des élections en vertu de la Loi sur les Indiens, soit 75 p. 100. Nous croyons qu'un meilleur régime électoral donnerait des avantages immédiats à nos Premières nations.

Nous nous sommes intéressés à la réforme électorale en octobre 2008, quand nous avons adopté une résolution pour demander au ministre de modifier la durée du mandat prévu dans le régime électoral de la Loi sur les Indiens pour le porter de deux à quatre ans.

As we continued to discuss this change, both among ourselves and with the then Department of Indian Affairs, we realized that the Indian Act election system had other fundamental weaknesses that needed to be addressed. The department's willingness to support further discussions on this matter presented an opportunity to elaborate a more extensive reform.

At the current time, approximately 40 per cent of First Nations in Canada hold their elections pursuant to the Indian Act. These election provisions are outdated and problematic. Not only did we hear this when we were engaging with our own constituents on this question, but we also heard it when we were discussing our recommendations with First Nation groups in other parts of the country.

Specific issues centre around the following: The term of office for elected band councils under the Indian Act is two years. This short length of term places First Nation communities in an almost continual state of electioneering, and it undermines the band council's stability as well as their efforts to develop long-term projects. The weak process for the nomination of candidates can result in a nomination of many candidates, sometimes over 100 for one election. The mail-in ballot system is open to abuse. The appeal process to the Minister of Indian Affairs and Northern Development is paternalistic, complicated and often takes too long to produce findings and a final ruling. The absence of defined election offences and associated penalties under the Indian Act allows alleged cheating and other related activities such as the selling and buying of votes to go unpunished.

As I said earlier, the Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs Secretariat has taken a keen interest in looking at ways to stabilize and improve upon First Nations governance through a stronger and more modern election system. With the support of Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, the APC undertook research on the issues of band council elections. After having heard from First Nation leaders, governance technicians and community members in their respective regions, we came forward with our recommendations. I would like to outline for you how we went about developing these recommendations.

We struck a working group to conduct research and develop options. We published articles in widely circulated First Nations magazines and we developed a Facebook page, all of which invited First Nation members in the whole region to share their views and complete a survey. The working group presented their research options and all the feedback to the group of governance experts and electoral officers and, of course, to the chiefs themselves. With all the discussions and feedback received, we arrived at the definitive recommendations that we submitted to the minister.

The APC recommended the development of brand new opt-in First Nations election legislation and further provided recommendations for its content. For the most part, these recommendations are reflected in Bill S-6. Bill S-6 contains some of the same rules as the Indian Act election system along

Lors de discussions relatives à ce changement, entre nous et avec le ministère des Affaires autochtones, nous avons constaté que le régime électoral de la Loi sur les Indiens avait d'autres faiblesses fondamentales qu'il fallait corriger. Le ministère était disposé à discuter plus à fond de la question, ce qui a donné l'occasion d'élaborer une réforme de plus grande envergure.

Pour l'instant, environ 40 p. 100 des Premières nations du Canada tiennent leurs élections en vertu de la Loi sur les Indiens. Ces dispositions électorales sont désuètes et inadaptées. C'est ce qu'on nous a dit lorsque nous avons discuté de cette question avec nos électeurs, mais aussi quand nous avons parlé de nos recommandations avec des groupes de Premières nations d'autres régions du pays.

Les aspects suivants sont les plus problématiques : le mandat des conseils de bande élus en vertu de la Loi sur les Indiens est de deux ans. Les collectivités des Premières nations sont donc pratiquement toujours en campagne électorale, ce qui a nui à la stabilité des conseils de bande ainsi qu'à leurs efforts pour élaborer des projets à long terme. La faiblesse du processus de mise en candidature peut entraîner la désignation de nombreux candidats, parfois même plus de 100 pour une élection. Le système de scrutin postal peut être touché par la fraude. Le processus d'appel au ministre des Affaires autochtones et du Développement du Nord est paternaliste, complexe et souvent trop long pour déboucher sur des conclusions et une décision sans appel. L'absence d'infractions précises aux élections et de peines connexes dans la Loi sur les Indiens laisse la porte ouverte à la fraude et d'autres activités illicites, par exemple la vente et l'achat de votes.

Comme je l'ai dit précédemment, le Congrès des chefs des Premières nations de l'Atlantique veut vraiment trouver des moyens de stabiliser et d'améliorer la gouvernance des Premières nations grâce à un système électoral plus robuste et plus moderne. Avec l'appui d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, le CCPNA a réalisé des études sur les problèmes liés à l'élection des conseils de bande. À la suite des commentaires de chefs des Premières nations, de spécialistes de la gouvernance et de membres des collectivités dans leurs régions respectives, nous avons formulé des recommandations. J'aimerais vous expliquer comment nous avons procédé.

Nous avons formé un groupe de travail pour étudier et définir des options. Nous avons publié des articles dans des magazines à grande diffusion des Premières nations et créé une page Facebook pour inviter les membres des Premières nations de toute la région à s'exprimer et à remplir un questionnaire. Le groupe de travail a présenté ses options de recherche et toute la rétroaction au groupe de spécialistes de la gouvernance et de présidents d'élection et, évidemment, aux chefs eux-mêmes. En nous fondant sur les discussions et les commentaires, nous avons formulé les recommandations que nous avons transmises au ministre.

Le CCPNA a recommandé l'instauration d'une nouvelle loi électorale des Premières nations, une loi qui serait d'application facultative, et il a formulé des recommandations concernant ce qu'elle devrait contenir. En règle générale, le projet de loi S-6 reflète ces recommandations. Il contient certaines des règles du

with some important differences. These are the following: The term, the length, is four years instead of the two-year term that exists under the Indian Act system; there are defined qualifications for candidates for chief and clear rules around the nomination process; there are clearly defined offences and penalties that will deter questionable election activities, especially those that take place around mail-in ballots; and the minister is not involved in the election appeals.

Although the APC did not recommend that a new election regime allow for a common election day among First Nations, it appears that the provision in the bill that allows a minimum of six First Nations to line up their terms of office is gaining interest among First Nations in New Brunswick.

I will now describe the key elements of Bill S-6 in more detail and explain our rationale for making the recommendations that are reflected in these elements.

First is the new opt-in legislation by band council resolution. The APC recommended that individual First Nations, if they so choose, could opt-in through a band council resolution. We debated a great deal on whether it would be preferable for the opt-in mechanism to be a referendum. We reached the conclusion that, although it is certainly an effective way to determine the will of the community, it is simply not cost-effective to consult the community in this fashion on all issues. Moreover, our experience with community votes is that First Nation voters tend to favour the status quo. Therefore, requiring a referendum to move to the new election regime would in fact act as a huge barrier for First Nations to reap the benefits of the four-year term, which is what we are trying to achieve.

Even though a referendum is not required, our chiefs have told us they would not make this type of decision without first engaging in some substantive way with their community members on this question. The APC recommended that the new election legislation provide terms of office of four years, making them comparable with most other governments in Canada. The Indian Act, in requiring election every two years, has created conditions of instability and has fostered divisions in First Nation communities. Most often the two-year term of office is too short to provide political stability for First Nation governments to plan for and implement long-term initiatives and to build a proper foundation for community development before they face re-election. The two-year term is especially difficult and challenging for those elected to a band council for the first time. New councillors need time to learn their responsibilities and the various projects that require their attention. Projects are often put at risk by the two-year election cycle and by the related high turnover of elected officials.

régime électoral de la Loi sur les Indiens, mais présente quelques différences notables qui touchent les aspects suivants : le mandat est de quatre ans plutôt que de deux, comme c'est le cas actuellement; des qualités bien définies sont exigées des candidats au poste de chef et des règles claires régissent le processus de mise en candidature; des infractions ont été clairement définies ainsi que des peines connexes, pour décourager les activités électorales douteuses et en particulier celles qui entourent le scrutin postal; le ministre n'a plus de rôle à jouer dans les appels consécutifs à une élection.

Quoique le CCPNA n'ait pas recommandé que le nouveau régime électoral autorise que les élections de plusieurs Premières nations aient lieu le même jour, il semble que la disposition du projet de loi qui permet à un minimum de six Premières nations de synchroniser leur mandat suscite un intérêt croissant chez les Premières nations du Nouveau-Brunswick.

Je veux maintenant décrire plus en détail les éléments clés du projet de loi S-6 et vous expliquer les raisons pour lesquelles nous avons formulé les recommandations que reflètent ces éléments.

Premièrement, la nouvelle loi est d'application facultative, sur résolution du conseil de bande. Le CCPNA recommandait que les Premières nations, si elles voulaient se prévaloir des dispositions de la loi, puissent le faire sur résolution du conseil de bande. La possibilité de tenir un référendum comme mécanisme d'adhésion a fait l'objet de nombreuses discussions. Nous avons conclu que même si cette façon de procéder est certainement efficace pour déterminer la volonté d'une collectivité, il est trop coûteux de consulter ainsi la collectivité dans tous les dossiers. En outre, d'après notre expérience des scrutins communautaires, nous savons que les électeurs des Premières nations préfèrent généralement le statu quo. Donc, le fait d'exiger la tenue d'un référendum pour modifier le régime électoral constituerait, en fait, un énorme obstacle qui empêcherait les Premières nations de profiter des avantages d'un mandat de quatre ans, ce qui était notre objectif.

Même si aucun référendum n'est exigé, nos chefs nous ont dit qu'ils ne prendraient pas ce genre de décision sans consulter largement les membres de la collectivité. Le CCPNA recommandait que la nouvelle loi électorale prévoie un mandat de quatre ans, soit un mandat comparable à ceux de la plupart des autres gouvernements au Canada. La Loi sur les Indiens, parce qu'elle exige la tenue d'élections tous les deux ans, a créé des conditions d'instabilité qui favorisent les divisions au sein des collectivités des Premières nations. En général, le mandat de deux ans ne produit pas la stabilité politique nécessaire pour que les gouvernements des Premières nations puissent planifier et mettre en oeuvre des initiatives à long terme et jeter les bases du développement communautaire avant une nouvelle élection. Le mandat de deux ans est particulièrement difficile pour les élus qui en sont à leur premier mandat. Les nouveaux conseillers ont besoin de temps pour se familiariser avec leurs responsabilités et les divers projets qu'ils doivent superviser. Les projets sont souvent menacés par ce cycle électoral de deux ans et le fort taux de roulement des élus.

Under the Indian Act election system, anyone who is registered on the band list and is 18 years of age or older can vote. To be a candidate, to nominate or to second a nomination of a candidate for a councillor position, a person must be a qualified voter. We did not see the need nor did we recommend any changes here, and Bill S-6 imports these same qualifications. However, there are issues with the nomination and the eligibility of candidates under the Indian Act that we believe need addressing. Under the Indian Act provisions the qualifications for councillor candidates are not mirrored for candidates for chief. In fact, there are none. Furthermore, one person can be nominated for both the chief and a councillor position and there is no limit to the number of candidates that one person can nominate.

Frivolous candidates, individuals without the serious intent of running, can also be a problem. No one is discouraged from letting their name stand for election once they are nominated. In fact, their name will automatically appear on the ballot unless they withdraw in writing. Names may appear on the ballots without the person even knowing they were nominated.

To deal with these issues, and based our research of other election systems including those of First Nations, we recommended that the same qualifications for councillor positions be applied for candidates for the position of chief and their nominators. In other words, only First Nation band members aged 18 or older may nominate and be nominated for the position of chief. We also recommend that no person could run for both a chief and a councillor position in the same election and that no person can nominate more candidates than there are positions available for election.

With respect to the nomination process itself, we recommended that persons who are nominated be required to accept their nomination in writing or their name will not appear on the ballot, and that individual First Nations be provided with the option of charging a candidate fee up to \$250.

It appears that Bill S-6 encapsulates all these recommendations. It is now my honour to pass on to my co-chair, Chief Lawrence Paul.

**Lawrence Paul, Co-Chair, Chief, Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs Secretariat:** My name is Chief Lawrence Paul from the Millbrook First Nation in Nova Scotia. Good morning senators, ladies and gentlemen and other government personnel. It is an honour to be here today to express our opinions on new election procedures.

I would like to start with item 4, mail-in ballots and advance voting. Through research and discussion, the APC heard there have been abuses with the mail-in ballot system. Since no one sees the voter cast his or her vote on a mail-in ballot, it is often difficult to ensure that the person filling and mailing the ballot is

Dans le régime électoral de la Loi sur les Indiens, il faut pour pouvoir voter être membre inscrit de la bande et avoir au moins 18 ans. Pour être candidat et pour proposer ou appuyer une candidature à un poste de conseiller, il faut être un électeur admissible. Nous n'avons pas senti le besoin de recommander des changements à ce sujet, et le projet de loi S-6 importe intégralement ces exigences. Toutefois, la mise en candidature et l'admissibilité des candidats en vertu de la Loi sur les Indiens soulèvent des problèmes auxquels nous croyons qu'il faut remédier. Dans les dispositions de la Loi sur les Indiens, les qualités exigées des candidats aux postes de conseillers ne sont pas exigées des candidats au poste de chef. De fait, il n'y en a pas. En outre, il est possible d'être nommé candidat au poste de chef et à des postes de conseiller, et il n'y a pas de limite au nombre de candidats qu'une personne peut présenter.

Les candidatures frivoles, celles de personnes qui ne veulent pas vraiment le poste, peuvent aussi créer des difficultés. Les personnes désignées candidates mais que la chose n'intéresse pas ne sont pas encouragées à retirer leur nom du bulletin. De fait, les noms figurent automatiquement sur les bulletins à moins qu'une demande de retrait ne soit présentée par écrit. Parfois, la personne dont le nom figure sur le bulletin ne le sait même pas.

Pour régler ces problèmes, et d'après notre examen d'autres systèmes électoraux, notamment ceux des Premières nations, nous avons recommandé que les mêmes qualités soient exigées des candidats à des postes de conseiller que des candidats au poste de chef ainsi que des personnes qui proposent ces candidats. Autrement dit, seuls des membres des Premières nations âgés de 18 ans ou plus peuvent proposer des candidatures ou être candidats au poste de chef. Nous recommandons également que personne ne puisse être candidat au poste de chef et à des postes de conseiller lors d'une même élection et que personne ne puisse proposer plus de candidats qu'il n'y a de postes à combler dans le cadre de l'élection.

Quant au processus de mise en candidature proprement dit, nous recommandons que les candidats proposés soient tenus d'accepter leur candidature par écrit, sinon leur nom ne figurera pas sur le bulletin, et que les Premières nations puissent exiger de chaque candidat des frais de 250 \$.

Il semble que le projet de loi S-6 reprenne toutes ces recommandations. Je laisse maintenant la parole au coprésident, le chef Lawrence Paul.

**Lawrence Paul, coprésident, chef, Congrès des chefs des Premières nations de l'Atlantique :** Je m'appelle Lawrence Paul, je suis de la Première nation de Millbrook, en Nouvelle-Écosse. Bonjour mesdames et messieurs, sénateurs et employés du gouvernement. C'est un honneur d'être ici aujourd'hui pour exprimer nos opinions sur les nouvelles procédures électorales proposées.

J'aimerais commencer par le point 4, les bulletins de vote postal et le vote par anticipation. Les études et les discussions ont révélé que le système de vote postal avait été utilisé à mauvais escient. Comme personne ne voit l'électeur déposer son bulletin de vote postal, il est souvent difficile de vérifier si la personne est habilitée à

indeed the proper voter. A number of off-reserve voters who have little interest in their First Nations election process but have received a mail-in ballot because their name and address are kept by the First Nation are alleged to have sometimes sold their ballots to others. This type of abuse could be reduced if the new legislation allowed for greater control of the distribution and return of mail-in ballots. The rules could also place the responsibility on the interested voters to contact the electoral officer to have a mail-in ballot sent to them. This would ensure that ballots are sent only to interested voters. To reduce the number of electors who would need to vote by mail-in ballot, we also recommend that the holding of advance polls be permitted.

Although the mail-in ballot scheme and advance polls are not outlined in Bill S-6, there is a regulation-making power, and we are optimistic our suggestion will be seriously considered at the time the regulations are drafted.

Appeals of band council elections: Under the Indian Act, election appeals are received, reviewed, investigated and decided upon by the minister and his department. Numbers given by the department show that 30 per cent of all elections under the Indian Act have been appealed, which amounts to 40 elections per year, give or take. Each year, usually no more than five of the appeals result in the overturn of election, very few of which occur in the Atlantic region. These numbers illustrate a fundamental problem with the way appeals are currently dealt with.

In close to 90 per cent of the appeals launched, the allegation of wrongdoing is either unfounded or is deemed to not have affected the outcome of the election. The problem is that it usually takes months, if not over a year, for these conclusions to be reached. While an election appeal is outstanding, it is very difficult for a band council, whose very election is called into question, to govern effectively, make long-term plans and key decisions, and initiate projects. We think the problem lies in the fact that the appeal process is simply too easy to engage by community members whose motives may be questionable. Other issues with the appeal process under the Indian Act are that it lacks rigour, transparency and procedural fairness. The role of the minister in investigating and deciding upon election appeals is paternalistic and an inappropriate intervention in the internal affairs of the First Nation.

The APC initially recommended that the role of the minister and his department in election appeals be eliminated in favour of the establishment of a new independent tribunal that would have powers set out in the legislation to investigate and decide upon appeals. The APC also recommended that time frames for conducting investigations and issuing decisions on appeals be established, and persons wishing to launch an appeal be required to pay a fee up to a maximum of \$250.

However, we recently became aware of the fact that the federal, provincial and municipal elections courts handle these appeals and have the power to impose penalties and overturn election results. The APC is comfortable with this alternative option for addressing election appeals.

Un certain nombre d'électeurs hors réserve qui s'intéressent peu au processus électoral des Premières nations mais qui ont reçu un bulletin de vote parce que la Première nation a conservé leur nom et leur adresse auraient parfois vendu leur bulletin à d'autres. Ce genre d'abus pourrait être réduit si la nouvelle loi permettait plus de contrôle de la distribution et de la remise des bulletins de vote postal. Les règles pourraient aussi exiger que les électeurs intéressés communiquent avec le président d'élection pour obtenir des bulletins de vote postal. De la sorte, ces bulletins seraient envoyés uniquement aux électeurs intéressés. Pour réduire le nombre d'électeurs qui doivent voter par la poste, nous recommandons également d'autoriser le vote par anticipation.

Même si le vote postal et le vote par anticipation ne sont pas mentionnés dans le projet de loi S-6, un pouvoir de réglementation est prévu, et nous espérons que notre suggestion sera sérieusement envisagée au moment de rédiger le règlement.

Il y a aussi les appels consécutifs à l'élection d'un membre du conseil. En vertu de la Loi sur les Indiens, ces appels sont reçus, examinés, étudiés et réglés par le ministre et le ministère. D'après les chiffres du ministère, 30 p. 100 des résultats de toutes les élections organisées en vertu de la Loi sur les Indiens font l'objet d'un appel, ce qui correspond à environ 40 élections par année. Chaque année, un maximum de cinq appels donne lieu à l'annulation de l'élection, mais très rarement dans la région de l'Atlantique. Ce chiffre révèle un problème fondamental dans la formule actuelle de traitement des appels.

Dans près de 90 p. 100 des appels, les allégations d'irrégularité sont soit non fondées, soit considérées comme n'ayant pas modifié le résultat de l'élection. Le problème, c'est qu'il faut généralement des mois, sinon plus d'un an, pour arriver à ces conclusions. En attendant l'issue de l'appel, le conseil de bande dont l'élection est contestée a beaucoup de difficultés à gouverner efficacement, à dresser des plans à long terme et à prendre des décisions importantes ainsi qu'à lancer des projets. Nous pensons que le problème découle de ce que le processus d'appel est trop facile à déclencher pour les membres de la collectivité qui ont des motifs discutables. Parmi les autres problèmes liés au processus d'appel de la Loi sur les Indiens, je mentionnerai le manque de rigueur, de transparence et d'équité procédurale. Le rôle du ministre dans le cadre de l'enquête et de la décision est paternaliste et constitue une intervention inappropriée dans les affaires internes d'une Première nation.

Le CCPNA a d'abord recommandé que le rôle du ministre et de son ministère dans les appels consécutifs à des élections soit confié à un nouveau tribunal indépendant qui serait habilité par la loi à faire enquête et régler les appels. Le CCPNA a aussi recommandé que les délais d'enquête et de décisions des appels soient fixés et que les personnes qui veulent interjeter appel soient tenues de payer des droits qui pourraient s'élever jusqu'à 250 \$.

Toutefois, nous avons récemment appris que les tribunaux électoraux fédéraux, provinciaux et municipaux traitent ces appels et ont le pouvoir d'imposer des peines et d'annuler des résultats d'élection. Le CCPNA accepterait cette solution pour les appels consécutifs à des élections.

Election offences and penalties: As previously noted, the Indian Act election system does not set out election offences or attach any related penalties. This is a major weakness because people who engage in dishonest and corrupt election practices are not called into account. We recommended that this new election legislation define offences — such as buying and selling mail-in ballots and offering gift or favours for individual votes — and attach penalties to the defined offences. This arrangement exists in federal, provincial and municipal elections laws, and even allows prosecution to be launched outside of the election appeal process. We are pleased to see that Bill S-6 defines election offences and penalties similar to those found in the Canada Elections Act for vote buying, intimidation and interference. Finally, First Nations elections will be accorded the same importance in Canadian law as federal, provincial and municipal elections.

Recall of elected band council members: Under the Indian Act and its regulations, there is no provision for First Nation voters who have lost confidence in their leaders to take action to recall elected council members and have them removed from office. However, in British Columbia, and in many community or custom election systems, voters are able to recall their elected officials.

The APC recommended that the new First Nations elections act allow for the majority of a First Nation's voters to recall one or more elected council members during the four-year term of office, for reasons such as excessive absences from council meetings, poor performance, conflict of interest or disreputable behaviour. We recommended that petition for the recall and removal of an elected official from office be allowed only at the two-year point of a four-year mandate, and only within 30 days of that two-year point. This will ensure that the stability a four-year term could achieve is not ruined by leaders constantly being recalled. Although this kind of mechanism does not exist in most municipal, provincial or federal election systems, it was thought to be a good way to address the concerns of some individuals who feel that four years is a long term for a leadership that is not doing a good job.

Although the bill does not provide a recall mechanism outright, proposed section 41 provides a regulation-making power for the Governor-in-Council to address recall.

This submission on Bill S-6 to the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples is based on our analysis of how well Bill S-6 responds to the recommendations put forward by our organization when we engaged our First Nations members on the issue of elections. We have called for the design and implementation of a new opt-in First Nations election act and resulting regulations that would provide an effective and modern system for governing elections for the opt-in First Nations. As evidenced by the recommendations, First Nations are interested

Pour ce qui est des infractions et des pénalités électorales, comme mentionné précédemment, le régime électoral de la Loi sur les Indiens ne prévoit pas d'infractions électorales ni de peines connexes. C'est une grave lacune, car les personnes qui se livrent à des manoeuvres électorales ne sont pas tenues de rendre des comptes. Nous recommandons que cette nouvelle loi électorale définisse des infractions — par exemple, l'achat et la vente de bulletins postaux et le recours aux cadeaux et privilèges en échange de votes — et lie des peines aux infractions définies. Cette entente existe dans les lois électorales fédérales, provinciales et municipales et permet même les poursuites externes au processus d'appel consécutif à une élection. Nous sommes heureux de voir que le projet de loi S-6 crée des infractions et des peines similaires à celles définies dans la Loi électorale du Canada relativement à l'achat de vote, à l'intimidation et à l'ingérence. Finalement, les élections des Premières nations auront autant d'importance dans la loi canadienne que les élections fédérales, provinciales et municipales.

Quant à la révocation des membres élus du conseil, la Loi sur les Indiens et le règlement afférent ne contiennent aucune disposition qui permettrait aux électeurs des Premières nations qui n'ont plus confiance dans leurs dirigeants de prendre des mesures pour les destituer. En Colombie-Britannique, toutefois, et en vertu de nombreux régimes communautaires ou coutumiers, les électeurs peuvent destituer leurs élus.

Le CCPNA a recommandé que la nouvelle loi électorale des Premières nations prévoie, au cours d'un mandat de quatre ans, la possibilité de destituer un ou plusieurs membres élus du conseil à la demande d'une majorité des électeurs de la Première nation, pour des raisons comme un absentéisme excessif aux réunions, le mauvais rendement, un conflit d'intérêts ou un comportement répréhensible. Nous recommandons d'autoriser une pétition pour la révocation et le retrait d'un élu uniquement pendant une période de 30 jours au milieu du mandat de quatre ans. De la sorte, la stabilité assurée par les mandats de quatre ans ne serait pas minée par la menace constante de révocation des élus. La majorité des régimes électoraux municipaux, provinciaux ou fédéraux ne prévoient pas de tels mécanismes, mais cela semblait une solution pour calmer les préoccupations de certains, qui croient qu'un mandat de quatre ans est bien long quand les dirigeants ne font pas leur travail.

Le projet de loi ne contient pas de mécanisme de révocation proprement dit, mais l'article 41 proposé accorde au gouverneur en conseil un pouvoir de réglementation en matière de révocation.

Le mémoire concernant le projet de loi S-6 que nous avons remis au Comité sénatorial permanent des peuples autochtones s'appuie sur notre analyse de la correspondance entre le projet de loi S-6 et les recommandations présentées par notre organisation à la suite de discussions avec nos membres au sujet du régime électoral. Nous avons demandé qu'une loi électorale des Premières nations, d'application facultative et assortie d'un règlement, soit élaborée et mise en oeuvre pour instaurer un régime électoral moderne qui régirait les élections des Premières nations qui le désirent. Comme le

in having free and fair band council elections that support stable, effective and accountable First Nations governments, as well as supporting the individual rights of their members.

Thank you for providing us with this opportunity to voice the reasons we support this bill. We ask that you lend your support as well. We strongly believe that all First Nations in Canada need other options for addressing these important and pressing governance matters that currently face their communities.

**Jody Wilson-Raybould, British Columbia Regional Chief, Assembly of First Nations:** Thank you, Mr. Chair and honourable senators. It is my pleasure to be back here to present on Bill S-6. Before I start I wanted to also extend my congratulations to the senator for the Lifetime Achievement Award. It was a pleasure to be there in person to see you accept your award, senator. It was a great night.

I am speaking on behalf of the Assembly of First Nations in my capacity as chair of the governance portfolio as well as being the regional chief for British Columbia, and being able to answer questions with respect to the situation with our 203 First Nations in British Columbia. I also have the ability and sit here as a council member in my own community, a council member elected under a custom election code.

Where First Nations or groups of First Nations lead federal legislative initiatives that are optional for First Nations, which is the case with Bill S-6, the First Nations election bill, it is appropriate for the AFN to support such initiatives. I want to acknowledge the Atlantic Policy Congress for their practical approach in the development of this bill and acknowledge the submissions made today. I also recognize that the Assembly of Manitoba Chiefs have some challenges with respect to this legislation, but they will be presenting their views in the next number of days.

We therefore speak in support of Bill S-6 and those First Nations that want to take this step, but do so with a request that an amendment be made to clause 3, where subclauses 3(1)(b) and (c) permit the Minister of Aboriginal Affairs to add the name of a First Nation to the schedule without its consent; this is not appropriate. First Nations are in a period of transition and moving towards increased autonomy and self-government. Our approach to governance reform, our collective strategy, is to create the foundations for good governance that will support the transition of our nations from essentially administering federal programs and services on behalf of Canada or self-administration under the Indian Act to self-government where appropriate accountability is to our citizens.

During last month's Crown-First Nations gathering, much was said about getting rid of the Indian Act and the challenges we have had in doing so. These challenges were expressed in a number of varying metaphors — the Prime Minister's Indian Act

montrent nos recommandations, les Premières nations veulent élire leurs conseils de bande de façon libre et équitable, pour avoir des gouvernements stables, efficaces et responsables ainsi que pour protéger les droits individuels de leurs membres.

Merci de nous avoir donné cette occasion d'exposer les motifs pour lesquels nous appuyons le projet de loi. Nous vous demandons de l'appuyer également. Nous croyons fermement que toutes les Premières nations du Canada ont besoin d'options pour régler ces questions importantes et urgentes en matière de gouvernance.

**Jody Wilson-Raybould, chef régionale, Colombie-Britannique, Assemblée des Premières Nations :** Merci, monsieur le président, merci, mesdames et messieurs les sénateurs. Je suis heureuse de témoigner à nouveau, cette fois-ci au sujet du projet de loi S-6. Avant de commencer, je tiens moi aussi à féliciter le sénateur de son prix. J'étais heureuse de pouvoir assister en personne à la remise de ce prix, monsieur le sénateur. C'était une excellente soirée.

Je parle au nom de l'Assemblée des Premières Nations, à titre de présidente du portefeuille de la gouvernance ainsi que de chef régionale pour la Colombie-Britannique, et je peux répondre aux questions sur la situation des 203 Premières nations de la Colombie-Britannique. Je suis en outre membre du conseil de ma propre collectivité, un conseil élu en vertu d'un code électoral coutumier.

Lorsque des Premières nations ou des groupes de Premières nations pilotent des initiatives législatives fédérales facultatives pour les Premières nations, comme c'est le cas du projet de loi S-6, le projet de loi sur les élections au sein des Premières nations, il est opportun que l'APN les appuie. Je veux souligner l'approche concrète que le CCPNA a adoptée pour l'élaboration de ce projet de loi et reconnaître les exposés présentés aujourd'hui. Je mentionne également que l'Assemblée des chefs du Manitoba n'accepte pas entièrement le projet de loi, mais elle viendra présenter elle-même son point de vue d'ici quelques jours.

Nous appuyons donc le projet de loi S-6 et les Premières nations qui veulent adopter ce régime, mais nous demandons qu'un amendement soit apporté à l'article 3, où les alinéas 3(1)(b) et c) autorisent le ministre des Affaires autochtones à ajouter le nom d'une Première nation à l'annexe sans son consentement. Cela ne convient pas. Les Premières nations sont en transition et elles progressent vers l'autonomie gouvernementale. Notre approche en matière de réforme de la gouvernance, notre stratégie collective, consiste à jeter les bases d'une saine gouvernance pour faciliter la transition de nos nations qui veulent, essentiellement, cesser d'administrer des programmes et services fédéraux au nom du Canada ou de s'autoadministrer en vertu de la Loi sur les Indiens pour accéder à l'autonomie gouvernementale et rendre compte directement à leurs citoyens, comme il se doit.

Au cours de la rencontre Canada-Première nation, le mois dernier, on a beaucoup parlé d'éliminer la Loi sur les Indiens et des difficultés que ce projet soulève. Ces difficultés ont été exprimées par diverses métaphores — le premier ministre a parlé

tree with deep roots and the national chief's boulder to be pushed aside. In my province, Chief Geronimo Squinas from the Red Bluff First Nation used a different metaphor at a recent B.C. First Nations meeting. As we were discussing the continuum of governance options that are available to First Nations as they move away from the Indian Act, Chief Squinas, remarking on the fear that exists in our communities, likened the Indian Act to an inflated balloon. If you take a pin and pop the balloon, it explodes, and what you are left with? The Indian Act is gone. The question is, what takes its place?

The answer and the work that we are all engaged in, to continue the metaphor, is to untie the Indian Act balloon and slowly let the air out at a nation's own pace based upon their own priorities and directions from their citizens so that eventually the air is let out of the balloon and what replaces it is self-government.

In letting the air out of the balloon, there are a number of options or incremental steps towards governance that can be taken. These are the continuum of governance options. These options are expanding, and Bill S-6 is one example, one aspect of governance, the selection of the governing body. To date, every First Nation that has moved along the continuum of governance and is self-governing has eventually taken over full control of its own elections and developed an election code or an election law. Election laws are quite varied.

There are, of course, many ways to design a government. Research and experts tell us that the quality of governance much more than its specific form has a huge impact on the fortunes of any given society. Ultimately, as all First Nations will be self-governing once again, they will, as part of their self-governing arrangements, adopt election rules. Some will use the rules set out in custom election codes, some may use Bill S-6 rules and others will follow different rules altogether.

No matter the content, these election rules will be set out either in the nation's constitution or in an election law made pursuant to the constitution and their inherent authority to govern.

I say this because it is very important for this committee to understand how "stepping stone" legislation such as Bill S-6 that comes before you and addresses aspects of First Nations' governments fits into and supports a vision of moving along the continuum of governance so that once, to use our metaphor, all the air has been let out of the Indian Act balloon, we are and have strong and self-determining First Nations.

Unfortunately, the power set out in subclauses 3(1)(b) and (c) of this proposed bill does not support the view of the continuum and is actually an example of an inappropriate use of federal legislation, an inappropriate use of federal legislation I referred to at the First Nations-Crown gathering.

d'un arbre avec des racines profondes et le chef national, d'un rocher à écarter du chemin. Dans ma province, le chef Geronimo Squinas, de la Première nation de Red Bluff, a utilisé une autre métaphore lors d'une récente réunion des Premières nations de la Colombie-Britannique. Nous discutons du continuum des options de gouvernance dont disposent les Premières nations qui veulent se libérer de la Loi sur les Indiens, et le chef Squinas, qui commentait les craintes qui existent dans nos collectivités, a comparé la Loi sur les Indiens à un gros ballon. Si vous le percez d'une épingle, il éclate et qu'est-ce qui vous reste? Il n'y a plus de Loi sur les Indiens, mais rien ne la remplace.

La solution, et c'est le projet auquel nous travaillons tous — pour poursuivre la métaphore —, consiste à détacher le ballon de la Loi sur les Indiens pour en laisser lentement échapper l'air, au rythme qui convient à la nation, en fonction de ses priorités et des instructions de ses citoyens, pour que lorsque le ballon sera vide, il y ait à sa place l'autonomie gouvernementale.

Pendant que l'air s'échappe, diverses options ou mesures progressives qui mènent à la gouvernance peuvent être prises. Elles s'inscrivent sur un continuum. Ces options élargissent — et le projet de loi S-6 est un exemple — un aspect précis de la gouvernance, soit la sélection de l'organe directeur. Jusqu'à maintenant, chaque Première nation qui a parcouru le continuum de la gouvernance et qui est devenue autonome a fini par assumer le plein contrôle de ses élections et élaborer un code électoral ou une loi électorale. Les lois électorales sont très variées.

Il y a évidemment de nombreuses façons de concevoir un gouvernement. Les études et les spécialistes nous disent que la qualité de la gouvernance a beaucoup plus d'importance que sa forme pour la réussite d'une société. Finalement, quand toutes les Premières nations seront redevenues autonomes, elles adopteront des règles électorales dans le cadre de leur entente d'autonomie gouvernementale. Certaines utiliseront les règles définies dans des codes électoraux coutumiers, d'autres pourraient appliquer les règles du projet de loi S-6 et d'autres encore suivront des règles entièrement différentes.

Indépendamment du contenu, ces règles électorales seront consacrées dans la constitution de la nation ou dans une loi électorale instaurée conformément à cette constitution et au pouvoir inhérent de gouverner.

Je le dis parce qu'il est très important pour le comité de bien comprendre comment une loi comme le projet de loi S-6 que vous examinez actuellement et qui porte sur certains aspects des gouvernements des Premières nations s'inscrit dans la vision d'un cheminement sur un continuum de gouvernance et appuie cette vision, pour que — et je reprends notre métaphore — tout l'air s'échappe du ballon de la Loi sur les Indiens et que nous ayons des Premières nations fortes et autonomes.

Malheureusement, le pouvoir prévu aux alinéas 3(1)(b) et (c) du projet de loi n'appuie pas le concept de continuum et illustre plutôt une utilisation inopportune de la loi fédérale, une utilisation malheureuse de la loi fédérale que j'ai mentionnée lors de la rencontre Canada-Premières nations.

These subclauses allow the minister to force a First Nation to come under the election rules set out in the act if either there is a protracted leadership dispute or the Governor-in-Council has set aside an Indian Act election because there was a corrupt practice.

These provisions essentially give the minister the ability to impose core governance rules on a First Nation, which, if ever used, would be resented by that First Nation, would not be seen as legitimate in the eyes of that nation, and would probably add fuel to an already burning fire.

Ultimately, each nation must, and will, take responsibility for its own governance, including elections.

At this point, one thing I would like to say is that there may be an unintended consequence of the bill that could lead to political and perhaps legal problems for a First Nation and Canada. This is the fact that Bill S-6 makes no distinction between a First Nation that at the time of scheduling follows the Indian Act election rules and a First Nation that has enacted and follows a custom election code. This could mean that a chief and council, by resolution only, could overturn a community-approved custom election code. This raises some flags, and it might be seen as a step back along the governance continuum in empowering community.

No doubt there will be some questions in our communities about whether there should be a local referendum to change the election rules, whether under the Indian Act or custom, and it would not surprise me if some communities, though not required under Bill S-6, will hold referendums.

Getting back to clause 3 and the minister's ability to add the name of a First Nation to the schedule without its consent, it is not just a political problem. If there is one aspect of the inherent right to self-government that I think we can all agree on that must be constitutionally protected under section 35 of the Constitution Act, it must be the ability of our nations to determine their own method of selecting leadership. Otherwise, section 35 is meaningless. If First Nations have this right, the ability to legislate this matter, we have to ask ourselves if Canada can, however well intentioned, legislate in this area and potentially infringe the right.

While practically some nations want such legislation, they need it to be part of a continuum towards full implementation of self-government.

We must all ensure the chances of successful challenges to the legislation are minimized. First and foremost, the legislation must be supported by First Nations as transition legislation that is not intended to be definitive of the right to govern but, rather, implementing aspects of the right to govern. Second, the legislation must be optional.

Ces alinéas permettent au ministre d'imposer à une Première nation les règles électorales définies dans le projet de loi en cas de conflit prolongé de leadership ou si le gouverneur en conseil a annulé une élection tenue en vertu de la Loi sur les Indiens pour cause de corruption.

Essentiellement, ces dispositions donnent au ministre le pouvoir d'imposer à une Première nation des règles de gouvernance fondamentales que la Première nation risque de détester et de juger illégitimes, ce qui jettera sans doute de l'huile sur un feu déjà vif.

En fin de compte, chaque nation doit assumer la responsabilité de sa propre gouvernance, y compris les élections, et elle le fera.

Maintenant, j'aimerais faire valoir que le projet de loi peut avoir des conséquences fortuites susceptibles de créer des difficultés politiques et peut-être juridiques pour une Première nation et pour le Canada. En effet, le projet de loi S-6 n'établit aucune distinction entre une Première nation qui, au moment de son inscription à l'annexe, suit les règles électorales de la Loi sur les Indiens et une Première nation qui a adopté un code électoral coutumier. Cela pourrait signifier qu'un chef et son conseil sont en mesure d'annuler au moyen d'une résolution le code électoral coutumier approuvé par la collectivité. Cela est un peu inquiétant et peut apparaître comme un recul sur le continuum de la gouvernance pour ce qui est de l'habilitation de la collectivité.

Il y aura certainement des questions dans nos collectivités. On se demandera s'il ne vaudrait pas mieux tenir un référendum local pour modifier les règles électorales, qu'elles relèvent de la Loi sur les Indiens ou de la coutume, et il ne serait pas étonnant que certaines collectivités, même le projet de loi S-6 ne les y oblige pas, organisent des référendums.

Revenons à l'article 3 et au pouvoir du ministre d'inscrire à l'annexe le nom d'une Première nation sans le consentement de cette Première nation. Il ne s'agit pas simplement d'un problème politique. S'il existe un aspect du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale sur lequel nous pouvons tous nous entendre et qui, selon moi, doit absolument être protégé par l'article 35 de la Loi constitutionnelle, c'est bien la capacité de nos nations à déterminer leur propre mode de sélection des dirigeants. Sinon, l'article 35 perd tout son sens. Si les Premières nations ont ce droit, c'est-à-dire la capacité de légiférer sur cette question, nous devons nous demander si le Canada peut, si pures soient ses intentions, légiférer dans ce domaine et risquer d'empiéter sur ce droit.

Même si certaines nations veulent une telle loi, il faut que cette loi s'inscrive sur un continuum qui mène à une autonomie gouvernementale pleine et entière.

Nous devons tous minimiser les risques qu'une contestation de la loi puisse être accueillie. D'abord et avant tout, la loi doit être appuyée par les Premières nations à titre de loi provisoire qui ne s'appliquera pas indéfiniment sur le droit de gouverner mais qui doit plutôt servir à mettre en oeuvre certains aspects de ce droit. Deuxièmement, la loi doit être d'application facultative.

I believe Bill S-6 meets this test, with the exception of subclauses 3(1)(b) and (c), which I think may be successfully challenged as an unjustifiable infringement on a nation's right to govern.

Going back to Chief Squinas' balloon metaphor and taking it one step further, we must ensure that Canada, whether through legislation or policy, is not empowered to refill the Indian Act balloon. Part of the reason some First Nations may in fact be facing election challenges and facing protracted election disputes is not simply because of deficiencies in the election process but, rather, is symptomatic of more deep-seated governance problems of governing under the Indian Act. Selecting the governing body, elections, is only one aspect of core governance.

Among the fundamental building blocks of getting past the Indian Act are the hurdles we have to overcome, starting with rebuilding core governance in our nations. While this includes the rules for how we select our governing bodies, elections, it also encompasses how governing bodies make laws and consider them, including determining who our citizens are and their rights and, equally important, their responsibility; accountability of our governing bodies, however so constituted, back to our citizens; political as well as financial accountability; and some fundamental principles about how our nations view the world and approach governance, taking into account their distinctive cultures and traditions.

For our nations, answering many questions about core governance is part of the decolonizing process that must be taken place within our communities. What is missing from our tool box to move beyond the Indian Act is an effective and simple mechanism for a First Nation to remove its core governance out from under the Indian Act when it is ready, willing and able to do so. Many of our nations, particularly in my region, have looked to develop a community constitution to provide for core governance. This includes selecting the governing body, political and financial accountability, determination of citizenship, and other matters fundamental to ensuring strong, appropriate, accountable government. However, short of negotiating self-government with Canada or going to court, there is no practical way to implement a nation's constitution.

What we need as a fundamental building block, perhaps the first building block for many First Nations along the continuum towards full self determination, is enabling or governance recognition legislation that would recognize that where a First Nation has developed and ratified its own constitution, it can remove itself from a substantial portion of the Indian Act. This is of course not a new concept for the people around this table as such legislation has been introduced in the Senate before. We look forward to seeing such legislation reintroduced in the near future.

Je crois que le projet de loi S-6 répond à ce critère, à l'exception des alinéas 3(1)(b) et c) qui, selon moi, pourraient faire l'objet d'une contestation réussie parce qu'elles empiètent de façon injustifiable sur le droit d'une nation à se gouverner.

Revenons à la métaphore du ballon que proposait le chef Squinas. Poussons-la plus loin. Nous devons veiller à ce que le Canada, en vertu d'une loi ou d'une politique, ne soit pas habilité à regonfler le ballon de la Loi sur les Indiens. S'il se peut que certaines Premières nations voient effectivement leurs élections contestées et connaissent des conflits électoraux prolongés, ce n'est pas simplement par la faute de lacunes du processus électoral, c'est plutôt un symptôme de problèmes de gouvernance plus profonds attribuables à la Loi sur les Indiens. Le choix de l'organe dirigeant, les élections, est seulement un aspect de la gouvernance fondamentale.

Pour nous libérer de la Loi sur les Indiens, nous devons surmonter des obstacles et, en premier lieu, reconstruire la gouvernance de base de nos nations. Cela englobe non seulement les règles de sélection des organes de gouvernance, c'est-à-dire les règles électorales, mais aussi les modalités selon lesquelles ces organes de gouvernance pourront étudier et produire des lois, et notamment déterminer qui sont nos citoyens et quels sont leurs droits et, tout aussi important, leurs responsabilités; la responsabilité des organes de gouvernance, quelle que soit leur forme, envers les citoyens; la responsabilité politique et financière; certains principes fondamentaux concernant notre vision du monde et notre approche de gouvernance, compte tenu de la diversité des cultures et des traditions.

Pour nos nations, trouver les réponses à nombre de questions concernant la gouvernance élémentaire s'inscrit dans le processus de décolonisation que doivent mener nos collectivités. Ce qui manque dans notre boîte d'outils pour aller au-delà de la Loi sur les Indiens, c'est un mécanisme simple et efficace qui permette à une Première nation de soustraire sa gouvernance fondamentale au cadre de la Loi sur les Indiens, au moment où elle est prête, disposée et capable de le faire. Nombre de nos nations, en particulier dans ma région, ont envisagé d'élaborer une constitution communautaire pour assurer la gouvernance élémentaire. Ce processus comprend le choix de l'organe directeur, la responsabilité politique et financière, la définition de citoyenneté et d'autres questions fondamentales pour former un gouvernement fort, adapté et responsable. Toutefois, à moins de négocier l'autonomie gouvernementale avec le Canada ou de s'adresser aux tribunaux, il n'existe aucune façon concrète de mettre une constitution en oeuvre.

Il nous faut un bloc élémentaire, peut-être le premier bloc pour de nombreuses nations sur le continuum menant à l'autodétermination, et ce bloc serait une loi habilitante ou de reconnaissance de la gouvernance stipulant que lorsqu'une Première nation a élaboré et ratifié sa propre constitution, elle peut se soustraire à l'application d'une grande partie de la Loi sur les Indiens. Ce n'est évidemment pas un nouveau concept pour les gens, ici, car une telle loi a déjà été présentée au Sénat auparavant. Nous attendons avec impatience qu'une autre soit présentée prochainement.

In conclusion, for nations that want to use them, there is no question that the election rules that have been developed in Bill S-6 and that will be expanded in regulations are superior and more thought through than those under the Indian Act. Finally, I want to say how important this governance work we are collectively undertaking is to our nations. Our success depends on it, culturally and economically. Ultimately, our peoples will once again be self determining. Until such time, your role as lawmakers in this period of transition is critical. Thank you for the opportunity to present. I look forward answering questions along with my colleagues.

**The Chair:** Thank you. As you know, Ms. Wilson-Raybould, the question of self-governance goes back quite a while. In 1985 I was a member of Parliament and I was standing in the Prime Minister's office. The Prime Minister said, "Gerry, you are an Aboriginal person. I have had the biggest disappointment in my life." He said he offered the First Nations self-government and they rejected it.

Then came our Senate colleague Chief Walter Twinn, who was seeking to bring success to his people through economic development and various other aspects. He brought forward a piece of legislation that was pursued by him, then Senator Tkachuk and later by myself.

What I am leading up to is that at the time, First Nations people in this country were fearful of touching the balloon. It appeared they did not want to go close to it. This is my read on it from having worked on this piece of legislation. Unfortunately, we lost Walter Twinn. He died at quite a young age before he retired. He was a strong proponent of it, and there were accusations that this was a self-interest thing on his behalf.

Do you think that the First Nations people of this country are now prepared to accept the fact that we have to do something with the balloon sooner rather than later?

**Ms. Wilson-Raybould:** Thank you for the question. I recognize the enormous efforts made over the past 20 to 30 years in this area. I would submit that we have arrived in a place in time where we as First Nations are, in our own ways and to varying degrees, advancing governance reform in our own communities. That governance reform is looking at the core institutions of First Nations governments and, based upon the priorities of our communities and how we want to move forward and when, is engaged in varying degrees of governance reform, whether it be taking advantage of provisions under the Indian Act or sectoral governance initiatives to do so, in land management or otherwise, to negotiating comprehensive self-government arrangements.

For my province, approximately 70 per cent of our First Nations are engaged in some form of governance reform. The number decreases as you go across the country. However, the conversation at the Assembly of First Nations with our chiefs is about finding new ways to move away from the status quo. Yes, there is still that fear that exists among our communities about

Pour conclure, je veux dire que pour les nations qui veulent les utiliser, les règles électorales définies dans le projet de loi S-6 et qui seront précisées dans le règlement sont incontestablement supérieures à celles de la Loi sur les Indiens, et plus pertinentes. Je tiens à souligner l'importance que revêt pour nos nations le travail que nous accomplissons collectivement en matière de gouvernance. C'est une condition essentielle de notre réussite culturelle et économique. Un jour, nos peuples seront à nouveau autonomes. D'ici là, votre rôle de législateur pendant cette période de transition demeure vital. Merci de m'avoir invitée. Mes collègues et moi-même répondrons à vos questions avec plaisir.

**Le président :** Merci. Vous le savez, madame Wilson-Raybould, la question de l'autonomie gouvernementale ne date pas d'hier. En 1985, j'étais député. Je me trouvais dans le bureau du premier ministre, et celui-ci m'a dit : « Gerry, vous êtes un Autochtone. Je dois vous dire que j'ai été horriblement déçu. » Il m'a raconté qu'il avait offert l'autonomie gouvernementale aux Premières nations et qu'elles l'avaient refusée.

Puis notre collègue au Sénat, le chef Walter Twinn, qui voulait assurer la réussite de son peuple grâce au développement économique et à divers autres aspects, est arrivé. Il a proposé une loi qu'il a pilotée, puis le sénateur Tkachuk et ensuite moi-même avons pris le relais.

Ce que je dis, c'est qu'à l'époque, les Premières nations du pays avaient peur de toucher au ballon. Elles avaient peur de s'en approcher, apparemment. C'est mon interprétation, car j'ai travaillé à ce projet de loi. Malheureusement, nous avons perdu Walter Twinn. Il est mort assez jeune, avant de prendre sa retraite. Il y croyait fermement, et on l'a accusé d'y trouver un intérêt personnel.

Pensez-vous que les Premières nations du pays sont maintenant prêtes à accepter que nous devons faire quelque chose de ce ballon, tôt ou tard?

**Mme Wilson-Raybould :** Merci de cette question. Je reconnais que d'immenses efforts sont déployés depuis 20 ou 30 ans dans ce domaine. Selon moi, nous sommes arrivés à un point où nous, les Premières nations, de notre façon et avec plus ou moins d'intensité, poursuivons la réforme de la gouvernance dans nos collectivités. Cette réforme de la gouvernance porte sur les institutions élémentaires des gouvernements des Premières nations et, selon ses priorités et de la façon et au rythme qui lui conviennent, chaque collectivité effectue diverses réformes de la gouvernance, que ce soit en utilisant les dispositions de la Loi sur les Indiens ou en profitant d'initiatives sectorielles de gouvernance, dans le domaine de la gestion foncière ou ailleurs, et jusqu'à la négociation d'ententes détaillées sur l'autonomie gouvernementale.

Dans ma province, environ 70 p. 100 des Premières nations procèdent à une quelconque réforme de la gouvernance. Ce pourcentage diminue à mesure que vous vous rapprochez de l'est. Toutefois, la discussion des chefs, à l'Assemblée des Premières Nations, concerne de nouvelles façons d'abandonner le statu quo. C'est vrai, l'idée d'abandonner le statu quo suscite

changing the status quo, but the status quo is not good enough anymore. Led by our communities, I believe we are moving in that direction, and it is different than what it was 20 years ago. We have gained a lot of experience in our communities; we are sharing the successes in governance reform and are supporting one another to move down that continuum of governance, not to pop the balloon but to build up that strong governance reform and support legitimized by citizen in our communities to actually let the air completely out of that balloon.

**Senator Ataullahjan:** Thank you, chair. My question is for Ms. Paul. We know there was an intensive national engagement process with the Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs Secretariat as well as the Assembly of Manitoba Chiefs.

I am concerned about the level of feedback received from the First Nations in Ontario and Quebec. What type of feedback have you heard from these regions, if any? Do you feel there was substantial engagement of First Nations in those provinces?

**John Paul, Executive Director, Atlantic Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs Secretariat:** I can answer that because I presented the bill and proposals at the Chiefs of Ontario assembly during the winter when we were doing the engagement. We went across the country to different events where we were invited, based on the availability of Assembly of Manitoba Chiefs staff or myself and my staff. Between the Manitoba chiefs and ourselves, we split the country up.

**The Chair:** Could you identify yourself?

**Mr. J. Paul:** My name is John Paul. We did not do the Quebec region.

**The Chair:** Chief Paul, if we are going to have these people comment, we would like them to come to your microphone so they can be covered on television. The cameras are unable to pick them up from the location they are in.

**Senator Ataullahjan:** Did you say you did or did not have consultations in Quebec?

**Mr. J. Paul:** We did not.

**Senator Sibbeston:** My first question is to Ms. Wilson-Raybould with respect to clause 3 that she raised. I have been involved in elections as an MLA and I won by 85 per cent, and also by 17. What are otherwise very rational people can become very irrational as a result of elections. It is an emotional process. It seems to me that these provisions are there where the minister sees that there is a protracted dispute. I know these things can go on for years in some cases. The lawyers who appeared before us and who have experience in this area say any dispute between band members regarding an election is very costly. I am

encore des craintes dans nos collectivités, mais le statu quo ne suffit plus. Sous la gouverne des collectivités, je crois que nous progressons dans cette direction, et les choses ont changé depuis 20 ans. Nous avons acquis beaucoup d'expérience dans nos collectivités; nous partageons les réussites des réformes de la gouvernance et nous nous appuyons mutuellement pour progresser sur le continuum de la gouvernance, pas pour faire éclater le ballon, mais pour réaliser une solide réforme de la gouvernance et avec le soutien légitime des citoyens de nos collectivités, pour que tout l'air puisse s'échapper du ballon.

**Le sénateur Ataullahjan :** Merci, monsieur le président. Ma question s'adresse à Mme Paul. Nous savons qu'il y a eu un processus intensif d'engagement national avec le Congrès des chefs des Premières nations de l'Atlantique et l'Assemblée des chefs du Manitoba.

Je me demande quel niveau de rétroaction ont fourni les Premières nations de l'Ontario et du Québec. Quel type de rétroaction avez-vous reçue de ces régions? Pensez-vous qu'il y a eu une mobilisation importante des Premières nations dans ces provinces?

**John Paul, directeur général, Congrès des chefs des Premières nations de l'Atlantique :** Je peux vous répondre parce que j'ai présenté le projet de loi et les propositions à l'assemblée des chefs de l'Ontario, l'hiver dernier, quand nous avons mené le processus d'engagement. Selon les disponibilités, le personnel de l'Assemblée des chefs du Manitoba et moi-même et mon personnel avons parcouru le pays pour assister à diverses manifestations auxquelles nous étions invités. Les chefs du Manitoba et nous-mêmes nous sommes divisé le pays.

**Le président :** Pourriez-vous vous identifier?

**M. J. Paul :** Je m'appelle John Paul. Nous ne sommes pas allés au Québec.

**Le président :** Chef Paul, si quelqu'un veut commenter, nous aimerions qu'il vienne au micro pour que son intervention soit captée pour la télévision. Les caméras ne peuvent pas vous trouver.

**Le sénateur Ataullahjan :** Avez-vous dit que vous aviez mené des consultations au Québec?

**M. J. Paul :** Non.

**Le sénateur Sibbeston :** Ma première question s'adresse à Mme Wilson-Raybould et elle porte sur l'article 3, dont elle a parlé. J'ai participé à des élections comme député provincial, parfois j'ai obtenu 85 p. 100 des voix, et parfois 17 p. 100. Des gens normalement très sensés peuvent devenir parfaitement irrationnels en période électorale. C'est un processus émotif. Il me semble que ces dispositions permettent au ministre d'intervenir quand il y a un conflit prolongé. Je sais que cela peut durer des années. Des avocats qui ont comparu devant nous et qui ont de l'expérience dans ce domaine affirment que tout conflit découlant

somewhat sympathetic with a process of ending a protracted dispute. The alternative to that would be having some kind of a tribunal deal with it.

If you could respond to that, recognizing in this setting we are rational, but out there in elections things become crazy, emotional and irrational. This is an attempt to deal with that silly and crazy situation.

**Ms. Wilson-Raybould:** Thank you for the question, and congratulations on getting elected by 85 per cent of the vote. That is excellent.

As I indicated in my presentation, of course we recognize that under clause 3 it is optional for a First Nation by way of passage of a band council resolution to enter into the provisions of Bill S-6. What is objectionable is subclauses 3(1)(b) and (c). Subclause (b) particularly takes away that optional component in that the minister can compel or order a First Nation into these provisions.

My view, and the truth, is that whether it results in a difficult situation or emotions running high, this is something First Nations need to sort out for themselves. Currently, the minister has options under the Indian Act to address these issues, but simply being able to impose on a First Nation is not an option.

**Senator Sibbeston:** My other question deals with Chief Candice Paul raising the idea of a tribunal. Our Senate committee, when studying the issue of First Nations elections, recommended in our report that some kind of a tribunal be set up to deal with elections, election appeals and so forth. I am certainly sympathetic to that. When the minister was here a couple of weeks ago, I raised that with him, but he did not really respond in a positive way.

Do you feel strongly that this is still something that should be pursued with a future amendment perhaps or something that, inasmuch as it is not in this legislation, should be in the legislation in the future?

**Ms. Paul:** Yes. Definitely we feel that a tribunal is an important part. Currently, an appeal system takes too long, and in order for healing to take place in your community, a tribunal system would hopefully be quick, have people who know First Nations culture and deal with things in a timely manner.

**Senator Patterson:** I would like to thank both presenters. I think there is clear advice and recommendations from the Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs Secretariat.

I would like to ask Chief Wilson-Raybould about her strong comments with regard to clause 3. I would not want to be part of promoting colonialism — we have had enough of that, including in the North — but I must ask you a couple of specific questions.

des élections entre les membres d'une bande est très coûteux. Je suis plutôt attiré par un processus qui permet de mettre fin à un conflit prolongé. L'autre solution consiste à faire appel à un tribunal.

Avez-vous une réponse, compte tenu du fait qu'ici, dans ce contexte, nous sommes rationnels, mais qu'en période électorale les émotions l'emportent souvent sur la raison? C'est un effort pour calmer le jeu.

**Mme Wilson-Raybould :** Merci de cette question, et félicitations pour avoir obtenu 85 p. 100 des voix. C'est excellent.

Comme je l'ai dit dans mon exposé, évidemment, nous reconnaissons qu'en vertu de l'article 3, une Première nation n'est pas tenue d'adopter une résolution du conseil pour se prévaloir des dispositions du projet de loi S-6. Nos réserves concernent les alinéas 3(1)(b) et (c). L'alinéa b), en particulier, élimine le caractère facultatif puisque le ministre peut ordonner à une Première nation d'adhérer à ce régime.

Selon moi, et vraiment peu importe que la situation soit difficile ou émotive, c'est quelque chose que les Premières nations doivent régler elles-mêmes. Actuellement, le ministre peut intervenir dans ces dossiers en vertu de la Loi sur les Indiens, mais nous refusons qu'il puisse intervenir pour imposer quelque chose aux Premières nations.

**Le sénateur Sibbeston :** Mon autre question porte sur ce que disait la chef Candice Paul au sujet des tribunaux. Notre comité sénatorial, suite à l'étude du système électoral des Premières nations, a recommandé dans son rapport qu'un tribunal quelconque soit institué pour régler les questions relatives aux élections, les appels, et cetera. C'est certainement une solution que me plaît. Quand le ministre est venu, il y a quelques semaines, j'en ai discuté avec lui, mais il n'a pas répondu de façon vraiment positive.

Êtes-vous convaincue que c'est encore quelque chose qu'il faudrait faire, peut-être au moyen d'un amendement futur, quelque chose de ce genre? Si ce n'est pas dans la loi, est-ce qu'il faudrait l'y intégrer ultérieurement?

**Mme Paul :** Oui. Selon nous, un tribunal est certainement un élément important. À l'heure actuelle, le processus d'appel est très lent, et pour que les collectivités se rétablissent il serait bon d'avoir un tribunal qui serait composé de gens qui connaissent la culture des Premières nations et qui réglerait les choses rapidement.

**Le sénateur Patterson :** Je remercie les deux personnes qui ont présenté les exposés. Je crois que le Congrès des chefs des Premières nations de l'Atlantique a formulé des conseils et des recommandations clairs.

J'aimerais demander au chef Wilson-Raybould de développer ses commentaires bien sentis au sujet de l'article 3. Je ne veux pas promouvoir le colonialisme — nous en avons eu suffisamment, y compris dans le Nord —, mais je vais poser deux ou trois questions précises.

In clause 3(1), you said the problem with the minister adding the name of a First Nation to the schedule in certain circumstances is that it is done without the First Nation's consent. Have you skated over the fact that under subclause 3(1)(a), the First Nation council must have provided the minister with a resolution requesting that the First Nation be added to the schedule? Is that not getting the consent of the First Nation for the minister to act?

**Ms. Wilson-Raybould:** Thank you for that clarification. Certainly, in looking at clause 3(1)(a), it is the option of a First Nation by way of resolution to enter into or become scheduled to the act. Subclause 3(1)(b) is different in terms of the minister's looking at protracted disputes, which is not a defined term in the act, so it leaves a lot of discretion to the minister in scheduling that First Nation without their consent in this particular clause to the provisions of Bill S-6.

In my view, and picking up on the previous question, that goes against the consent of the First Nation. Certainly solving the challenges that we face, not in an overwhelming number of communities, but solving the challenges by providing a different option does not necessarily solve the problem; it could potentially create more of a problem.

**Senator Patterson:** At the risk of putting words in your mouth, are you saying that clause 3(1)(a) may be okay, but it is clauses 3(1)(b) and (c) that are the offensive provisions?

**Ms. Wilson-Raybould:** That is exactly what I am saying in terms of subclauses 3(1)(b) and (c). We would look to an amendment to strike these subclauses.

In reviewing Minister Duncan's testimony before this committee, he had indicated that he would never invoke these clauses unless there was a very intractable situation, and then he repeated he would never do that. Certainly we want to ensure that no subsequent minister would do that, either.

**Senator Patterson:** One final supplementary question. Thank you for that answer. You answered a question I was going to ask, which is what you are recommending; you are recommending that subclauses (b) and (c) be struck.

I was intrigued that you did say, if I understood you rightly — and I am not trying to give you a hard time — that there are options under the Indian Act that allow the minister to deal with these situations. I am not sure what you are referring to; I am not familiar enough with the Indian Act to know.

I guess I am curious. You have spoken eloquently against continued colonialization and for moving along the road to the continuance of governance, but are there provisions in the Indian Act that could be used to fix up problems like a protracted leadership dispute or corrupt practices? Are those less colonial than what is proposed in subclauses (3)(1)(b) and (c)? Is the minister not acting under other provisions of the Indian Act with the same kind of colonial approach that you have eloquently criticized?

Au paragraphe 3(1), vous dites que là où le bât blesse, c'est que quand le ministre ajoute le nom d'une Première nation à l'annexe, dans certains cas, il le fait sans le consentement de cette Première nation. Avez-vous songé qu'en vertu de l'alinéa 3(1)(a), le conseil de la Première nation doit avoir présenté au ministre une résolution demandant que la Première nation soit inscrite à l'annexe? Est-ce que la Première nation ne consent pas ainsi à l'intervention du ministre?

**Mme Wilson-Raybould :** Merci de cette précision. Certes, à l'alinéa 3(1)(a), une Première nation peut adopter une résolution pour s'inscrire à l'annexe. L'alinéa 3(1)(b) est différent. Dans ce cas, c'est le ministre qui intervient dans un conflit prolongé, et cette expression n'est pas définie dans la loi. Le ministre a donc beaucoup de latitude pour inscrire la Première nation sans son consentement en vertu de cette clause particulière du projet de loi S-6.

Selon moi, et je reviens à la question précédente, cela va à l'encontre de la notion de consentement de la Première nation. Bien sûr, relever les défis auxquels nous sommes confrontés dans un petit nombre de collectivités en offrant une autre option ne règle pas nécessairement le problème; cela pourrait même en créer d'autres.

**Le sénateur Patterson :** Je vous ai peut-être mal comprise, mais est-ce que vous nous avez dit que l'alinéa 3(1)(a) était acceptable, alors que les alinéas 3(1)(b) et (c) ne l'étaient pas?

**Mme Wilson-Raybould :** C'est exactement ce que je dis pour les alinéas 3(1)(b) et (c). Nous voudrions que le projet de loi soit amendé de façon à éliminer ces alinéas.

Dans le témoignage qu'il a livré au comité, le ministre Duncan a indiqué qu'il n'invoquerait jamais ces alinéas à moins d'une situation vraiment insoluble, et il a répété qu'il ne le ferait jamais. Nous voulons bien sûr qu'il soit impossible pour un autre ministre de le faire.

**Le sénateur Patterson :** J'ai une dernière question. Merci de cette réponse. Vous avez répondu à une question que j'allais poser, à savoir quelle était votre recommandation. Vous recommandez donc d'éliminer les alinéas (b) et (c).

Un de vos commentaires m'a intrigué. Si je vous ai bien comprise — et je n'essaie pas de vous faire la vie dure —, vous dites que la Loi sur les Indiens contient des options qui permettent au ministre de régler ces situations. Je ne sais pas à quoi vous faites allusion; je ne connais pas assez bien la Loi sur les Indiens.

Je suis curieux. Vous avez parlé avec éloquence contre la colonisation et en faveur d'un cheminement vers la gouvernance, mais il y a des dispositions dans la Loi sur les Indiens qui pourraient être utilisées pour régler des problèmes comme les conflits de leadership prolongés ou la corruption. Est-ce qu'ils sont de nature moins coloniale que ce qui est proposé aux alinéas (3)(1)(b) et (c)? Est-ce que le ministre n'agit pas en vertu des dispositions de la Loi sur les Indiens avec le même genre d'approche colonialiste que vous critiquez ouvertement?

**Ms. Wilson-Raybould:** Thank you for the supplemental question. The Indian Act as a piece of legislation certainly has created enormous challenges within our First Nations.

In working to move away from the Indian Act, First Nations are seeking alternatives in developing their own custom election codes, which are codes that take a significant amount of time to develop in communities and are legitimized by their citizens, or looking to alternatives to improve certain provisions that are contained within the Indian Act system. Those are reflected in the APC's submissions here today, in terms of expanding the election term to four years, looking towards a common election date, and looking at nomination processes and mail-in ballots.

In response to your question around colonialism and the minister injecting or imposing upon First Nations, we are looking to move away from that. We are looking to eliminate the minister from imposing provisions in our lives, but to support First Nations in developing their capacity. Of course we look to our Crown partners to support First Nations in doing so and to support our First Nations in developing what is appropriate for them in their own elections, and even beyond elections, fundamentally developing their core institutions. We are looking to First Nations — and this is a challenge that all governments face — to develop rules to resolve disputes in appropriate ways when they are encountered in our communities. That could be, as was suggested in the Senate report and as was suggested by the AMC and the APC, looking to traditional ways or alternative dispute mechanisms to resolve issues when they arise in and around elections, whether that be in a tribunal setting that is supported by First Nations and developed by First Nations, commissions or otherwise. In any case, we look to eliminate the role of the minister in imposing systems on our communities.

**Senator Dyck:** You made very clear presentations about the advantages of Bill S-6. I particularly liked the analogy of the Indian Act being like a balloon. I might propose that perhaps that balloon is overinflated or even twisted. You get those balloons that you twist into odd shapes. It is not really a workable piece of legislation in modern times.

I was curious about the clauses with regard to the appeal processes looking at whether there should be a tribunal versus the court system as outlined in the bill. When the minister was here, I believe he indicated that, in any case, even if he were the person involved making the final decision, that decision could still be appealed to the courts.

Under the Indian Act, if there is an appeal, apparently it takes a long time and the minister is responsible, so you get a protracted dispute. Do you think it is any shorter by going directly to the court system? In terms of time, is the provision in Bill S-6 better than going through the minister or going through a tribunal?

**Mme Wilson-Raybould :** Merci de cette question supplémentaire. La Loi sur les Indiens est une loi qui a créé d'énormes difficultés au sein de nos Premières nations.

En travaillant pour se libérer de la Loi sur les Indiens, les Premières nations cherchent des solutions de rechange pour élaborer leurs propres codes électoraux coutumiers, des codes qui nécessitent une longue réflexion dans les collectivités et qui sont légitimés par les citoyens, ou des solutions pour améliorer certaines dispositions du régime de la Loi sur les Indiens. Cela est reflété dans les exposés que le CCPNA a présentés ici, aujourd'hui, lorsque nous parlons de prolonger le mandat des élus pour le porter à quatre ans, de fixer des dates d'élection communes, de définir des processus de mise en candidature et de scrutin postal.

Pour répondre à votre question au sujet du colonialisme et du ministre qui intervient ou impose des choses aux Premières nations, nous voulons nous éloigner de cela. Nous voulons qu'il soit impossible pour le ministre d'imposer quoi que ce soit dans nos vies, et qu'il aide plutôt les Premières nations à renforcer leur capacité. Évidemment, nous comptons sur nos partenaires étatiques pour appuyer les Premières nations dans cette démarche et les aider à élaborer ce qui leur convient en matière de processus électoraux et même, au-delà des élections, à développer leurs institutions élémentaires. Nous comptons sur les Premières nations — et c'est une tâche qui incombe à tous les gouvernements — pour élaborer des règles nécessaires au règlement approprié des conflits qui pourraient survenir dans nos collectivités. Il pourrait s'agir, comme le suggèrent le rapport sénatorial ainsi que l'ACM et le CCPNA, d'examiner des méthodes traditionnelles ou des mécanismes de règlement des différends pour régler les problèmes qui surviennent dans un contexte électoral, qu'il s'agisse d'un tribunal appuyé et créé par les Premières nations, de commissions ou d'autres solutions. Quoi qu'il en soit, nous cherchons à éliminer le rôle ministériel qui consiste à imposer des régimes à nos collectivités.

**Le sénateur Dyck :** Vous avez très clairement présenté les avantages du projet de loi S-6. J'ai particulièrement aimé l'analogie de la Loi sur les Indiens avec un ballon. Je crois que ce ballon est peut-être trop gonflé et même déformé. Vous savez, ces ballons dont on peut modifier la forme. Cette loi n'est plus vraiment adaptée à notre époque.

J'étais curieuse de connaître les dispositions relatives aux processus d'appel, je me demandais s'il valait mieux avoir un tribunal ou le système judiciaire décrit dans le projet de loi. Quand le ministre est venu, je crois qu'il a indiqué que, de toute façon, si jamais il intervenait dans la décision définitive, cette décision pourrait encore être contestée devant les tribunaux.

En vertu de la Loi sur les Indiens, le processus d'appel est apparemment très long, et le ministre est responsable, alors le conflit traîne en longueur. Pensez-vous qu'il serait plus rapide de s'adresser directement aux tribunaux? Pour ce qui est des délais, la disposition du projet de loi S-6 est-elle préférable à un recours au

Would a tribunal decision also be subject to an appeal through the courts? Is the court system really the final option no matter which way we go?

**Ms. Wilson-Raybould:** I would submit ultimately the court is the last point of clarification or for seeking declaration, so there is always the option to go to the court. I can speak from my own community's perspective regarding appeals. We have our own custom code, and when we have disputes around elections, which has never happened, we go to our council of elders. The procedures of our council of elders are enshrined in our election code.

I have heard from First Nations, whether in Manitoba or in discussions with my friends here and in hearing their testimony, that there should be the potential to look at options other than necessarily going directly to the courts, to look to First Nations-driven solutions and options to create an intermediary or tribunal or commission to be able to aggregate First Nations, if possible, for looking at elections, building capacity and providing overview for disputes that may arise. There should be that potential for First Nations to do that of their own accord, to seek to resolve elections disputes much like First Nations have done who have developed custom election codes. They have put in place alternative provisions, based upon culture, tradition and priorities, to ultimately going to the courts.

**Mr. J. Paul:** The ultimate goal that we are trying to achieve is to improve the election process, including the appeal process. At the end of the day, whatever it is, someone can still end up taking you to court, whether it is through what is identified in the legislation, or if they do not agree with the tribunal, it could end up in the court system again. Our perspective is trying to be sensitive and respectful of our communities, their needs and their aspirations to come up with the elections and the appeal process that work. We know now that under the Indian Act it does not work, and we are trying to fix it.

As she said about the custom approaches, they have mechanisms in those custom appeal processes that do include dispute resolution, but even with those custom systems they could end up in court as well if it is not resolved. If someone still does not agree, they could still revert to the courts.

**Senator Dyck:** Chief Wilson-Raybould, you mentioned that Bill S-6 makes no distinction between those First Nations who hold elections under the Indian Act versus those who hold custom code elections. Why is that a problem?

**Ms. Wilson-Raybould:** I alluded to that briefly in my opening comments. From my reading of the bill and all the information around it that has come out, a First Nation can, by way of a band council resolution, apply to become a schedule to the act. There is no distinction between nations under the Indian Act or those under custom codes. In my thinking and view around that,

ministère ou au tribunal? Est-ce qu'une décision judiciaire peut également faire l'objet d'un appel? Le système judiciaire est-il vraiment la dernière option?

**Mme Wilson-Raybould :** Je crois qu'effectivement le tribunal est le dernier recours pour obtenir des précisions ou une déclaration, alors il y a toujours cette option de s'adresser au tribunal. Pour ce qui est des appels, je peux parler pour ma propre collectivité. Nous avons notre propre code coutumier, et en cas de conflit concernant les élections — ce qui ne s'est jamais produit — nous nous adressons au conseil des aînés. Les procédures de notre conseil des aînés sont énoncées dans le code électoral.

J'ai entendu des membres des Premières nations, au Manitoba ou à l'occasion de discussions avec mes amis les sénateurs et dans les témoignages, dire que l'on pourrait examiner d'autres options que le recours direct aux tribunaux, envisager des solutions définies par les Premières nations pour créer un intermédiaire, un tribunal ou une commission par exemple, afin de réunir les Premières nations, si possible, et d'examiner les questions relatives aux élections, de renforcer la capacité et de considérer les conflits éventuels. Les Premières nations devraient pouvoir procéder ainsi de leur plein gré, chercher à régler les conflits électoraux tout comme l'ont fait les Premières nations qui ont adopté des codes électoraux coutumiers. Elles ont adopté des dispositions fondées sur la culture, les traditions et les priorités, et les tribunaux constituent un dernier recours.

**M. J. Paul :** Notre objectif est d'améliorer le processus électoral, y compris la procédure d'appel. Au bout du compte, indépendamment du régime, quelqu'un peut toujours tenter des poursuites en s'adressant au mécanisme prévu par la loi ou, s'ils ne sont pas d'accord avec le tribunal, en se tournant à nouveau vers le système judiciaire. Nous, nous cherchons à respecter nos collectivités, leurs besoins et leurs aspirations pour mettre sur pied un processus électoral et une procédure d'appel qui nous conviennent. Nous savons maintenant que ce qui existe en vertu de la Loi sur les Indiens ne fonctionne pas et nous essayons de corriger le tir.

Comme elle a dit au sujet des approches coutumières, ces processus d'appel coutumiers prévoient des mécanismes, notamment pour le règlement des différends, mais il est quand même possible de se retrouver devant les tribunaux si la question n'est pas réglée. Si quelqu'un n'est toujours pas satisfait, il peut se tourner vers les tribunaux.

**Le sénateur Dyck :** Chef Wilson-Raybould, vous avez dit que le projet de loi S-6 ne faisait pas de distinction entre les Premières nations qui tiennent des élections en vertu de la Loi sur les Indiens et celles qui ont des codes électoraux coutumiers. Pourquoi est-ce un problème?

**Mme Wilson-Raybould :** J'y ai fait allusion dans ma déclaration préliminaire. D'après ce que je vois et compte tenu de toute l'information qui circule au sujet du projet de loi, une Première nation peut, sur résolution du conseil de bande, demander d'être inscrite à l'annexe de la loi. Il n'y a pas de distinction entre les nations régies par la Loi sur les Indiens et

coming from a custom election community, we went through years and years of discussions around our custom code and community engagement. Ultimately, our code was legitimized by our citizens by way of a referendum.

In reading the act, the concern that I had was, for example, and I have great respect for our chief, a chief and a council that came in that wanted to become scheduled to Bill S-6 would be able to do so and pass a band council resolution, which has a much less onerous procedure than a referendum. I believe in our custom code there are provisions around that that prevent a First Nation from being able to do that, but the chance still exists out there of having a resolution trump a referendum.

It was perhaps an unintentional consequence of the drafting, but I just wanted to point that out as a concern.

**Senator Dyck:** Chief Paul, why would you prefer Bill S-6 as opposed to going the custom code route? You did an excellent job of saying why this is superior to the Indian Act provisions, but why would you not go the custom code route?

**Mr. J. Paul:** We did talk to the people about custom codes in our region, which are about 25 per cent of the communities, and other communities that have the custom codes. When they created the custom codes, they went through the rigorous process they went through. The problem we found or that was identified in some cases is that these codes, to some degree, have not been updated since their origin and are now falling behind as legal doctrine changes over time.

A big issue that we saw is that the custom codes and the hard work communities do try to cover all possible angles when they are preparing those codes. They cover every possible angle. However, the problem is that, in our region, since the first number of communities went into custom codes, nobody has followed. We tried to figure out what was going on with the other ones and why they did not go. Getting a custom code is an onerous process, and the council and the community had to be committed, because it takes months and years to go through the process to allow the 100 per cent engagement and 100 per cent participation. Everyone is involved in the understanding of the custom code.

I believe that at the end of the day we must respect those things, but one thing that the custom code communities are telling us, with the Charter and new changes in the law, is that some of them are concerned that there will be challenges relative to the custom codes based on legislation that has changed over time. That puts some of the custom codes at risk where some communities may have not updated in a systematic way over time.

**Ms. Paul:** To add to that, we face seriously low participation in communities to get people out to talk about these things and the work that needs to be done. That is a big problem, too.

celles qui ont des codes coutumiers. Selon moi, et je viens d'une collectivité dotée d'un code électoral coutumier, notre code coutumier et l'engagement communautaire ont fait l'objet de discussions pendant des années. Finalement, notre code a été entériné par nos citoyens lors d'un référendum.

À la lecture de la loi, je me suis dit que, par exemple — et j'ai énormément de respect pour notre chef — un chef et un conseil qui voudraient inscrire leur collectivité à l'annexe de la loi pourraient le faire au moyen d'une résolution du conseil de bande, ce qui est beaucoup plus simple qu'un référendum. Je crois que notre code coutumier comprend des dispositions qui empêchent notre Première nation de procéder ainsi, mais il est toujours possible que, quelque part, une résolution du conseil l'emporte sur un référendum.

C'est peut-être une conséquence fortuite du projet de loi, mais je voulais simplement faire valoir cette préoccupation.

**Le sénateur Dyck :** Chef Paul, pourquoi préférez-vous le projet de loi S-6 au code coutumier? Vous nous avez très bien expliqué que le projet de loi était supérieur aux dispositions de la Loi sur les Indiens, mais pourquoi ne pas choisir plutôt un code coutumier?

**M. J. Paul :** Nous avons parlé des codes coutumiers dans notre région, où environ 25 p. 100 des collectivités en ont un, ainsi qu'à d'autres collectivités qui ont des codes coutumiers. Lorsqu'elles ont créé leurs codes coutumiers, elles ont suivi un processus rigoureux. Le problème que nous percevons ou qui nous a été souligné dans certains cas, c'est que ces codes, dans une certaine mesure, n'ont pas été modernisés depuis leur création et qu'ils accusent maintenant du retard, car la loi a évolué.

Un des principaux problèmes que nous avons constatés est que les codes coutumiers et les collectivités s'efforcent de traiter de tous les aspects possibles pendant la rédaction. Ils couvrent tous les aspects possibles. Toutefois, dans notre région, depuis l'adoption des premiers codes coutumiers, personne n'a suivi. Nous essayons de comprendre ce qui se passe et pourquoi le mouvement s'est arrêté. Il est difficile de mettre un code coutumier au point, et les conseils et les collectivités doivent s'engager, parce qu'il faut des mois et des années de travail pour mener le processus à terme. Il faut une mobilisation complète et une participation pleine et entière. Tous doivent participer pour comprendre le code coutumier.

Je crois que, finalement, nous devons respecter ces choses, mais les collectivités qui ont un code coutumier nous disent que la Charte et les changements de la loi les inquiètent, ils craignent que les codes coutumiers puissent faire l'objet de contestations fondées sur une loi qui a évolué. Cette situation menace certains codes coutumiers que les collectivités n'ont peut-être pas modernisés de façon systématique.

**Mme Paul :** La participation est très faible dans les collectivités, les gens ne parlent pas de ces choses et le travail ne se fait pas. C'est un sérieux problème.

**Senator Raine:** We appreciate your support for the intent of the bill, and we also believe that moving from a two-year term to a four-year term will make a huge difference.

To the Atlantic Policy Congress people, do you think that moving to the four-year term will assist First Nations in going the next step and having their own code, recognizing that some of the advantages of a custom code are in the appeal process and setting up an elders' council to look after appeals? Do you see the four-year term as a stepping stone to eventually going to full custom codes?

**Mr. J. Paul:** Our intent is the same as everyone else's, moving on the continuum toward self-government and self-determination. We look at this as an incremental step. I believe that moving from a two-year to a four-year time frame for the election process will have fundamental changes in the way the community does things. The changes that will occur through this are quite fundamental in communities, and we will only see it as it plays out in the communities. When we talked about some of the things that were proposed in the legislation, our own leaders and members could not believe there were no penalties under the Indian Act election regime for doing anything wrong in an election. People were shocked. I think that going to a longer term of four years will help ensure that communities do build the capacity and, if they so choose, will have the knowledge, the expertise and capacity to develop a custom code. If that is the end plan for the community, they will get there. We are trying to support incremental steps to help them move in that direction. The bill will help do that in a wide range of aspects and hopefully will get our young people thinking about a long-term vision and get our young people to think about a future beyond 730 days, which is the current election process.

**Senator Raine:** Are you concerned about subclauses 3(1)(b) and (c)? I personally think that probably a very small group of First Nations would fall into that "something has to be done about this" situation. I do not think anyone feels 100 per cent comfortable that the minister should decide. However, is there another mechanism that could be put in place? With the two-year term that exists, issues are probably more prevalent, so is it acceptable to force people to go to a four-year term?

**Mr. J. Paul:** I would say that imposing an external will on a community has consequences. We have learned over the years that if anyone imposes their will upon them, communities are very negative about that kind of stuff. We really do have to garner the support and engagement of all our citizens to make these changes for the betterment of the communities for the long run.

**Senator Raine:** Do you think it would be possible to rephrase (b) and (c) so that the minister can request that a referendum be held to go this route so that there would be a mechanism where the people in the community can have a voice that may be different than what their council would choose? Is that an option?

**Le sénateur Raine :** Merci de l'appui que vous accordez à l'esprit de la loi. Nous croyons nous aussi que la prolongation du mandat de deux à quatre ans fera une énorme différence.

Je m'adresse aux représentants du Congrès des chefs des Premières nations de l'Atlantique. Pensez-vous que l'adoption d'un mandat de quatre ans aidera les Premières nations à passer à la prochaine étape et à adopter un code, compte tenu de certains avantages du code coutumier et notamment du processus d'appel et de l'établissement d'un conseil des aînés pour entendre les appels? Croyez-vous que le mandat de quatre ans est une mesure transitoire qui mènera à l'adoption de codes coutumiers?

**M. J. Paul :** Nous voulons tous la même chose, nous voulons progresser sur le continuum de l'autonomie gouvernementale et de l'auto-détermination. Nous voyons là une mesure transitoire. Je crois que la possibilité de porter de deux à quatre ans la durée du cycle électoral modifiera fondamentalement la façon dont les collectivités travaillent. Les changements qui surviendront grâce à cette mesure sont plutôt fondamentaux, et nous les constaterons dans les collectivités. Quand nous parlions de certains des éléments proposés dans le projet de loi, nos dirigeants et nos membres étaient renversés d'apprendre qu'il n'y avait pas de pénalités prévues dans le régime électoral de la Loi sur les Indiens pour les infractions électorales. Les gens étaient scandalisés. Je crois que les mandats de quatre ans aideront les collectivités à renforcer leurs capacités et, si elles le désirent, à développer les connaissances, le savoir-faire et la capacité nécessaires à l'élaboration d'un code coutumier. Si c'est là l'objectif de la collectivité, elle y parviendra. Nous essayons d'appuyer des mesures progressives pour les aider à cet égard. Le projet de loi nous aidera pour tout un éventail d'aspects et, je l'espère, il incitera nos jeunes à penser à long terme, à penser à un avenir qui s'étend sur plus de 730 jours, ce qui est la durée actuelle du cycle électoral.

**Le sénateur Raine :** Est-ce que les alinéas 3(1)(b) et (c) vous inquiètent? Personnellement, je pense qu'un très petit groupe de Premières nations connaîtraient ces situations extrêmes. Je pense que personne n'est entièrement confortable à l'idée de confier la décision au ministre. Toutefois, est-ce qu'il y a un autre mécanisme qu'on pourrait adopter? Avec le mandat de deux ans, les problèmes sont probablement plus fréquents, alors serait-il acceptable d'obliger les gens de passer à un mandat de quatre ans?

**M. J. Paul :** Je crois qu'imposer une volonté extérieure à la collectivité a toujours des conséquences. Nous savons d'expérience que si quelqu'un impose sa volonté aux collectivités, celles-ci réagissent très mal. Il faut vraiment obtenir le soutien et la mobilisation de tous nos citoyens pour effectuer ces changements, pour améliorer la collectivité à long terme.

**Le sénateur Raine :** Pensez-vous qu'il serait possible de reformuler les alinéas (b) et (c) pour que le ministre puisse demander la tenue d'un référendum, pour instaurer un mécanisme qui permettrait aux membres de la collectivité de s'exprimer autrement que par la décision de leur conseil? Est-ce une option?

**Mr. J. Paul:** I think it goes back to the individual communities. In this type of stuff, the will of the people is paramount in terms of what you do. If there were a mechanism to do that that made sense, I am sure people could consider it.

**Ms. Wilson-Raybould:** To follow up on that question, I was alluding to that in my comments regarding another mechanism and how those around this table and the Government of Canada can support First Nations in moving down that continuum, as we have been talking about. Support nation building. Support First Nations in developing their governance capacity. Support First Nations in being able to establish their own core institutions, including elections. Any imposition by the minister, whether a referendum or otherwise, is seen as being contrary to nation building and supporting First Nations' governing capacity.

First Nations, like other governments, must be responsible for their own governments. The truth is, as I have said, First Nations have to work these issues and challenges out for themselves, whether it be in elections or otherwise. This is not just particularly a question about elections; more broadly, it is about supporting First Nations moving down that continuum and developing their core institutions and not having the minister or the Government of Canada stand in the way but supporting that effort.

**Senator Raine:** I presume the Assembly of First Nations is aware of First Nations who are experiencing governance problems and that the Assembly of First Nations has programs in place to also assist those First Nations to learn from the ones who are being successful in their governance models. Would that be fair to say?

**Ms. Wilson-Raybould:** It is a fair comment. The national chief and the Assembly of First Nations right across the country are looking to and working with communities to support one another, to share our experiences and our successes as well as our challenges and to learn from them. For my part as the regional chief, coming from British Columbia, we have sought to share those experiences and what our communities are doing and are engaged in around governance by way of a governance report that we put together that reflects the situation in all 203 of our communities.

In my region, 109 First Nations have custom election codes, 77 are still under the Indian Act and 13 have election laws that are contained for the most part in constitutions. Those First Nations are all self-governing.

There are experiences to be drawn from all First Nations, no matter where they are on the continuum. Nationally we support this sharing of information, but at the same time, we look to our Crown partners to support capacity building in our communities and to support our First Nations in developing their own core institutions.

**Senator Meredith:** Thank you so much to the presenters. I apologize for my delay.

**M. J. Paul :** Je crois que cela appartient aux collectivités elles-mêmes. Dans ce genre de situation, la volonté de la population est primordiale. S'il y avait un mécanisme logique, je suis certain que les gens l'envisageraient.

**Mme Wilson-Raybould :** Pour rester dans la même veine, je dirai que j'y ai fait allusion dans mes commentaires au sujet d'un autre mécanisme et de la façon dont ceux qui sont ici et le gouvernement du Canada peuvent appuyer les Premières nations pour les aider à progresser sur ce continuum. Il faut appuyer l'édification des nations, appuyer les Premières nations pour qu'elles renforcent leur capacité de gouvernance, appuyer les Premières nations pour qu'elles établissent leurs propres institutions fondamentales, y compris les élections. Toute imposition par le ministre, que ce soit à la suite d'un référendum ou autrement, est perçue comme une entrave à l'édification des nations et à la capacité de gouvernance des Premières nations.

Les Premières nations, comme d'autres gouvernements, doivent être responsables de leurs gouvernements. En vérité, je le répète, les Premières nations doivent régler ces questions et relever ces défis elles-mêmes, qu'il s'agisse d'élections ou d'autre chose. Ce n'est pas seulement la question des élections. En règle générale, il faut appuyer les progrès des Premières nations sur le continuum et les aider à élaborer leurs institutions fondamentales sans ingérence du ministre ni du gouvernement du Canada, mais avec leur appui.

**Le sénateur Raine :** J'imagine que l'Assemblée des Premières Nations sait quelles Premières nations ont des problèmes de gouvernance et que l'Assemblée des Premières Nations a un programme pour les aider à apprendre de celles qui ont réussi à instaurer leur modèle de gouvernance. Est-ce que c'est juste?

**Mme Wilson-Raybould :** Oui. Le chef national et l'Assemblée des Premières Nations, dans tout le pays, collaborent avec les collectivités pour qu'elles s'appuient les unes les autres, qu'elles partagent leurs expériences et leurs réussites ainsi que leurs difficultés et qu'elles en tirent les leçons qui s'imposent. Moi, à titre de chef régionale de la Colombie-Britannique, je peux vous affirmer que nous avons essayé de partager ces expériences et vous expliquer ce que font nos collectivités en matière de gouvernance en publiant un rapport sur la gouvernance qui reflète la situation de nos 203 collectivités.

Dans ma région, 109 Premières nations ont des codes d'élection coutumiers, 77 sont encore assujetties à la Loi sur les Indiens et 13 ont des lois électorales généralement consacrées par des constitutions. Ces Premières nations sont toutes autonomes.

Il y a des leçons à tirer de toutes les Premières nations, où qu'elles se trouvent sur le continuum de la gouvernance. Au pays, nous appuyons cet échange d'information, mais nous attendons aussi de nos partenaires étatiques qu'ils favorisent le renforcement des capacités dans nos collectivités et qu'ils aident les Premières nations qui définissent leurs propres institutions fondamentales.

**Le sénateur Meredith :** Merci beaucoup de ces exposés. Pardonnez-moi mon retard.

Chief Wilson-Raybould, it is so good to see you again. I caught the tail end of your presentation. Correct me if I am wrong, but did I hear you say that this legislation is not necessary as you are moving forward with respect to the bands developing their own election codes or the process of running their own elections? Or are there amendments you are recommending should be made to this legislation but you support it overall? Can you clarify that for me?

**Ms. Wilson-Raybould:** Thank you. It is nice to see you again as well.

In terms of this piece of legislation, Bill S-6, we of course support the Atlantic Policy Congress, and we support the development of tools that are led by First Nations to enable them to improve their election systems. As my friends have indicated and as I look at the bill, there is substantial improvement to some of the provisions under the Indian Act.

Regarding what I was speaking about with respect to recommendations or amendments to this bill, I would recommend that this committee look at removing subclauses 3(1)(b) and (c), as those give the minister the authority to add or schedule First Nations to this act.

I think that answers your question, senator, unless there is a follow-up.

**Senator Meredith:** Yes. You also talked about the appeals process. In your opinion, do you not feel that this bill addresses the concerns of timeliness, frequency of appeals and transparency to the overall process?

**Ms. Wilson-Raybould:** In terms of appeals, removing the appeal mechanism from the minister to the courts is certainly an option. It is an option that some First Nations in my province have undertaken and agreed to, citing that it is potentially cheaper and has been reflected as being such.

With that said, I know there are First Nations across the country that look to have some other body, when supported by First Nations or when First Nations want to aggregate as such, to develop an institution to assist in elections, whether it be in terms of developing capacity around election codes, developing a point wherein there can be a shared person to monitor elections or having alternative appeals to the courts, to be able to establish appropriate mechanisms where there is a dispute within an election, so that the First Nation can go to a body that they assisted in constructing, which is more appropriate for resolving these disputes.

I mentioned that in my own community, our alternative dispute mechanism is our council of elders who will decide, based on strict provisions that we have set out in our own code, whether or not they would overturn an election in our community.

**Senator Meredith:** I am always tying this back to economic development. I think Mr. John Paul spoke about the future of our youth seeing a four-year term as opposed to a two-year term. I

Chef Wilson-Raybould, je suis ravi de vous revoir. J'ai entendu la fin de votre exposé. Je me trompe peut-être, mais je crois que vous avez dit que ce projet de loi n'était pas nécessaire lorsque les bandes élaborent leurs propres codes électoraux ou déterminent leur processus électoral. Est-ce que vous recommandez des amendements à ce projet de loi que vous appuyez de façon générale? Pourriez-vous préciser cela?

**Mme Wilson-Raybould :** Merci. Je suis moi aussi heureuse de vous revoir.

Pour ce qui est du projet de loi, S-6, nous appuyons évidemment la position du Congrès des chefs des Premières nations de l'Atlantique et nous appuyons l'élaboration d'outils sous la direction des Premières nations pour leur permettre d'améliorer leurs systèmes électoraux. Comme mes amis l'ont indiqué, et à la lecture du projet de loi, je constate qu'elle améliore considérablement certaines dispositions de la Loi sur les Indiens.

Quant à ce que je disais au sujet des recommandations ou des amendements à apporter au projet de loi, je recommande au comité d'envisager l'élimination des alinéas 3(1)(b) et (c), qui autorisent le ministre à inscrire des Premières nations à l'annexe de la loi.

Je crois que cela répond à votre question, sénateur, à moins que vous ayez une question de suivi?

**Le sénateur Meredith :** Oui. Vous avez aussi parlé du processus d'appel. Ne pensez-vous pas que le projet de loi répond aux préoccupations relatives aux délais, à la fréquence des appels et à la transparence du processus?

**Mme Wilson-Raybould :** Pour ce qui est des appels, il est certainement possible de confier la responsabilité du mécanisme d'appel non plus au ministre, mais aux tribunaux. C'est une option que certaines Premières nations de ma province ont adoptée, compte tenu du fait que c'est probablement moins coûteux.

Cela dit, je sais qu'il y a au pays des Premières nations qui envisagent un autre mécanisme, s'il est appuyé par les Premières nations ou si les Premières nations décident de se réunir pour créer une institution qui facilitera la tenue des élections en renforçant la capacité d'élaborer des codes électoraux, en désignant une seule et même personne pour surveiller le déroulement des élections ou en autorisant le recours aux tribunaux, pour pouvoir établir des mécanismes appropriés pour régler les éventuels différends relatifs aux élections. Les Premières nations pourraient alors s'adresser à un organe qu'elles ont contribué à définir, ce qui est plus approprié pour le règlement des différends.

J'ai mentionné que dans ma propre collectivité le mécanisme de règlement des différends était le conseil des aînés, qui détermine, d'après des dispositions strictes exposées dans notre code, s'il convient ou non d'annuler une élection dans la collectivité.

**Le sénateur Meredith :** Je ramène toujours cela au développement économique. Je pense que M. John Paul a mentionné que nos jeunes verraient des mandats de quatre ans

always tie this back, Chief Wilson-Raybould, to the fact that First Nations need to begin applying economic development as part of the overall success of the First Nations people.

Regarding a protracted or longer, drawn-out process within the court system, how do you think that will impact upon the decision making regarding land development and jobs that are being created when it comes to not having those decision makers to make those decisions? How do you think that will impact the community?

**Ms. Wilson-Raybould:** There is no question that in any government where there is a protracted dispute around elections, that impairs the operation of the government and creates uncertainty around creating an environment conducive to economic development.

I again go back to the same point I raised in terms of protracted disputes, which are very infrequent, from my understanding and certainly my knowledge of what happens in British Columbia. They do not happen very often. Anyone who purports there are protracted leadership disputes across the country in First Nations communities, that is simply not the case.

However, when there are — and they will potentially arise — it has to be the First Nation that seeks redress or that provides the solutions in terms of resolving those disputes. The imposition of an external body into the First Nations has negative and debilitating effects in terms of First Nations being able to be self-determining and move down that continuum of governance reform.

**Senator Meredith:** Chief Paul, I did not catch your presentation, but I read quickly where you indicated that you believe that if we could build a better election system, the majority of you First Nations would immediately benefit.

Can you highlight for me some of the benefits that you see right off the bat, the top five, top seven or top ten, as many as you want to list, in terms of reform to this piece of legislation?

**Ms. Paul:** Definitely, just from your words earlier, economic development is one. You also talked about youth stability in the communities. There is also creating leadership codes and good governance codes. The four-year length would allow us to do that. It is important to bring economic development into our communities. You would attract better partners and better contracts with a four-year term, and there would be more stability.

**Senator Meredith:** What are youth saying about this process?

**Ms. Paul:** I think the youth support it. They do not agree with the problems that the two-year time frame brings about, but I think they are supportive.

**Senator Meredith:** Thank you.

**Senator Brazeau:** Good morning to all of you. I have one procedural question, and I will throw it out there and have any one of you answer it.

plutôt que de deux ans. Je ramène toujours cela, chef Wilson-Raybould, au fait que les Premières nations ont besoin de s'appuyer sur le développement économique pour pouvoir progresser.

Quant aux conflits prolongés dans le système judiciaire, comment pensez-vous que cela se répercute sur les décisions d'aménagement territorial et la création d'emplois, si les décideurs ne sont pas en mesure de prendre des décisions? Croyez-vous que cela a des répercussions sur la collectivité?

**Mme Wilson-Raybould :** Il est certain que tout gouvernement engagé dans un conflit prolongé au sujet de son élection ne fonctionne pas aussi bien, et cela crée de l'incertitude et peut freiner le développement économique.

Je reviens à ce que j'ai dit au sujet des conflits prolongés, qui sont très rares, si j'ai bien compris et d'après ce que je sais de la situation en Colombie-Britannique. Ils ne se produisent pas souvent. On ne peut pas affirmer qu'il y a des conflits de leadership prolongés dans les collectivités des Premières nations de tout le pays, c'est tout simplement inexact.

Toutefois, quand il y en a — et cela peut se produire —, c'est la Première nation qui doit utiliser les recours ou fournir des solutions pour régler ces conflits. L'imposition de solutions par un organisme externe à la Première nation a des effets négatifs et débilatants sur la capacité d'autonomie gouvernementale de cette Première nation et freine son progrès sur le continuum de la réforme gouvernementale.

**Le sénateur Meredith :** Chef Paul, je n'ai pas entendu votre exposé, mais j'ai lu rapidement le passage où vous dites croire que si un meilleur système électoral était instauré, la majorité des Premières nations en profiterait immédiatement.

Pourriez-vous m'expliquer les avantages immédiats que vous envisagez, les cinq, sept ou 10 premiers, tous ceux que vous voudrez mentionner, en termes de réforme de cette loi?

**Mme Paul :** Certainement. Vous l'avez vous-même dit, le développement économique en est un. Vous avez aussi parlé de stabilité dans les collectivités. Il y a l'adoption de codes de leadership et de codes de gouvernance. Le mandat de quatre ans nous permettrait d'y arriver. Il est important d'assurer le développement économique dans nos collectivités. Vous attireriez de meilleurs partenaires et de meilleurs contrats avec un mandat de quatre ans, et la stabilité s'en trouverait améliorée.

**Le sénateur Meredith :** Que disent les jeunes de ce processus?

**Mme Paul :** Je crois que les jeunes l'appuient. Ils ne reconnaissent pas les problèmes que le mandat de deux ans entraîne, mais je crois qu'ils sont d'accord.

**Le sénateur Meredith :** Merci.

**Le sénateur Brazeau :** Bonjour à tous. J'ai une question de procédure, et n'importe qui peut y répondre.

In essence, can you describe what the consultation process was by the department towards yourselves on the one hand and also describe what the consultation process was on behalf of your organization to members of your different communities? For instance, were information sessions held or town hall meetings? Who was consulted? Were both on- and off-reserve members consulted? You might not have the information with respect to how many people actually attended those sessions, but I am sure you can provide that to the clerk so we can get an idea of who exactly was consulted in your communities and to see what level of buy-in was out there.

**Mr. J. Paul:** I can start from our perspective. I think an important thing to remember is that when we started the process, our former co-chair was at the Senate here a couple of years ago arguing to erase two years to four years.

That original decision, taken almost three years ago, started the discussion on how we would talk about elections with communities. That started the momentum, and our chiefs agreed to work closely with the department, with the department highlighting issues that came up in election processes across the country. We created a discussion paper and a Facebook site, and we held meetings with any interested chiefs and councils in the region. We did an online survey that was open to anyone. It was on our website for the entire duration of the process. Our Facebook site allowed anyone, First Nations and non-natives alike, to provide input about the work we were doing. We went wherever we were asked to go to talk about this, whether to youth groups, community meetings, chief and council meetings, or regional or provincial meetings.

Once we finished that work, we produced and provided to the government a discussion paper that highlighted some of our findings. We met with the chiefs from Manitoba, who had simultaneously gone through the same kind of process with their communities and people. We met in Ottawa with the department and decided to talk to other people across the country about the work we were doing in order to share our findings and the proposals we had developed from the feedback we received with other regions, including the Assembly of First Nations.

The consultation, report and participation had been put on our website, and all that information was shared with anyone who asked.

After we met the Assembly of Manitoba Chiefs in Ottawa and with INAC, we went across the country to regional and provincial forums to present our ideas and ask questions and get input from anyone who wanted to participate. I forget how many months we spent doing that. At the end of it, we submitted a final report to the government from both Manitoba and the APC. We went to our chiefs, adopted a resolution, and submitted a report to INAC.

Essentiellement, pourriez-vous décrire le processus de consultation du ministère d'une part et celui qui a été mené au nom de votre organisation auprès des membres des diverses collectivités? Par exemple, est-ce qu'il y a eu des séances d'information ou des réunions? Qui a été consulté? Est-ce que les membres qui habitent dans la réserve et ceux de l'extérieur ont été consultés? Vous n'avez peut-être pas ici les chiffres pour ce qui est du nombre de personnes qui ont assisté à ces séances, mais je suis certain que vous pouvez les fournir à la greffière pour que nous sachions qui exactement a été consulté dans vos collectivités et quel est le niveau d'adhésion.

**M. J. Paul :** Je peux vous donner notre perspective. Je crois qu'il ne faut pas oublier que lorsque nous avons lancé le processus, notre coprésident précédent est venu au Sénat, il y a deux ou trois ans, pour demander que le mandat soit porté à quatre ans.

La décision initiale, prise il y a près de trois ans, a lancé la discussion sur le processus électoral dans les collectivités. Cela a donné l'élan nécessaire. Nos chefs ont accepté de collaborer étroitement avec le ministère, et le ministère a accepté de dégager les problèmes relatifs au processus électoral dans l'ensemble du pays. Nous avons produit un document de travail et un site Facebook et nous avons organisé des réunions avec tous les chefs et conseils intéressés de la région. Nous avons mené un sondage en ligne auquel tous ceux qui le désiraient pouvaient participer. Il est resté sur notre site web pendant tout le processus. Notre page Facebook permettait à tous ceux qui le voulaient, les Autochtones comme les non-Autochtones, de donner leur opinion sur nos travaux. Nous sommes allés partout où l'on nous a invités pour en parler, nous en avons parlé à des jeunes, à des réunions communautaires, à des réunions des chefs et des conseils et à des réunions régionales ou provinciales.

Une fois terminé ce travail, nous avons produit et remis au gouvernement un document de travail qui exposait certaines de nos constatations. Nous avons rencontré les chefs du Manitoba, qui avaient effectué simultanément le même type de processus auprès de leurs collectivités et de leurs membres. Nous avons rencontré le ministère à Ottawa et nous avons décidé de parler à d'autres personnes au pays au sujet de ce que nous faisons, pour faire connaître à d'autres régions et à l'Assemblée des Premières Nations nos constatations et les propositions que nous avons élaborées à partir de la rétroaction reçue.

Les données sur la consultation et la participation ainsi que le texte du rapport sont affichés sur notre site web, et toute l'information a été communiquée à tous les intéressés.

Après avoir tenu des rencontres avec l'Assemblée des chefs du Manitoba à Ottawa et avec AADNC, nous avons sillonné tout le pays, pour présenter nos idées à des tribunes régionales et provinciales, poser des questions et recueillir de l'information auprès de tous ceux qui voulaient bien participer. Je ne sais plus pendant combien de mois nous avons fait cela. À la fin, nous avons remis un rapport final au gouvernement du Manitoba et au CCPNA. Nous avons parlé à nos chefs, adopté une résolution et présenté un rapport à AADNC.

We worked closely in many cases with the government to develop some of the issues, but the discussion was really from a First Nations perspective. The department played only a support role. They waited for us to come up with our proposals. A critical part of the discussion about elections was that we were presenting it and we were explaining the issues and concerns that we dealt with through the election process, be they concerns of women, youth or elders. Everyone had different concerns. We told everyone, with the chiefs' agreement, that we would ensure that, whatever we produced from this work, it would be up to the community to decide whether to participate.

This is stand-alone legislation. You do not have to participate in the First Nations election act. That is a fundamental principle that we communicated throughout the consultations with our fellow First Nations people. We knew that everyone has different ideas about what to do and that we were only putting this idea out there in an effort to formulate solutions to a range of problems that were identified by everyone we talked to, and that is the outcome of what we presented.

**Senator Brazeau:** I am glad that the APC is supporting this legislation. I would like to understand how the consultation process by the department with the APC differed from consultation on other pieces of legislation, leading to more buy-in into this draft legislation.

You mentioned that you attended meetings wherever you were invited. Do you have a ballpark number of how many face-to-face meetings you had? Were those meetings just with chiefs and councils of the communities in the Maritime provinces, or did members of communities attend these information sessions in order to get feedback?

**Mr. J. Paul:** We did all the above. We were very open in the process. In our region in particular we extended an open invitation to any group in any province to talk about it.

When we went across the country, we worked closely with the regional organizations in the other parts of Canada. Out of respect for our colleagues across the country, either I or a representative from the Manitoba Chiefs presented to them on whichever area they were interested in.

**Senator Brazeau:** I do not mean to be difficult. I am trying to understand the process. Were these face-to-face meetings between band councillors and the chief, or were they with community members? If you have a ballpark idea of how many meetings were held in the Maritimes, I would appreciate hearing it. If you do not have the number now, I would appreciate if you could provide it to the committee.

**Mr. J. Paul:** We can provide the details of all the sessions we held. I am sure that when our colleagues from Manitoba attend here they will be able to describe how many sessions they conducted. We produced a report with all of those details, and we would be happy to provide it to the committee.

**Senator Brazeau:** That would be helpful.

Dans de nombreux cas, nous avons collaboré étroitement avec le gouvernement pour comprendre certains des problèmes, mais les discussions étaient vraiment menées du point de vue des Premières nations. Le ministère assurait simplement un soutien. Il a attendu que nous présentions nos propositions. Dans le cadre de cette discussion sur le régime électoral, il était essentiel que nous présentions et que nous expliquions nos problèmes et nos préoccupations relativement au processus électoral. Qu'il s'agisse des femmes, des jeunes ou des aînés, tous ont des préoccupations distinctes. Nous avons dit à chacun, avec l'accord des chefs, qu'indépendamment du résultat de notre travail, nous veillerions à ce que les collectivités soient libres de participer ou non.

C'est une loi autonome. Il n'est pas nécessaire d'adhérer à la Loi sur les élections au sein des Premières nations. C'est un principe fondamental que nous avons exposé pendant toutes les consultations menées auprès des Premières nations. Chacun a ses propres idées sur ce qu'il faut faire, nous le savions, et nous avons simplement lancé cette idée pour tenter de formuler des solutions à divers problèmes définis par tous ceux avec qui nous avons discuté, et c'est le résultat de ce que nous avons présenté.

**Le sénateur Brazeau :** Je suis heureux que le CCPNA appuie ce projet de loi. J'aimerais comprendre en quoi le processus consultatif mené par le ministère avec le CCPNA différerait des consultations relatives à d'autres projets législatifs pour permettre d'obtenir un niveau d'acceptation plus élevé à l'égard du projet de loi.

Vous avez dit que vous aviez assisté à des réunions quand vous étiez invités. Avez-vous une idée du nombre de rencontres en personne auxquelles vous avez participé? Est-ce que ces réunions étaient avec les chefs et les conseillers de collectivités dans les Maritimes ou est-ce que les membres des collectivités assistaient aux séances d'information et ont fourni de la rétroaction?

**M. J. Paul :** Nous avons fait tout cela. Nous étions très ouverts. Dans notre région, en particulier, nous avons invité aux discussions tous les groupes de toutes les provinces.

Quand nous avons parcouru le pays, nous avons travaillé avec les organisations régionales d'autres parties du Canada. Par respect pour nos collègues du pays, moi-même ou un représentant de l'Assemblée des chefs du Manitoba avons fait des exposés sur les aspects qui les intéressaient.

**Le sénateur Brazeau :** Je ne veux pas vous faire la vie dure, mais j'essaie de comprendre le processus. Est-ce qu'il s'agissait de réunions en personne entre les conseillers et les chefs ou avec des membres de la collectivité? Si vous avez une idée du nombre de réunions dans les Maritimes, j'aimerais que vous nous en fassiez part. Si vous n'avez pas ces chiffres ici, je vous serais reconnaissant de les faire parvenir au comité.

**M. J. Paul :** Nous pouvons fournir les détails de toutes les séances. Je suis certain que lorsque nos collègues du Manitoba viendront, ils pourront vous indiquer le nombre de séances qu'ils ont tenues. Nous avons produit un rapport avec tous ces détails et nous le transmettrons avec plaisir au comité.

**Le sénateur Brazeau :** Cela nous sera utile.

Were the sessions conducted by chief and council or with community members?

**Mr. J. Paul:** It was both.

**Senator Ataulhjan:** Following up on my previous question, Mr. John Paul, if there were no consultations in Quebec, do you feel that there was adequate national engagement on this legislation?

**Mr. J. Paul:** As I said earlier, we did not present in Quebec because our organization has three Mi'kmaq communities and one Maliseet community who are members from the province of Quebec and it became apparent that most communities in Quebec are in custom elections. Many of them were not going to jump out of the Indian Act into this legislation.

**Ms. Wilson-Raybould:** I can follow up on that and touch on Senator Brazeau's question as well. For our part at the AFN, we had a meeting with the department this past fall to speak about the legislation. We had a national policy and dialogue forum wherein we invited members of the APC and the Assembly of Manitoba Chiefs to discuss the proposed legislation. For our part from British Columbia, we had representatives from the AMC come and present at our chief's meetings in British Columbia.

I will say this with respect to something my colleague had said: This is not necessarily stand-alone legislation, and as I indicated for subclauses 3(1)(b) and (c), those provisions are not optional. If it was entirely opt-in, those provisions would be eliminated.

In terms of consultations whether in Quebec or otherwise, there were not any other than a couple of chiefs' meetings in British Columbia. The reason is this is one potential tool in a tool box that First Nations can draw upon. In British Columbia, for the most part our communities have chosen to engage and ratify custom election codes or pursue governance arrangements, either within or outside the treaty process. I am not speaking for Quebec, but this was an initiative led by the APC and to a certain degree AMC. For my own region — and it is the only one I can speak to with any authority — it is not something of interest to our province because we are engaged in using other tools that we have available to us to reform our electoral system. Having said that, we support the development of this particular tool that will address a lot of the challenges that are faced in the election system, and support our colleagues in the Atlantic region that are looking to have another tool available to them.

**Senator Ataulhjan:** Even though there were no consultations, did you get any kind of feedback from Quebec?

**Mr. J. Paul:** We got feedback from the communities that were part of organization. They were engaged as part of the process that we did. I think a couple of them are custom, but we said even if you are custom you can still have comments or input. We did not care. If you had ideas, present them. We left them that way to be open and transparent to everyone in the process. We were

Est-ce que les séances étaient menées par le chef et le conseil ou avec des membres?

**M. J. Paul :** Les deux.

**Le sénateur Ataulhjan :** Pour faire suite à ma question précédente, monsieur John Paul, s'il n'y a pas eu de consultations au Québec, pensez-vous qu'il y a un engagement national suffisant à l'égard de ce projet de loi?

**M. J. Paul :** Comme je l'ai dit, nous ne sommes pas allés au Québec parce que notre organisation compte dans cette province trois collectivités micmaques et une collectivité malécite et que nous avons constaté que la majorité de ces collectivités utilisaient un code électoral coutumier. Il était donc peu probable qu'elles passent de la Loi sur les Indiens à cette loi.

**Mme Wilson-Raybould :** J'ajouterai quelque chose et je répondrai aussi à la question du sénateur Brazeau. À l'APN, nous avons eu une réunion avec le ministère à l'automne pour discuter de ce projet de loi. Nous avons organisé un forum national et un dialogue sur la politique et nous y avons invité les membres du CCPNA et ceux de l'Assemblée des chefs du Manitoba pour parler du projet de loi proposé. En Colombie-Britannique, des représentants de l'ACM sont venus faire des exposés aux réunions de nos chefs.

Malgré ce qu'a affirmé mon collègue, je crois qu'il ne s'agit pas nécessairement d'une loi autonome, et comme je l'ai fait valoir dans le cas des alinéas 3(1)(b) et (c), ces dispositions ne sont pas facultatives. Si la loi était entièrement facultative, ces dispositions seraient éliminées.

Quant aux consultations, au Québec ou ailleurs, il n'y en a pas eu en Colombie-Britannique, sauf dans le cadre de deux ou trois réunions des chefs. En effet, c'est seulement un outil parmi d'autres dans une boîte à outils que les Premières nations peuvent utiliser. En Colombie-Britannique, essentiellement, nos collectivités ont choisi de rédiger et de ratifier des codes électoraux coutumiers ou de conclure des ententes sur l'autonomie gouvernementale, à l'intérieur ou à l'extérieur du processus de traité. Je ne parle pas du Québec, mais cette initiative était dirigée par le CCPNA et, dans une certaine mesure, par l'ACM. Dans ma région — et c'est la seule dont je peux parler avec autorité —, ce n'est pas quelque chose qui nous intéresse parce que nous utilisons d'autres outils que nous avons à notre disposition pour réformer le système électoral. Cela dit, nous appuyons l'élaboration de cet outil particulier qui réglera bon nombre des difficultés que présente le régime électoral et nous appuyons nos collègues de la région Atlantique qui veulent avoir un autre outil à leur disposition.

**Le sénateur Ataulhjan :** Malgré l'absence de consultations, avez-vous reçu une rétroaction du Québec?

**M. J. Paul :** Nous avons reçu une rétroaction des collectivités membres de l'organisation. Elles ont participé à notre processus. Je crois que deux ou trois ont un régime électoral coutumier, mais nous avons dit que même celles qui avaient un code coutumier pouvaient commenter nos travaux. Nous étions disposés à écouter toutes les idées. Nous avons procédé ainsi par souci d'ouverture et

trying to take great ideas and put them forward. We accepted criticisms, support and ideas from a wide range of stakeholders and communities, whether they were in custom or self-government agreements. It did not matter for us. We were trying to work to improve our process.

**Senator Ataullahjan:** Thank you.

**Senator Demers:** Good morning and thank you very much. I thought the presentation and questions on both sides were appropriate.

Legislations will not help. The question is how will you work this to make it as true, honest, and fair as possible? In the hour and a half we have been speaking, you spoke about a lot of major problems, corruption, and dispute. How will you be able to have people accountable to have an election, and elect the right people who will make your people stronger?

I am not trying to embarrass anybody. I have a lot of respect for what was said today.

**Ms. Wilson-Raybould:** I will try to answer it briefly, likely with a reflection of comments that I have already made here today. However, in terms of how we worked to make it more honest and as fair as possible, our First Nations are engaged in these activities and are developing their institutions of government. In a concrete way, they are addressing challenges around accountability, transparency, how we select our leaders, and how they make rules around the decisions and the laws they have to make.

Challenges that exist in terms of lack of transparency or lack of accountability are, in my view, significantly exaggerated. Our First Nations communities are developing laws and rules. They are looking to our Crown partners to support this development, to support us moving down that continuum wherein we have the ability — when we develop our constitution or core institutions of government — as First Nations to be able to enforce that, move away from the Indian Act when we are ready, willing and able to do so based upon our own laws, and thinking around these issues.

Right now, as I indicated, we do not have an effective mechanism to support First Nations moving away from the Indian Act when they have developed these laws that are contained in the constitution or otherwise. Short of a court deeming the Indian Act does not apply, or going through lengthy negotiations with the Government of Canada by way of self-government agreements, there is no mechanism. We are looking for that mechanism so that when the First Nation is ready to move, the government can back out of the way and enable a community to do so.

de transparence avec tous les participants. Nous voulions recueillir de bonnes idées et les mettre de l'avant. Nous avons accepté les critiques, les appuis et les idées de divers intervenants et de diverses collectivités, qu'elles fonctionnent selon un régime coutumier ou en vertu d'une entente d'autonomie gouvernementale. Cela nous était indifférent. Nous voulions améliorer notre processus.

**Le sénateur Ataullahjan :** Merci.

**Le sénateur Demers :** Bonjour, merci beaucoup. Les exposés et les questions des deux côtés m'ont semblé très opportuns.

Les mesures législatives ne seront d'aucune utilité. Ce qu'il faut savoir, c'est comment vous allez vous y prendre pour que cela soit aussi honnête et équitable que possible. Nous parlons depuis une heure et demie, vous avez fait mention des grands problèmes, de la corruption et des conflits. Comment pourrez-vous exiger des comptes pour tenir une élection et élire les bonnes personnes afin d'améliorer les capacités de vos membres?

Je n'essaie pas d'embarrasser qui que ce soit. Je respecte énormément ce que vous avez dit aujourd'hui.

**Mme Wilson-Raybould :** Je vais essayer d'être brève, probablement en reprenant autrement les commentaires que j'ai déjà formulés aujourd'hui. Pour ce qui est de notre façon de travailler afin que le processus soit aussi honnête et équitable que possible, nos Premières nations s'engagent dans ces activités et définissent leurs institutions de gouvernance. Concrètement, elles relèvent les défis relatifs à la responsabilisation, à la transparence, au choix de nos dirigeants et à l'élaboration des règles à utiliser pour prendre des décisions et formuler des lois.

Les difficultés en matière de transparence ou de responsabilisation sont, selon moi, fort exagérées. Les collectivités des Premières nations élaborent des lois et des règles. Elles demandent l'appui de nos partenaires étatiques pour effectuer ce travail, pour pouvoir progresser sur le continuum et développer la capacité — lorsque nous aurons notre constitution et nos institutions gouvernementales fondamentales —, à titre de Premières nations, de mettre tout cela en pratique, de nous libérer de la Loi sur les Indiens lorsque nous serons prêts, disposés et capables de le faire en fonction de nos propres lois et de réfléchir à ces questions.

Actuellement, comme je l'ai dit, nous n'avons pas de mécanisme concret pour appuyer les Premières nations qui veulent se soustraire à la Loi sur les Indiens après avoir élaboré leurs propres lois et les avoir consacrées dans une constitution ou d'autre façon. Il n'y a pas de mécanisme, sauf un tribunal qui déclarerait que la Loi sur les Indiens ne s'applique pas, ou encore de longues négociations avec le gouvernement du Canada pour conclure des ententes d'autonomie gouvernementale. Nous cherchons un mécanisme pour que, lorsqu'une Première nation est prête, le gouvernement puisse s'écarter et permettre à la collectivité de progresser.

The laws around accountability and what our communities are doing in terms of governance reform are recognizing that accountability and transparency are to our citizens, as opposed to another government. That is the most important accountability measure, and those mechanisms that we develop will be legitimized by our citizens. As governments of First Nations, we will be responsible to our citizens.

**Ms. Paul:** Under the present Indian Act elections, that has created more problems, especially in the area of mail-in ballots. I agree with Ms. Wilson-Raybould; it has to be from the First Nations. They have to develop the rules and the mechanisms for how they will deal with these irregularities.

They are not rampant throughout the country, and when they happen they need to be dealt with.

The present state of the Indian Act elections created this. In the Atlantic, we felt we needed to do something to correct this, have say and control of what will take place, and be held accountable by our own people.

**Senator Demers:** Thank you very much. I do believe what you are saying, and I trust what you have said.

**Senator Dyck:** I would like to go back to the comment made by Ms. Wilson-Raybould about the unintended consequences in clause 3(1)(a) that a custom code First Nation might be added. I was reviewing the notes that Minister Duncan read from when he appeared before the committee. In most of what he said, he was referring to First Nations under the Indian Act and how Bill S-6 would be an improvement.

I believe custom code elections remove a First Nation from the Indian Act.

However, he did state that Bill S-6 presents a vast improvement, and First Nations will decide for themselves whether the system under it presents a better alternative for the election of their leaders than the current Indian Act system or their own custom election code.

There is an inconsistency there. If you look at clause 42(1) of the bill, which deals with removal of a First Nation, it says that in order to be removed from Bill S-6 you must have developed your own custom code.

The bill is inconsistent in its own provisions, so I am wondering whether you would recommend that clause 3(1)(a) be amended so that it makes it clear that the First Nation being added is one that is under the Indian Act election provisions. That would exclude custom code First Nations, self-governing nations and those nations that have their own traditional or hereditary means of electing their chief and council. That would make it crystal clear.

Les lois en matière de responsabilisation et les activités de nos collectivités en matière de réforme de la gouvernance reconnaissent que la reddition de comptes et la transparence sont des obligations envers nos citoyens plutôt qu'envers un autre gouvernement. C'est la principale mesure de responsabilisation, et ces mécanismes que nous élaborons seront légitimés par nos citoyens. Les gouvernements des Premières nations rendront des comptes à leurs citoyens.

**Mme Paul :** Le régime électoral actuel de la Loi sur les Indiens a créé de nombreux problèmes, en particulier en ce qui concerne le vote postal. Je suis d'accord avec Mme Wilson-Raybould, il faut que les solutions viennent des Premières nations. Elles doivent élaborer les règles et les mécanismes nécessaires pour corriger ces irrégularités.

Ce n'est pas une épidémie, mais lorsqu'elles produisent, il faut s'en occuper.

C'est le régime électoral actuel défini dans la Loi sur les Indiens qui crée ce problème. Dans la région atlantique, nous avons jugé nécessaire de faire quelque chose pour y remédier, intervenir, contrôler ce qui se passe et rendre compte à nos peuples.

**Le sénateur Demers :** Merci beaucoup. Je crois ce que vous dites, et vous avez ma confiance.

**Le sénateur Dyck :** J'aimerais revenir au commentaire de Mme Wilson-Raybould concernant les conséquences fortuites de l'alinéa 3(1)(a), le risque qu'une Première nation qui utilise un code coutumier puisse être inscrite. J'examinais les notes que le ministre Duncan a lues lors de sa comparution. En général, il renvoyait aux Premières nations en vertu de la Loi sur les Indiens et il disait que le projet de loi S-6 constituait une amélioration.

Je crois que l'existence d'un code coutumier permet à une Première nation de se soustraire à la Loi sur les Indiens.

Toutefois, le ministre a affirmé que le projet de loi S-6 constituait une nette amélioration et que les Premières nations décideraient d'elles-mêmes si le système qu'il propose est préférable au régime électoral actuel de la Loi sur les Indiens ou à leur propre code électoral coutumier pour élire leurs dirigeants.

Quelque chose ne va pas. Si vous regardez le paragraphe 42(1) du projet de loi, qui porte sur le retrait d'une Première nation, vous constatez que pour se retirer du projet de loi S-6, il faut avoir élaboré son propre code coutumier.

Le projet de loi ne respecte pas ses propres dispositions. Je me demande donc si vous voulez recommander que l'alinéa 3(1)(a) soit modifié pour préciser que pour être inscrite, une Première nation doit être assujettie aux dispositions électorales de la Loi sur les Indiens. Cela exclurait les Premières nations qui utilisent un code coutumier, celles qui sont autonomes et celles qui se fondent sur leur propre mode traditionnel ou héréditaire pour désigner le chef et les conseillers. Cela serait parfaitement clair.

**Ms. Wilson-Raybould:** I appreciate the question and certainly recognize the challenge in terms of drafting. My commentary on the unintentional consequence was not to exclude any First Nation that chooses to become scheduled to Bill S-6.

My comment was reflective of the potential reality that the threshold required in order to approve a custom election code based upon community engagement may be compromised if there is no distinction made between Indian Act elected chiefs and councils who choose to pass a resolution or custom elected councils that pass a resolution. I was presenting to ensure that that threshold is not compromised or changed or that there was a lesser threshold that could change something that has been established within a community.

Having said that, there are provisions in custom codes that require any amendment meet the same threshold and, of course, politically, a First Nations chief and council who would pass a resolution to do away with a community code would face repercussions at the next election date.

There is some clarity that could be provided within the bill to allow for any First Nation to become scheduled to the act but also recognizing that there are differing First Nations out there, whether they are under self-governing arrangements or custom election codes. The point is well taken.

**Senator Brazeau:** My question is for Chief Wilson-Raybould. You talked a lot about subclauses 3(1)(b) and (c) and I believe you have a valid point in terms of, again, having too many minister's powers into deciding with respect to governance issues on reserves or in First Nations communities.

Would you also agree, perhaps, that with the legislation as is, in terms of opting in, not requiring a referendum from community members in deciding if they would like to opt in, rather having a band council resolution passed because, to play devil's advocate or hypothetically, what could happen is that you can have a small community with a small number of counselors and the chief getting together, passing a band council resolution, where they potentially and obviously may have a vested interest in increasing their term of office from two years to four years? Because this band council resolution was passed, it is almost — and I say “almost” — an automatic buy-in into this piece of legislation. Would you also agree that perhaps band chiefs and councils may have increased powers if this bill is passed?

**Ms. Wilson-Raybould:** I am trying to think about your question. It is a lengthy one. This goes to previous comments that you had indicated in questions you had asked around consultation. In terms of clauses 3(1)(b) and (c), I believe that if those clauses remain in the bill, the consultation of which you are asking for clarity and the depth of consultation you are seeking would be greatly increased if those clauses remained, or the obligations would be greatly increased if those clauses remain in this bill. If those clauses are removed, it is simpler. The bills

**Mme Wilson-Raybould :** Merci de cette question, je reconnais la difficulté pour les rédacteurs. Mon commentaire sur les conséquences fortuites ne visait pas à exclure les Premières nations qui décident de s'inscrire à l'annexe du projet de loi S-6.

Il reflétait la possibilité que le seuil fixé pour l'approbation d'un code électoral coutumier en fonction de l'engagement communautaire puisse être menacé si l'on ne fait pas de distinction entre les chefs élus en vertu de la Loi sur les Indiens qui choisissent d'adopter une résolution et les conseils élus suivant un code coutumier qui adoptent une résolution. Je voulais être certaine que le seuil n'était pas menacé ni modifié et qu'il ne serait pas abaissé au risque de modifier quelque chose de bien établi dans la collectivité.

Cela dit, les codes coutumiers comprennent des dispositions exigeant qu'une modification respecte certains critères et, évidemment, sur le plan politique, le chef et les conseillers des Premières nations qui adopteraient une résolution pour abolir un code communautaire devraient en accepter les conséquences lors des élections suivantes.

Le projet de loi pourrait préciser les choses en autorisant toutes les Premières nations à s'inscrire à l'annexe de la loi, mais il devrait également reconnaître qu'il existe divers types de Premières nations, qu'elles fonctionnent en vertu d'une entente d'autonomie gouvernementale ou d'un code électoral coutumier. Vous avez bien raison.

**Le sénateur Brazeau :** Ma question s'adresse au chef Wilson-Raybould. Vous avez beaucoup parlé des alinéas 3(1)(b) et (c), et je crois que vous avez raison, je le répète, le ministre aurait trop de pouvoir pour décider des questions de gouvernance dans les réserves ou les collectivités des Premières nations.

Diriez-vous également qu'avec le projet de loi dans sa version actuelle, qui ne prévoit pas un référendum pour demander à la collectivité si elle veut se prévaloir de ce régime et qui se contente plutôt d'une résolution du conseil de bande — et je me fais l'avocat du diable ici —, il se pourrait que dans une petite collectivité avec un petit nombre de conseillers et un chef, une résolution du conseil de bande soit adoptée et le conseil a peut-être intérêt à porter son mandat de deux à quatre ans? Parce que ce conseil de bande adopte une résolution, cela équivaut pratiquement — et je dis bien « pratiquement » — à une adhésion automatique à cette loi. Diriez-vous que, peut-être, les chefs et les conseils de bande auraient plus de pouvoir si la loi était adoptée?

**Mme Wilson-Raybould :** Je réfléchis à votre question. Elle est longue. Elle nous ramène aux commentaires que vous avez faits quand vous avez parlé des consultations. En ce qui concerne les alinéas 3(1)(b) et (c), je crois que s'ils sont maintenus dans le projet de loi, la consultation dont vous parliez en termes de clarté et l'ampleur des consultations que vous souhaitez seraient certainement mieux assurées si ces dispositions étaient conservées, l'obligation sera plus forte si ces dispositions demeurent. Si elles sont éliminées, les choses sont plus simples.

become simpler and the consultation would not be required in that this is a First Nations-led initiative and it is entirely optional, which it is not right now.

In terms of the latter part of your comments, again, I think this goes back to my comments to Senator Dyck in this regard. Again, I must stress that this is not a circumstance that is rampant among our communities. I have a healthy regard for our First Nations leadership right across the country in terms of doing what is appropriate in their communities. If a First Nation were to pass a resolution to become scheduled to the act and that was not something that their community liked or their citizens did not support, certainly they would again face those repercussions at the next election date.

I will say, and this is based upon my own experience in my own community and coming from a region that has a large number of custom election codes, the fundamental basis upon which our communities in British Columbia are moving forward in a solid way is that we have that community engagement. Our communities have supported advancements, whether in elections or otherwise, fundamentally by legitimizing the decisions that are made by our communities.

I entirely support the APC in terms of wanting to fix or improve provisions that are in the Indian Act right now that will assist their communities in moving forward, whether it be in the procedural aspects of elections and ensuring whether it be uncertainty around mail-out ballots to off-reserve members, or certainty around nominations processes or extension of terms or common election dates that these procedural matters are significantly improved by way of Bill S-6. We support that effort. I am not sure if that addresses your question.

**Senator Brazeau:** I appreciate your answer and thank you for that. I am well aware of a lot of the good governance practices out there in our communities all across this country, but sadly there also perhaps a handful or two or maybe three communities that do not govern themselves as they should. Certainly one of my roles is to protect the interests of those community members who, unfortunately, do not have the luxury of having the leaders they should.

I am hoping you will agree with this, in respect to your comments. Hypothetically — and again they are all hypotheticals — if a community or a band council passes a resolution to opt into this legislation, you said that they would suffer the consequences at the next election. Again, I am sure you will agree that instead of waiting for two years those community members would have to wait four years.

**Ms. Wilson-Raybould:** In response to Senator Brazeau's comments, again, corruption and lack of accountability is highly exaggerated in our First Nations communities. To think that the imposition of an external government's piece of legislation will solve those challenges is somewhat, in my respectful view, misguided.

Le projet de loi est simplifié, aucune consultation n'est exigée parce qu'il s'agit d'une initiative dirigée par les Premières nations et le projet de loi devient entièrement facultatif, ce qu'il n'est pas à l'heure actuelle.

Quant à la dernière partie de vos commentaires, je le répète, je crois que cela se ramène à ce que j'ai dit au sénateur Dyck à ce sujet. Je dois souligner que ce n'est pas une situation endémique chez nous. J'ai un immense respect à l'endroit des dirigeants des Premières nations dans tout le pays. Ils font ce qui doit être fait dans leurs collectivités. Si une Première nation devait adopter une résolution pour s'inscrire à l'annexe de la loi et que la collectivité ou les citoyens n'étaient pas d'accord, il y aurait certainement des conséquences lors des élections suivantes.

Je dirai, d'après ma propre expérience dans ma collectivité et parce que je viens d'une région où il y a un grand nombre de codes électoraux coutumiers, que la base sur laquelle les collectivités de la Colombie-Britannique progressent avec constance est l'engagement communautaire. Nos collectivités ont appuyé les avancées dans le cadre d'élections ou d'autre façon, essentiellement pour légitimer les décisions prises dans les collectivités.

J'appuie entièrement le CCPNA qui veut corriger ou améliorer sans délai les dispositions de la Loi sur les Indiens pour aider les collectivités à progresser. Il peut s'agir des aspects procéduraux des élections, par exemple pour éliminer l'incertitude entourant l'envoi de bulletins de vote postal aux membres hors réserve, accroître la certitude du processus de mise en candidature, prolonger le mandat ou fixer des dates d'élection communes, le projet de loi améliore nettement ces aspects procéduraux. Nous appuyons cet effort. Je ne suis pas certaine que cela répond à votre question.

**Le sénateur Brazeau :** Merci de votre réponse. Je sais bien qu'il existe de nombreuses pratiques de saine gouvernance dans les collectivités de tout le pays, mais malheureusement il y a aussi une poignée de collectivités, peut-être deux ou trois, qui ne sont pas gouvernées comme elles le devraient. Certainement, un de mes rôles consiste à protéger les intérêts des membres de ces collectivités qui, malheureusement, n'ont pas les dirigeants dont ils ont besoin.

J'espère que vous en conviendrez, en ce qui concerne vos commentaires. En théorie — et il s'agit toujours d'hypothèses —, si une collectivité ou un conseil de bande décidait d'adopter une résolution pour se prévaloir de cette loi, vous avez dit qu'ils en subiraient les conséquences à l'élection suivante. Je suis certain que vous en conviendrez, plutôt que d'attendre deux ans pour cela, les membres de cette collectivité devraient maintenant attendre quatre ans.

**Mme Wilson-Raybould :** Pour répondre aux commentaires du sénateur Brazeau, je répète que les problèmes de corruption et d'irresponsabilité dans les collectivités des Premières nations ne sont certainement pas aussi prononcés qu'on le dit. Sans vouloir vous manquer de respect, je crois qu'il est erroné de penser que l'imposition d'une loi par un gouvernement de l'extérieur réglera ces difficultés.

The way First Nations will move forward in a positive and constructive way is when their citizens become empowered and engaged in the fundamental decisions about how we advance our communities, which goes beyond leadership and elected chief and councils. That cannot come from the imposition of the will of the Minister of Aboriginal Affairs. It has to continue fundamentally from basic community development work that our communities are engaged in and need to be supported in undertaking.

Thank you for the questions.

**Senator Brazeau:** Would you also support an amendment that would allow for community members to decide and hold a vote in order to buy into this piece of legislation? I believe that would empower community members to make decisions regarding better governance practices.

**Ms. Wilson-Raybould:** I am not sure that is actually required or needed. For First Nations wanting to advance custom election codes, the fundamental component of community engagement and empowerment and, at the end of the day, legitimization of custom codes is a tool that is already available. We do not want to expand a new tool that has been advanced by APC to mirror something that already exists.

**The Chair:** As I listen to the closing questions this thought comes to mind: If we are to empower the citizens, we have to do it through a self-government process. I hope that the congress concurs with that thought process because I know that Chief Wilson-Raybould certainly is a proponent of that.

I would like to thank you all for your excellent presentations.

**Ms. Paul:** As we are acknowledging people, and I think it is great to build up our people, I would like to acknowledge Chief Lawrence Paul. Chief Lawrence recently lost his election after serving 27 years in his community. He has provided long-term leadership for First Nations in Atlantic Canada and also as a co-chair. His community, Millbrook First Nation, is on the map in Atlantic Canada, and he is what good leadership is about.

I just wanted to recognize Chief Lawrence Paul.

**Hon. Senators:** Hear, hear!

**The Chair:** We are certainly aware of his work because many of the committee members have visited the communities and the economic development projects that evolved under his leadership. Congratulations to you for your long service and dedication to your people, and to all of Canada, because many Nova Scotians and other Canadians have benefited from what you have done in your community.

Senators, I thank you. With that, there is no urgency to anything. We will adjourn until tomorrow.

(The committee adjourned.)

---

Pour progresser de façon positive et constructive, les Premières nations doivent habiliter leurs citoyens et les faire participer à la prise des décisions fondamentales concernant les progrès de leurs collectivités. Ce n'est plus une question de leadership ni de chef et de conseils élus. Le ministre des Affaires autochtones n'y arrivera pas simplement en imposant sa volonté. Cela doit s'inscrire dans le prolongement du travail de développement communautaire auquel se livrent actuellement nos collectivités et pour lequel elles ont besoin d'appui.

Merci de ces questions.

**Le sénateur Brazeau :** Est-ce que vous appuieriez aussi un amendement qui permettrait aux membres de la collectivité de décider de tenir un vote pour se prévaloir de cette loi? Je crois que cela habiliterait la collectivité à prendre des décisions concernant de meilleures pratiques de gouvernance.

**Mme Wilson-Raybould :** Je ne suis pas certaine que cela soit vraiment nécessaire. Les Premières nations qui veulent élaborer des codes électoraux coutumiers ont déjà un outil à leur disposition, et c'est un élément fondamental : l'engagement et l'habilitation communautaires et, au bout du compte, la consécration de la légitimité des codes coutumiers. Nous ne voulons pas déployer un nouvel outil proposé par le CCPNA et qui reflète quelque chose qui existe déjà.

**Le président :** J'écoute les dernières questions et cela me fait penser que si nous habitons les citoyens, nous devons le faire par un processus d'autonomie gouvernementale. Je souhaite que le Congrès le reconnaisse parce que je sais que le chef Wilson-Raybould est certainement une tenante de cette solution.

J'aimerais vous remercier tous de vos excellents exposés.

**Mme Paul :** Puisque nous soulignons les réalisations de certaines personnes, et je pense que c'est excellent pour promouvoir nos membres, j'aimerais mentionner le chef Lawrence Paul. Après avoir dirigé sa collectivité pendant 27 ans, le chef Lawrence a récemment perdu les élections. Il a longtemps assuré le leadership des Premières nations au Canada atlantique et il était également coprésident. Sa collectivité, la Première nation de Millbrook, est bien connue au Canada atlantique, et c'est la marque d'un bon leadership.

Je voulais simplement rendre hommage au chef Lawrence Paul.

**Des voix :** Bravo!

**Le président :** Nous sommes certainement au courant de son travail, parce que nombre des membres du comité ont visité les collectivités et vu les projets de développement économique qu'il a dirigé. Je le félicite pour ses longs services et son dévouement envers son peuple et tout le Canada. De nombreux habitants de la Nouvelle-Écosse et du Canada ont profité de ce qu'il a fait dans sa collectivité.

Mesdames et messieurs les sénateurs, merci. Sur ce, rien ne presse. Nous ajournons jusqu'à demain.

(La séance est levée.)

---

OTTAWA, Wednesday, February 29, 2012

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, to which was referred Bill S-6, An Act respecting the election and term of office of chiefs and councillors of certain First Nations and the composition of council of those First Nations, met this day at 6:45 p.m. to give consideration to the bill.

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

[*English*]

**The Chair:** Good evening. I would like to welcome all honourable senators and members of the public who are watching this meeting of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples on CPAC or the web. I am Gerry St. Germain from British Columbia, and I have the honour of chairing this committee. The mandate of this committee is to examine legislation and matters relating to the Aboriginal peoples of Canada generally.

Today we will be continuing our consideration of Bill S-6, an Act respecting the election and term of office of chiefs and councillors of certain First Nations and the composition of council of those First Nations.

We have appearing today representatives from the Assembly of Manitoba Chiefs, the Canadian Bar Association and the Lac La Ronge Indian Band.

[*Translation*]

Before hearing from our witnesses, I would like to introduce the committee members who are in attendance this evening.

[*English*]

On my left is Senator Larry Campbell from British Columbia. Next to him is the deputy chair of this committee, Senator Lillian Dyck from Saskatchewan. Next to her is Senator Lovelace Nicholas from New Brunswick. Next to her is Senator Sibbeston from the Northwest Territories.

On my right is Senator Ataullahjan from Ontario. Next to her is Senator Stratton from Manitoba. Next to him is Senator Raine from British Columbia. Next to her is Senator Demers from Quebec. Last, but not least, we have Senator Patterson from Nunavut.

Senators, please join me in welcoming our witnesses. I have spoken to the panel and I have come to the conclusion, after talking to them and discussing it with them, that the first presenter will be from the Lac La Ronge Indian Band, Chief Tammy Cook-Searson.

Please proceed.

**Tammy Cook-Searson, Chief, Lac La Ronge Indian Band:** Thank you, Mr. Chair and committee members. I would like to acknowledge and pay my respect to the Nishnawbe Nation, on whose traditional territory we are conducting our discussions today.

OTTAWA, le mercredi 29 février 2012

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, à qui a été renvoyé le projet de loi S-6, Loi concernant l'élection et le mandat des chefs et des conseillers de certaines premières nations et la composition de leurs conseils respectifs, se réunit aujourd'hui, à 18 h 45 pour étudier le projet de loi.

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

[*Traduction*]

**Le président :** Bonsoir. J'aimerais souhaiter la bienvenue à tous les honorables sénateurs ainsi qu'aux membres du public qui suivent la présente séance du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones sur CPAC ou sur Internet. Je suis Gerry St. Germain, de la Colombie-Britannique, et j'ai l'honneur d'être le président du comité. Le comité a pour mandat général d'examiner les mesures législatives et les questions touchant les peuples autochtones du Canada.

Nous poursuivons aujourd'hui notre examen du projet de loi S-6, Loi concernant l'élection et le mandat des chefs et des conseillers de certaines premières nations et la composition de leurs conseils respectifs.

Nous recevons des représentants de l'Assemblée des chefs du Manitoba, de l'Association du Barreau canadien et de la Bande indienne de Lac La Ronge.

[*Français*]

Avant d'entendre nos témoins, j'aimerais vous présenter les membres du comité qui sont présents ici ce soir.

[*Traduction*]

À ma gauche se trouve le sénateur Larry Campbell, de la Colombie-Britannique. À côté de lui, il y a la vice-présidente du comité, le sénateur Lillian Dyck, de la Saskatchewan. On trouve ensuite le sénateur Lovelace Nicholas, du Nouveau-Brunswick, et assis à côté d'elle se trouve le sénateur Sibbeston, des Territoires du Nord-Ouest.

À ma droite, on a le sénateur Ataullahjan, de l'Ontario, et à côté d'elle, le sénateur Stratton, du Manitoba. Il y a ensuite le sénateur Raine, de la Colombie-Britannique, puis le sénateur Demers, du Québec. Le dernier, mais non le moindre, est le sénateur Patterson, du Nunavut.

Mesdames et messieurs les sénateurs, accueillons nos témoins. Je me suis entretenu avec eux et j'en suis arrivé à la conclusion que le premier intervenant sera la chef Tammy Cook-Searson, de la Bande indienne de Lac La Ronge.

La parole est à vous.

**Tammy Cook-Searson, chef, Bande indienne de Lac La Ronge :** Monsieur le président, mesdames et messieurs les membres du comité, merci. J'aimerais rendre hommage à la nation Nishnawbe, dont le territoire traditionnel sert de théâtre à nos discussions d'aujourd'hui.

Thank you for inviting me to speak today on the topic of Bill S-6, First Nations elections.

The release by Aboriginal Affairs and Northern Development stated that Bill S-6 was done through collaboration. To my knowledge, this bill was discussed neither at our council chambers, nor at the Prince Albert Grand Council, nor the Federation of Saskatchewan Indian Nations.

I was invited by your clerk to testify on February 20, 2012, regarding Bill S-6. I have only had a few days to prepare for today's meeting, and to me this is not a good example of meaningful collaboration.

Our First Nation, the Lac La Ronge Indian Band, is signatory to the adhesion of Treaty 6, signed in 1889. We have treaty and inherent rights to First Nations governance. Our elections are based on our custom code.

In Canada, the election of a chief and councillors can be held in three ways, with a fourth option being introduced through the proposal of Bill S-6. The three systems we currently have are: the Indian Act Band Election Regulations, custom code election, and self-government agreements. Bill S-6 presents a fourth option.

First let me say that I strongly support the change to four-year election terms. All levels of Canadian democracy and federal and provincial governments have four- to five-year terms. We are, in essence, playing catch-up with other democracies that already have four-year terms.

I think most First Nations will support the idea of four-year terms, but sometimes there are major problems attached to a positive change. More often than not, as is the case with this bill, the devil is in the details.

My main objection to this bill is the lack of positive change from the old Indian Act. Neither the Indian Act nor Bill S-6 incorporate the constitutional principles of the inherent right to self-determination and governance. The authority in this bill remains with the cabinet and the Minister of Aboriginal Affairs and Northern Development Canada instead of moving towards a greater responsibility with First Nations for our governance.

The four main points I would like to address are: one, the removal of chief and council by petition; two, dispute resolution by the courts; three, lack of development of democratic processes; and, four, excessive power of the cabinet and the minister.

The first point I would like to address is clause 36, which deals with removal of chief and council by petition versus democratic election. No one in Canada is removed by petition. When we look at our Prime Minister, premiers, MPs and MLAs, they are

Je vous remercie de m'avoir invitée à vous parler du projet de loi S-6, qui porte sur les élections au sein des Premières nations.

Dans son communiqué, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada a affirmé que le projet de loi S-6 était le fruit d'une collaboration. À ma connaissance, ce projet de loi n'a été examiné ni par nos assemblées de conseil, ni par le Grand Conseil de Prince Albert, ni par la Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan.

C'est le 20 février 2012 que la greffière de votre comité m'a invitée à témoigner au sujet du projet de loi S-6. Je n'ai donc eu que quelques jours pour me préparer en vue de la réunion d'aujourd'hui, ce qui, à mes yeux, n'est pas un bon exemple de vraie collaboration.

Notre Première nation, la bande indienne de Lac La Ronge, est signataire du document d'adhésion au traité 6, ratifié en 1889. Nous avons des droits conférés par traité et des droits inhérents de gouvernance. Nos élections se déroulent selon notre code coutumier.

Au Canada, l'élection d'un chef et des conseillers peut se tenir de trois façons, et une quatrième option est maintenant prévue dans le projet de loi S-6. Les trois systèmes que nous avons présentement sont les suivants : le Règlement sur les élections au sein des bandes d'Indiens, les élections selon le code coutumier et les ententes sur l'autonomie gouvernementale. Le projet de loi comporte une quatrième option.

Tout d'abord, permettez-moi de préciser que je suis tout à fait en faveur d'un mandat de quatre ans. Tous les paliers de la démocratie canadienne, dont les gouvernements fédéral et provinciaux, ont des mandats de quatre à cinq ans. Nous rattrapons donc essentiellement les autres institutions démocratiques qui ont déjà des mandats de quatre ans.

Je crois que la plupart des Premières nations seront en faveur d'un mandat de quatre ans, mais des problèmes importants peuvent parfois accompagner un changement positif. Très souvent, ce sont les détails qui posent problème.

Ce que je reproche principalement à ce projet de loi, c'est qu'il n'apporte aucun changement positif par rapport à l'ancienne Loi sur les Indiens. Ni la Loi sur les Indiens ni le projet de loi S-6 intègre les principes constitutionnels des droits inhérents à l'autodétermination et à l'autonomie gouvernementale. On laisse le pouvoir entre les mains du cabinet et du ministre des Affaires autochtones et du Développement du Nord du Canada, au lieu de donner une plus grande responsabilité aux Premières nations à l'égard de leur gouvernance.

Les quatre principaux points que j'aimerais aborder sont les suivants : la révocation du chef et du conseil par voie de pétition, le règlement des litiges par les tribunaux, l'absence de processus démocratiques, et le pouvoir excessif du cabinet et du ministre.

Parlons d'abord de l'article 36, qui porte sur la révocation du chef et du conseil par voie de pétition, et non par la tenue d'une élection démocratique. Personne au Canada n'est destitué par suite d'une pétition. Nos premiers ministres et nos députés, tant fédéraux

removed through the election process. Why is it that everyone else can only be removed by elections and democracy but First Nations can be removed by petition? Even appointed senators cannot be removed by petition.

This takes me to my second point of using the courts to settle disputes. In clause 33, the new recommendation is to go to the Federal Court or the superior court of the province. I do agree with many others who have come before this committee saying that what is needed is an independent First Nation electoral commission or a First Nations tribunal to settle any election disputes. The federal government and all the provinces already have this as a regular part of democracy. If it is good for the feds and the provinces, why is it not good for First Nations? Why not have an option for a truly independent electoral commission? Why are First Nations left with costly court procedures when other fellow Canadians have the option of a democratic institution to resolve election disputes?

My third objection to this bill relates to the lack of consistent democratic processes. In order for a First Nation to opt in to Bill S-6, all you need is a band council resolution with no vote of the band members, but if a First Nation wants to opt out of Bill S-6, you have to go back to the people. This does not make sense. Democracy should be practised at the beginning and end of the process. Opting in and opting out of Bill S-6 is a major decision regarding governance that could impact the First Nation band for many generations.

With that in mind, the clause regarding the band council resolution should include the vote of the majority of the First Nation. In our custom election code, this is what we have to do; we have to take our changes to our election code to the people so they are involved in making an informed decision.

My final point is in regard to the excessive decision-making power of the minister. Clause 3(1)(b) gives the minister authority to act when “the Minister is satisfied that a protracted leadership dispute has significantly compromised governance of that First Nation.” In effect, this clause prevents the right of First Nations people to oppose it. It means that when the First Nations have protracted debates in opposing each other’s positions, the minister can come in there and take control and responsibility from the people or put us under Bill S-6, with no democratic input from our people.

que provinciaux, sont démis de leurs fonctions par suite d’une élection. Comment se fait-il que toutes ces personnes ne sont révoquées que par la tenue d’une élection et l’exercice de la démocratie alors qu’une simple pétition peut entraîner la révocation des dirigeants des Premières nations? Même les sénateurs, qui sont nommés, ne peuvent être destitués par voie de pétition.

Voilà qui m’amène au deuxième point : le recours aux tribunaux pour régler les litiges. À l’article 33, on recommande maintenant de s’adresser à la Cour fédérale ou à la cour supérieure de la province. Je suis d’accord avec d’autres témoins qui ont comparu devant votre comité pour dire que ce qu’il faut pour régler toute contestation électorale, c’est une commission électorale indépendante ou un tribunal des Premières nations. Le gouvernement fédéral et toutes les provinces ont déjà cet outil, qui fait naturellement partie de la démocratie. Si cet outil est bon pour le gouvernement fédéral et les provinces, pourquoi ne conviendrait-il pas aux Premières nations? Pourquoi ne pas permettre la mise sur pied d’une commission électorale vraiment indépendante? Pourquoi les Premières nations doivent-elles se soumettre à de coûteuses procédures judiciaires alors que les autres Canadiens peuvent recourir à une institution démocratique pour régler les contestations électorales?

Troisièmement, je m’oppose à ce projet de loi parce qu’il n’établit pas de processus démocratiques cohérents. Pour qu’une Première nation adhère au régime prévu par le projet de loi S-6, il suffit d’une résolution du conseil de bande, sans consultation des membres de la bande; mais pour se retirer d’un tel régime, vous devez en appeler au peuple. Cela n’a aucun sens. La démocratie doit prévaloir du début à la fin du processus. L’adoption et l’abandon du régime prévu dans le projet de la loi S-6 est une grave décision qui touche la gouvernance d’une Première nation et qui peut avoir des répercussions sur elle pendant de nombreuses générations.

En gardant cette idée en tête, on doit conclure que la disposition concernant la résolution du conseil de bande doit inclure le vote de la majorité des membres de la Première nation. C’est ce que prévoit notre code électoral coutumier; pour modifier notre code électoral, il faut soumettre les changements envisagés à nos membres pour qu’ils puissent participer à une prise de décision éclairée.

Je parlerai enfin du pouvoir décisionnel excessif du ministre. L’alinéa 3(1)(b) donne au ministre le pouvoir d’agir lorsqu’il « est convaincu qu’un conflit prolongé lié à la direction de la première nation a sérieusement compromis la gouvernance de celle-ci. » En fait, cette disposition empêche les membres d’une Première nation de s’y opposer. Cela signifie que lorsque les Premières nations débattent longuement pour défendre leurs positions respectives, le ministre peut intervenir, s’emparer du contrôle et de la responsabilité de nos membres ou nous imposer le régime prévu dans le projet de loi S-6, sans que nos membres puissent avoir voix au chapitre.

I am also very concerned with the wording in the consequential amendment portion of the bill regarding the definition of a “band” in clause 43 that include bands under the new option, and subclause 43(d) which states that “in the case of any other band, the council chosen according to the custom of the band . . . .” Why were self-government bands not included in this consequential amendment? Again, does this mean that paragraph 3(1)(b) can be used by the minister to throw out and terminate democratic elections through the band custom?

Similarly, in clause 41, the regulatory decision-making power is left to the Governor-in-Council who is advised by the cabinet. The cabinet, through the Governor-in-Council, therefore has the legal and final authority to make decisions regarding all aspects of the First Nations elections. It is my understanding that the Governor General is there to make decisions about dissolving Parliament on the advice of the prime minister, but not the termination of governments when there is a strong debate.

Problems arise when a regulatory authority for elections lies outside any decision-making authority of the First Nation. I had personal experience with this in the last provincial election in Saskatchewan. The provincial cabinet went ahead and made changes to the procedure of attestation or confirming voter identity. These changes were done without our involvement. They made it so that the voter needed to have a fixed address on their identification.

The changes made by the provincial cabinet meant we, as a First Nation, could not confirm our voter identity of our own band members because many of our band members live off the land and many do not have fixed addresses on their identification. This was a major barrier to participation in voting. Fortunately, the province of Saskatchewan has an independent electoral commission. Working with the chief electoral officer, we managed to come up with an innovative solution that worked for us in our situation. The voting process was improved for all our people and for all First Nations members in Saskatchewan.

Again, we need an independent electoral commission.

We have only had the right to vote since 1960, and rather than working with outdated systems or practices, we should be dealing with the best in modern-day democracy.

In closing, I was elected as a band councillor for three terms and this is my third term as chief. I know that a strong Canada requires strong First Nations. We cannot fall back to the old colonial strategies of the past. I have come here to make suggestions on how to strengthen our democratic roles and strategies. I certainly hope that the senators and the government take our recommendations seriously for the betterment of all First Nations and all Canadians.

Thank you.

Je suis également préoccupée par le libellé de la modification corrélative à la Loi sur les Indiens, plus particulièrement par la définition de « bande » que l’on trouve à l’article 43, qui inclut les bandes qui ont choisi la nouvelle option, et l’alinéa 43d) qui dit ceci : « s’agissant de toute autre bande, le conseil choisi selon la coutume de celle-ci... ». Pourquoi les bandes qui ont un gouvernement autonome ne sont-elles pas incluses dans la modification corrélative? Est-ce à dire, encore une fois, que le ministre peut invoquer l’alinéa 3(1)b) pour annuler des élections démocratiques tenues conformément à la coutume d’une bande?

Pareillement, à l’article 41, le pouvoir décisionnaire en matière de réglementation revient toujours au gouverneur en conseil, qui est conseillé par le cabinet. C’est donc le cabinet, par l’intermédiaire du gouverneur en conseil, qui a le pouvoir juridique et final de prendre des décisions sur tout ce qui a trait aux élections des Premières nations. Je croyais que le rôle du gouverneur général était de décider de la dissolution du Parlement, sous la recommandation du premier ministre, et non de révoquer des gouvernements lorsque le débat est animé.

Des problèmes surgissent lorsque le pouvoir de réglementation sur les élections n’est pas assigné à l’autorité décisionnelle des Premières nations. J’en ai fait l’expérience lors des dernières élections provinciales de la Saskatchewan. Le cabinet provincial a modifié la procédure d’attestation ou de confirmation de l’identité des électeurs. Ces changements ont été apportés sans que nous soyons consultés. On exige dorénavant qu’une adresse fixe figure sur les pièces d’identité de l’électeur.

À cause des changements apportés par le cabinet provincial, nous, en tant que Première nation, ne pouvions pas confirmer l’identité des membres de notre bande puisque beaucoup vivent à l’extérieur de la réserve et qu’aucune adresse fixe ne figure sur les pièces d’identité d’un grand nombre d’entre eux. C’était un obstacle majeur à la participation au processus électoral. Heureusement, la province de la Saskatchewan a une commission électorale indépendante. En collaboration avec le directeur général des élections, nous avons trouvé une solution novatrice qui nous convenait. Le processus électoral a été amélioré pour tous nos membres et, en fait, pour tous les membres des Premières nations de la Saskatchewan.

Je le répète, il nous faut une commission électorale indépendante.

Nous n’avons obtenu le droit de vote qu’en 1960 et, au lieu d’utiliser des pratiques ou des systèmes désuets, nous devrions opter pour le meilleur de la démocratie moderne.

Pour terminer, j’ai été élue conseillère de bande à trois reprises, et j’en suis à mon troisième mandat en tant que chef. Je sais qu’un Canada fort a besoin de Premières nations fortes. Nous ne pouvons revenir aux vieilles stratégies coloniales du passé. Je suis venue ici pour proposer des façons de renforcer nos rôles et nos stratégies démocratiques. J’espère que les sénateurs et le gouvernement prendront nos recommandations au sérieux, pour le mieux-être de toutes les Premières nations et de tous les Canadiens.

Je vous remercie.

[*The witness spoke in her native language.*]

I wish you success in your deliberations.

**The Chair:** We will now go to the Canadian Bar Association with Aimée E. Craft and Tamra Thomson.

**Tamra Thomson, Director, Legislation and Law Reform, Canadian Bar Association:** Thank you, Mr. Chair and honourable senators. We are pleased to have this opportunity to speak to you tonight on Bill S-6 on behalf of the National Aboriginal Law Section of the Canadian Bar Association. The CBA is a national association representing over 37,000 lawyers across Canada. The members of the Aboriginal Law Section are lawyers with expertise and experience in all matters of Aboriginal law and related issues.

One of the major objectives of our association is improvement of the law and improvement of the administration of justice. It is in that optic that we have prepared the letter that you have before you and in which we make our presentation tonight.

I would like to ask Aimée Craft, Chair of the National Aboriginal Law Section, to comment on the substantive matters in the letter.

[*Translation*]

**Aimée E. Craft, Chair, National Aboriginal Law Section, Canadian Bar Association:** Good evening, honourable senators. I am pleased to be here to represent the Aboriginal law section of the CBA.

[*English*]

This bill is intended to lead to improved stability, effectiveness and transparency for First Nations elections. It also codifies many of the election issues that have been litigated in the Canadian courts of law, as you may know. However, we caution that these efforts must not interfere with the constitutionally protected rights of First Nations to determine their own systems of internal governance. In my submission today, I will address three concerns and recommendations for improvement relating, first, to customary systems of governance; second, to ministerial discretion to include First Nations in the schedule of participating First Nations; and, third, to election appeals.

First, the application of the bill to First Nations with customary systems of governance potentially infringes on constitutionally protected rights of self-governance. CBA therefore makes the following recommendation: that the bill be amended to limit the scope to First Nations that are currently operating under Indian Act electoral systems; and that it explicitly exclude First Nations with self-government agreements and First Nations that are currently operating under customary systems of

[*Le témoin s'exprime dans une langue autochtone.*]

Je vous souhaite du succès dans vos délibérations.

**Le président :** Nous allons maintenant donner la parole aux représentantes de l'Association du Barreau canadien, Aimée E. Craft et Tamra Thomson.

**Tamra Thomson, directrice, Législation et réforme du droit, Association du Barreau canadien :** Monsieur le président, honorables sénateurs, merci. Nous sommes ravies de pouvoir nous entretenir avec vous ce soir au sujet du projet de loi S-6, au nom de la Section nationale du droit des Autochtones de l'Association du Barreau canadien. L'ABC est une association d'envergure nationale comptant plus de 37 000 avocats au Canada. Les membres de la Section nationale du droit des Autochtones sont des avocats spécialisés en droit des Autochtones et dans des questions connexes.

L'un des principaux objectifs de notre association consiste à améliorer le droit et l'administration de la justice. C'est dans cette optique que nous avons rédigé la lettre que vous avez devant vous et dans laquelle vous trouverez notre exposé de ce soir.

J'aimerais demander à Aimée Craft, présidente de la Section nationale du droit des Autochtones, de faire des commentaires sur les questions de fond abordées dans cette lettre.

[*Français*]

**Aimée E. Craft, présidente, Section nationale du droit des Autochtones, Association du Barreau canadien :** Bonsoir, honorables sénateurs et sénatrices. Il me fait plaisir d'être ici en tant que représentante de l'ABC, Section du droit autochtone.

[*Traduction*]

Ce projet de loi vise à rendre le processus électoral des Premières nations plus stable, efficace et transparent. Il codifie également bon nombre des litiges électoraux dont les tribunaux canadiens ont été saisis, comme vous le savez peut-être. Nous insistons néanmoins pour que ces efforts ne portent pas atteinte au droit, protégé par la Constitution, des Premières nations de mettre en place leurs propres systèmes de gouvernance interne. Dans mon exposé d'aujourd'hui, je vais aborder trois préoccupations et présenter trois recommandations portant, premièrement, sur les systèmes traditionnels de gouvernance; deuxièmement, le pouvoir discrétionnaire du ministre d'inscrire des Premières nations sur la liste des Premières nations participantes, qui se trouve en annexe; et, troisièmement, les appels en matière d'élections.

Premièrement, l'application du projet de loi aux Premières nations qui fonctionnent selon les systèmes coutumiers de gouvernance pourrait être contraire au droit à l'autonomie gouvernementale protégé par la Constitution. L'ABC recommande donc ceci : que le projet de loi soit modifié de sorte à en limiter la portée aux Premières nations qui utilisent actuellement un système électoral prévu par la Loi sur les Indiens; et qu'il exclut explicitement les Premières nations ayant signé des

governance, unless their consent is obtained in accordance with either their customary practices or, in absence thereof, by a double majority vote.

Second, dealing with the level of ministerial discretion to include First Nations in the schedule of participating First Nations, this changes the opt-in nature of the legislation. It continues minister discretion to exercise control over First Nations governance and it would result in some First Nations being subjects of the act rather than participants. In addition, the bill lacks clarity as to the standard that the minister will apply in making determinations about what constitutes a protracted leadership dispute that has significantly compromised the governance of a First Nation. It also leads to some uncertainty as to which First Nations will be included in the schedule because an election has been set aside under section 79 of the Indian Act. Does this include recent, future or past section 79 settings aside?

In addition, it has been discussed at this committee and mentioned again in Chief Cook-Searson's submission that clause 3(1)(a) requires only a band council resolution from the chief and council so as to be able to include a First Nation in the schedule of the act. This could potentially be done in breach of customary practices of a First Nation or even without the consent and agreement of the citizens of a First Nation.

The CBA therefore makes the following recommendations: to include First Nations only where there is demonstrable consent or, in the alternative, to clarify the intent of the language and the standards to be applied to determinations made by the minister under clauses 3(1)(b) and 3(1)(c).

Finally, you have heard from legal counsel in the past that litigation of election disputes is time consuming and cost prohibitive. The bill attempts to remedy the delay associated with appeals directed to the minister. This committee has recommended that clear transparent, efficient and low-cost election appeal processes take place. Although courts may provide efficiencies over the existing system of appeals, a specialized and independent tribunal would achieve the same goals.

Similar to the recommendations of RCAP and of this Senate committee, the CBA recommends that, rather than resort to courts, one or more independently constituted tribunals take on the role of adjudicating election disputes — tribunals that recognize experience and expertise in Canadian law, First Nations elections and indigenous legal traditions, including indigenous dispute resolution. We also recommend the further development of existing and new internal and indigenous dispute resolution mechanisms.

ententes sur l'autonomie gouvernementale et les Premières nations régies par des systèmes coutumiers de gouvernance, à moins que leur consentement ne soit obtenu suivant leurs pratiques traditionnelles ou, à défaut de cela, par l'obtention d'une double majorité des voix.

Deuxièmement, concernant le niveau de discrétion ministérielle permettant d'inclure des Premières nations à la liste des Premières nations participantes, cette disposition modifie le caractère facultatif de la mesure législative. Le ministre garde ainsi le pouvoir discrétionnaire d'exercer un contrôle sur la gouvernance des Premières nations; certaines Premières nations deviendraient ainsi assujetties à la loi, plutôt que d'être parties prenantes. En outre, le projet de loi ne définit pas clairement la norme que le ministre appliquera pour déterminer ce qui constitue un conflit prolongé lié à la direction qui a sérieusement compromis la gouvernance d'une Première nation. Le projet de loi laisse aussi planer le doute quant aux Premières nations qui seront incluses dans la liste en annexe parce qu'une élection a été rejetée en vertu de l'article 79 de la Loi sur les Indiens. Doit-on inclure les annulations récentes, futures et passées?

De plus, comme la chef Cook-Searson l'a mentionné — et votre comité s'est penché sur cette question —, l'alinéa 3(1)a) exige seulement qu'une résolution soit prise par le chef et le conseil pour inclure une Première nation dans la liste en annexe de la loi. Cette mesure pourrait être prise à l'encontre des pratiques coutumières d'une Première nation ou même sans le consentement et l'accord des membres d'une Première nation.

L'ABC recommande donc ceci : inclure une Première nation seulement lorsqu'il y a consentement démontrable ou, comme solution de rechange, clarifier l'intention du libellé et les normes que le ministre doit utiliser en application des alinéas 3(1)b) et 3(1)c).

Enfin, des conseillers juridiques vous ont déjà dit que des litiges en matière d'élection prenaient du temps et étaient extrêmement coûteux. Le projet de loi vise à remédier aux longues attentes associées aux appels adressés au ministre. Votre comité a recommandé de mettre en place des procédures d'appel à la fois transparentes, efficaces et peu coûteuses. Bien que les tribunaux puissent être plus efficaces que le système d'appel actuel, un tribunal spécialisé et indépendant permettrait d'atteindre les mêmes objectifs.

À l'instar de la Commission royale sur les peuples autochtones et de votre comité, l'ABC recommande qu'au lieu de recourir aux tribunaux, un ou plusieurs tribunaux indépendants puissent jouer le rôle d'arbitre en cas de litige en matière d'élection — des tribunaux qui reconnaissent l'expérience et l'expertise acquises dans les domaines du droit canadien, des élections des Premières nations et des traditions juridiques autochtones, y compris les mécanismes de règlement des conflits autochtones. Nous recommandons aussi de raffiner les mécanismes de résolution de conflits autochtones et internes et d'en élaborer de nouveaux.

I would like to note for this committee that the Federal Court has taken an approach to election disputes recently and seeks to resolve election appeals through dispute resolution mechanisms at the community level rather than through litigation. This is something that is in a test and pilot project at the Federal Court. The court is championing a project to suggest front-end mediation to First Nations parties on internal disputes which take into account both indigenous legal principles and indigenous dispute-resolution processes.

In summary, the CBA has cautioned in the past against legislation that fixes or purports to fix Indian Act problems in a piecemeal fashion. Further, the CBA supports the protection and preservation of autonomy, self-governance and the preservation and enhancement of internal political structures of governance of indigenous people in accordance with Canada's Constitution and international obligations.

These and additional recommendations are in our letter to the chair. I would be pleased to answer any questions in French or in English that you may have or to provide any further detail regarding our recommendations.

Merci. Thank you. *Meegwetch.*

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

Grand Chief Nepinak, please proceed.

**Derek Nepinak, Grand Chief, Assembly of Manitoba Chiefs:** Thank you, Mr. Chair. Good evening ladies and gentlemen, members of the Senate. It is an honour to be here tonight to make a short submission respecting the bill before us, Bill S-6.

The Assembly of Manitoba Chiefs has been variously involved in this discussion over the last couple of years and came out with a position speaking directly to a four-year term, which we support. We also spoke to the development of tribunals that are regionally based and reflective of the normative and moral standards of our people.

Coming here as the Manitoba Chief, I represent a unique geography and unique demographic of indigenous people. We come from a land where thousands of years of tradition and institution of governance once stood and we are dealing with the aftermath, I think, of Indian Act policy and the development of law that has been detrimental to our success as independent nations of people.

We live in a time where there is recognition of a difficult history, including residential schools. Many of our communities are living in the aftermath and the consequences of the residential school experience. Many of the challenges that we see today reflected in our elections and in the way we govern ourselves I think find their genesis in the policy applications of a previous generation.

That is, I think fundamentally, the premise of my commentary. I come here in the spirit of cooperation and respect for the institutions of governance here in Canada, recognizing that this

J'aimerais faire remarquer au comité que la Cour fédérale a récemment adopté une approche en matière de litiges électoraux et cherche à régler les appels par des mécanismes de résolution des conflits au niveau communautaire plutôt que dans le cadre de poursuites. La Cour fédérale mène actuellement un projet pilote à cette fin. Ce projet propose une médiation de première ligne aux parties d'un litige interne, une médiation qui tient compte des principes juridiques autochtones et des mécanismes de résolution de conflits autochtones.

Pour résumer, l'ABC a, par le passé, fait des mises en garde contre des dispositions législatives qui règlent ou prétendent régler à la pièce les problèmes posés par la Loi sur les Indiens. En outre, l'ABC croit qu'il faut protéger l'autonomie gouvernementale et préserver et améliorer les structures politiques internes de gouvernance des peuples autochtones en conformité avec la Constitution et les obligations internationales du Canada.

Ces recommandations et d'autres se trouvent dans la lettre que nous avons adressée au président du comité. Je me ferai un plaisir de répondre à vos questions, en français ou en anglais, ou de vous donner plus de détails sur nos recommandations.

Merci. *Meegwetch.*

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

Grand chef Nepinak, la parole est à vous.

**Derek Nepinak, grand chef, Assemblée des chefs du Manitoba :** Merci, monsieur le président. Mesdames et messieurs, sénateurs, bonsoir. C'est un honneur d'être ici ce soir pour présenter un court exposé sur le projet de loi à l'étude, le projet de loi S-6.

L'Assemblée des chefs du Manitoba participe à cette discussion depuis deux ou trois ans et a fait connaître sa position, à savoir qu'elle est en faveur d'un mandat de quatre ans. Nous avons aussi parlé de mettre en place des tribunaux régionaux qui tiennent compte des normes habituelles et morales de notre peuple.

À titre de chef du Manitoba, je représente un peuple autochtone dont la situation géographique et démographique est unique. Une tradition de gouvernance vieille de plusieurs milliers d'années régnait jadis sur notre territoire et nous sommes maintenant aux prises, je crois, avec les conséquences de la Loi sur les Indiens et de la mise en place d'un système juridique qui a nui à notre épanouissement en tant que nations indépendantes.

On reconnaît aujourd'hui un passé difficile, notamment celui des pensionnats. Beaucoup de nos collectivités vivent avec les séquelles laissées par l'expérience des pensionnats. Bon nombre des problèmes que nous connaissons aujourd'hui dans le cadre de nos élections et dans la façon dont nous nous gouvernons trouvent leurs sources dans des politiques qu'une génération précédente a appliquées.

Voilà, fondamentalement, la prémisse de mon exposé. Je viens ici dans un esprit de collaboration et de respect pour les institutions de gouvernance qui existent au Canada, en reconnaissant que le projet

bill is not beyond amendment. It is with that understanding that I will reflect briefly on some of the specific provisions in the bill that I think require further reflection and possibly amendment.

Regarding clause 3(1)(a), we know already that the development of custom codes in our communities and the passages of them requires a double majority vote, meaning that we need to hold a referendum which includes a majority of the electors, as well as a majority passing the customary code. That double majority is reflective of the ability and willingness of our community members to participate in governance processes. I think that this bill undermines that somewhat in allowing a chief and council to move a resolution to opt into this new legislation. I think that is problematic because it excludes members of the community.

I have concern with respect to the phrase “protracted leadership dispute.” I am not quite sure what that means. I find the term overly ambiguous. It opens up a broader discretion for the minister to impose Bill S-6 on a community that might not otherwise wish to be part of the new legislation.

I am also speaking with respect to a significantly compromised governance. What exactly does that mean and what are the standards that will be set in place? Perhaps by way of regulation, we may find what the standards or thresholds will be under these terms. However, that would require us to be part of the development of the regulations. I think if I could make a recommendation on the development of regulations that is what I would say.

Clause 9 is a good piece of the legislation, as it removes the standard set by the *Goodswimmer* decision, allowing non-electors to run for the role of chief. I support that particular term in the legislation. That said, I believe at some point in the future the provision could potentially be subject to a Charter challenge for those individuals who will not fit within the electoral category. This is of concern to us because we know over a lengthy period of time we will have more of our individuals not fitting the criteria to become band members and therefore not fitting the criteria to be an elector under the act.

I believe clause 18, the secret ballot process, to be somewhat rigid. The provision should open up and be a little more flexible to allow for customary election processes that reflect some of the customary ways in which leaders have been selected in the past in some of our regions.

One of the processes historically among the Anishinabek is for the electorate to stand behind their leader at election time. Although this may not be common within elections at the community level, at the higher leadership levels it is still common that people will stand behind their chosen leader. That runs in the face of the concept of secret ballot, but nonetheless I believe there should be flexibility to allow that type of provision to survive and be incorporated into this new concept.

de loi à l'étude peut être modifié. C'est dans cet esprit que je vous ferai part brièvement de mes réflexions sur quelques-unes des dispositions du projet de loi qui doivent être examinées plus attentivement et peut-être même modifiées.

Concernant l'alinéa 3(1)a), nous savons déjà que l'élaboration des codes coutumiers dans nos collectivités et l'adoption de ces codes doivent être ratifiées par une double majorité. Il faut donc tenir un référendum qui inclut une majorité d'électeurs ainsi qu'une majorité qui adopte le code coutumier. Cette double majorité traduit la capacité et la volonté des membres de notre collectivité à participer aux processus de gouvernance. À mon avis, ce projet de loi vient à l'encontre de ce principe, en permettant à un chef et à un conseil d'adopter une résolution afin d'adhérer au nouveau régime prévu par le projet de loi; ce qui est problématique puisqu'on exclut ainsi les membres de la communauté.

Par ailleurs, l'expression « conflit prolongé lié à la direction » me préoccupe également. Je ne suis pas certain de sa signification. Cette expression me paraît très ambiguë. Elle laisse toute la discrétion au ministre d'imposer le projet de loi S-6 à une collectivité qui ne souhaiterait pas adhérer au nouveau régime prévu par la loi.

Il est aussi question d'une gouvernance sérieusement compromise. Que signifie exactement cette expression et quelles normes seront appliquées? Il est possible que les normes et les seuils soient définis dans le règlement d'application. Il faudrait cependant que nous participions à l'élaboration de ce règlement. C'est ce que je dirais si vous me permettiez de faire une recommandation à ce propos.

L'article 9 est une bonne disposition législative, puisqu'il annule la norme établie par la décision *Goodswimmer*, qui permet à des non-électeurs de se présenter comme candidats au poste de chef. Je suis en faveur de cette disposition. Cela étant dit, je crois que les personnes qui n'entrent pas dans la catégorie des électeurs pourraient la contester en invoquant la Charte. Cette situation est préoccupante pour nous puisque nous savons qu'au fil des ans, d'autres parmi nos membres ne répondront plus aux critères établis pour faire partie d'une bande et, par conséquent, ne répondront plus aux critères pour devenir électeurs au sens de la loi.

Je crois que l'article 18, qui porte sur le vote secret, est quelque peu rigide. Cette disposition devrait être un peu plus souple pour permettre la tenue d'élections selon les modes coutumiers qui ont été suivis par le passé pour la sélection des dirigeants dans certaines de nos régions.

Selon la tradition des Anishinabeks, les électeurs se tiennent derrière leur dirigeant au moment des élections. Bien que cette pratique ne soit pas courante pour les élections au niveau communautaire, au niveau supérieur de direction, il est encore courant que les gens se tiennent derrière le chef qu'ils ont choisi. Cette façon de faire est contraire au concept de vote secret, mais je crois tout de même qu'il faut une certaine latitude pour permettre à ce type de coutume de survivre et d'être intégrée à ce nouveau concept.

Speaking broadly with respect to clauses 30 to 35 on contested elections, the chiefs in Manitoba supported the resolution to move forward in the discussion on the basis that we would discuss a process of tribunals or regional tribunals to engage the challenges resulting in our elections. I think it is fundamental to the self-determining efforts of communities to be able to engage their conflicts, be able to engage conflict, and to make difficult choices. I believe it is in the form of a tribunal — the form of a decision-making body with authority — that our values and our systems of decision making really come to the surface. We can really show, and once again redevelop, those systems that were once there. I believe we need to be shown the respect and given the room to develop these tribunals so that we can adjudicate these matters within our systems. I believe that is a critical piece of the legislation that is missing.

Not to say there are problems with concepts of competent courts of jurisdiction. In many ways, I believe there is a place for courts in terms of adjudicating judicial reviews and rules of natural justice and so forth. Rules of procedural fairness may need to still be adjudicated in courts of jurisdiction. That said, there should be a tribunal process in place.

Clause 42 is problematic in that it is inconsistent with clause 3. If a community can opt into the legislation by way of resolution, why is it that to get out of the legislation they need the double majority and all of the other criteria listed under clause 42 of the legislation? To me, that is a problem and needs to be revisited.

Those are some of the highlights. I am happy to answer any questions. I do know that the Manitoba chiefs have been involved and I commend the work of the previous grand chief in advancing this discussion. I am open for any questions that might follow.

**The Chair:** Thank you very much, presenters. Are there any questions, senators?

**Senator Lovelace Nicholas:** Welcome. My question is for Ms. Craft.

In situations with mail-in ballots, it has been problematic with the previous elections because of fraudulent activities. What would you suggest for the community that has to deal with these fraudulent elections? What would your suggestion be?

**Ms. Craft:** I think there are provisions that deal with mail-in ballots here, and I believe there is also a fair amount of litigation that has taken place in judicial determinations on the appropriateness. Of course, as Grand Chief Nepinak has pointed out, concepts of procedural fairness underlie all of these electoral processes. Whether it is contained in the legislation here or something that comes up on judicial review to a court based on a custom elections system, the Canadian Bar Association has always been in favour of very clear, transparent processes for elections. Whether that is covered through the purview of this act

Concernant les articles 30 à 35 qui portent sur la contestation d'une élection, les chefs du Manitoba ont appuyé la résolution voulant que la discussion se poursuive; en effet, nous pourrions envisager un processus judiciaire dans lequel des tribunaux ou des tribunaux régionaux seraient saisis des contestations électorales. Cela s'inscrit dans les efforts d'autodétermination de nos communautés, qui doivent être en mesure de régler leurs conflits et de faire des choix difficiles. Je crois que c'est sous la forme d'un tribunal — un organisme décisionnaire fondé de pouvoir — que nos valeurs et nos mécanismes de prise de décisions peuvent être mis de l'avant. Nous pouvons démontrer et réinstaurer les systèmes qui ont déjà existé. Je crois que nous méritons le respect et la latitude nécessaires pour mettre sur pied ces tribunaux, afin que nous puissions régler ces conflits à l'intérieur de nos systèmes. Cet aspect fait cruellement défaut dans ce projet de loi.

Je ne dis pas que les concepts de compétence des tribunaux posent problème. À bien des égards, je crois qu'il y a place pour les tribunaux en ce qui a trait aux contrôles judiciaires, aux règles de justice naturelle, et cetera. Il peut être nécessaire que les règles d'équité procédurale soient encore déterminées par les tribunaux compétents. Cela étant dit, un processus judiciaire doit être en place.

L'article 42 pose problème puisqu'il contredit l'article 3. Si une communauté peut choisir d'adhérer au régime prévu par la loi par résolution, comment se fait-il qu'il lui faut obtenir une double majorité des voix et répondre à tous les autres critères énumérés à l'article 42 pour radier son nom de l'annexe? À mon avis, il y a là un problème et la question doit être examinée à nouveau.

Voilà quelques-uns des points importants que je voulais aborder. Je serai ravi de répondre à vos questions. Je sais que les chefs du Manitoba ont été consultés et je félicite le grand chef qui m'a précédé d'avoir fait avancer ce débat. Je suis prêt à répondre à toutes les questions que vous voudrez me poser.

**Le président :** Je remercie les témoins. Mesdames et messieurs les sénateurs, avez-vous des questions?

**Le sénateur Lovelace Nicholas :** Bienvenue. Ma question s'adresse à Mme Craft.

J'aimerais parler des bulletins de vote postal. Il y a eu des activités frauduleuses dans le cadre des élections antérieures. Que suggérez-vous aux communautés qui doivent composer avec des élections frauduleuses? Quelle serait votre recommandation?

**Mme Craft :** Je crois qu'il y a des dispositions dans le projet de loi qui portent sur les bulletins de vote postal et que les tribunaux se sont penchés à maintes reprises sur l'à-propos de ce mode de scrutin. Évidemment, comme le grand chef Nepinak l'a mentionné, les concepts d'équité procédurale sous-tendent tous ces processus électoraux. Que cette question soit prévue dans le projet de loi à l'étude ou qu'elle ressorte dans le cadre d'un contrôle judiciaire mené par un tribunal qui doit tenir compte d'un système électoral coutumier, l'Association du Barreau canadien a toujours été en faveur d'un processus électoral clair

or through a judicial review to a court on customary code systems, I think we can say we are in favour of that and protecting those electoral and democratic interests.

**Senator Lovelace Nicholas:** Do you think the elections on First Nations should be held at the same time as the federal elections? Would that be a possibility?

**Ms. Craft:** That is an interesting question, senator. I do not believe the Canadian Bar Association has a position on that. That is a question that would be likely better answered by First Nations in respect to their capacity to have elections, or their will to have elections concurrently with federal elections.

**Senator Lovelace Nicholas:** Would the chief be willing to answer or comment?

**Mr. Nepinak:** I would be happy to provide a comment on that. I do not think we have advanced a formal position on that. Speaking on the matter, I do believe there has to be recognition of concurrent governments in place. I think with respect to the elections, and whether or not the First Nation times its election to fall in line with the federal election, there would be practical value in the fact that new governments can work together, develop work plans together and so forth. However, I do not see it as a necessity because a First Nations government will push its mandate and its issues. Chief and council need to do that, regardless of the state of the federal government in terms of its election timing and so forth.

**Senator Lovelace Nicholas:** It seems to me that self-governance is heading towards the federal government we have, and it is going towards that era. Would it not mean that we should hold our elections all at the same time?

**Mr. Nepinak:** I do not necessarily think that would be a criterion we would pursue. As I mentioned, First Nation governments will develop their mandates at the will of their people, and they will pursue them regardless of the state of the federal government and its election timing.

**Senator Lovelace Nicholas:** Ms. Craft, would you suggest that there should not even be mail-in ballots since it is so problematic, or should I ask the chief?

**Ms. Craft:** I have the beginning of an answer to that. There is a significant proportion of First Nations population that lives off reserve. To exclude them wholly from the democratic process that affects their First Nation by not allowing them to participate at a distance, which we do allow for both provincial and federal elections. It would be an undue hardship placed on those particular individuals, especially in the case where they are remote First Nation reserve where elections would be held, and again cost prohibitive to attend for election purposes.

**Mr. Nepinak:** I believe that mail-in ballots are currently a necessity because we do have a vast number of band members who are unable to reside on the reserve due to housing limitations

et transparent. Dans un cas comme dans l'autre, nous pouvons dire que nous sommes en faveur d'un tel processus et de la protection des intérêts électoraux et démocratiques.

**Le sénateur Lovelace Nicholas :** Croyez-vous que les Premières nations devraient tenir leurs élections en même temps que les élections fédérales? Serait-ce une possibilité?

**Mme Craft :** Vous posez là une question intéressante, madame le sénateur. Je ne crois pas que l'Association du Barreau canadien ait adopté une position à ce sujet. Les Premières nations seraient mieux placées pour vous répondre et vous dire si elles sont capables ou si elles sont disposées à tenir leurs élections en même temps que les élections fédérales.

**Le sénateur Lovelace Nicholas :** Le chef voudrait-il répondre à cette question ou faire des commentaires?

**M. Nepinak :** Je serais ravi de faire un commentaire à ce sujet. Je ne crois pas que nous ayons formulé une position officielle sur cette question. À ce sujet, je crois qu'il faut reconnaître l'existence de gouvernements concurrents. Concernant les élections, à savoir si les Premières nations doivent tenir leurs élections en même temps que les élections fédérales, le fait que de nouveaux gouvernements puissent travailler de concert, élaborer ensemble des plans de travail, et ainsi de suite, aurait une certaine utilité. Toutefois, je n'en vois pas la nécessité puisque le gouvernement d'une Première nation mettra de l'avant son mandat et les défis qu'il entend relever. Le chef et le conseil doivent faire cela, peu importe la situation du gouvernement fédéral, la tenue d'une élection, et cetera.

**Le sénateur Lovelace Nicholas :** Il me semble que le concept d'autonomie se rapproche de la politique du gouvernement fédéral actuel, qu'on se dirige dans ce sens. Par conséquent, ne devrions-nous pas tenir nos élections tous en même temps?

**M. Nepinak :** Je ne crois pas que ce soit nécessairement un critère. Comme je l'ai dit, les gouvernements des Premières nations élaborent leurs mandats selon la volonté de leur peuple et poursuivront ce mandat peu importe la situation du gouvernement fédéral et le moment où il tient ses élections.

**Le sénateur Lovelace Nicholas :** Madame Craft, diriez-vous que les bulletins de vote postal ne devraient même pas exister puisqu'ils entraînent trop de problèmes? Ou devrais-je poser la question au chef?

**Mme Craft :** J'ai un début de réponse à cette question. Beaucoup de membres des Premières nations vivent à l'extérieur des réserves. Si on les exclut entièrement du processus démocratique qui touche leurs Premières nations, en ne leur permettant pas de participer à distance, comme nous le faisons pour les élections provinciales et fédérales... On causerait un tort indu à ces personnes, surtout si les élections se tiennent dans une réserve éloignée et que la simple participation à ces élections entraîne des coûts prohibitifs.

**M. Nepinak :** Je crois que les bulletins de vote postal sont présentement une nécessité. Un grand nombre de membres ne peuvent vivre à l'intérieur de la réserve parce que les logements y

or limitations related to the accessibility to health services or income supports. This problem is partially alleviated by advance polls, which I believe there is provision for in the current bill as it stands. Off-reserve polls are a good opportunity where there is a large number of band members — such as in the city of Winnipeg, for example — able to come out and vote in an election that is happening in their community. I think that is something that needs to be maintained, and I am for mail-in ballots at this time.

**Senator Stratton:** The fundamental question underneath what was asked is: Do you believe in the credibility of the mail-in ballot? Is there abuse? If there is, to what degree? I think that is the fundamental question we are getting at here. If you agree with the system that is being used now, how do you prevent fraud? That is the basic question.

**Ms. Craft:** I think we are all in agreement that additional safeguards should be put in place.

**Senator Stratton:** Do you have ideas as to what they should be?

**Ms. Craft:** I think one first step that this legislation does address is the prohibitions and penalties that result from tampering with or buying mail-in electoral ballots. I am not sure that the legislation goes far enough, but I think that, at some point, there should be some discussion on what the precautions or methods should be at a regional level. Maybe the grand chief would speak to that.

**Mr. Nepinak:** I think the bill adequately addresses the concerns regarding mail-in ballots by providing prohibitions and sanctions against individuals who would undertake fraudulent activity. I am not one who dwells on whether or not an individual is prone to purchase mail-in ballots or to do whatever activity is done to compromise the process. I think it is incumbent upon the electoral officer to ensure that any standards that can be put in place to create a legitimate election are in place.

**Senator Patterson:** Thank you for the presentations and for coming on short notice, in some cases.

I was curious about the comments about the bill possibly infringing on customary practices. There was a comment made by the Canadian Bar Association presenter that the application of the bill potentially infringes on customary practices. I would like to ask you about that.

Also, if I understood Grand Chief Nepinak, he said that the bill seemed to threaten or conflict with customary codes, and he cited clause 19.

The reason I want to question you both about that is that, as I understand this bill, it is optional. If a community or a band wishes to choose the custom, to develop its own custom code, or

sont limités ou parce que l'accès aux services de santé ou au soutien de revenu est limité. Le problème est partiellement atténué par le vote par anticipation, que prévoit le projet de loi dans sa forme actuelle, je crois. Il convient d'établir des bureaux de scrutin hors réserve, là où se trouvent un grand nombre de membres d'une bande — à Winnipeg, par exemple — qui peuvent participer à une élection qui se tient dans leur communauté. Je crois qu'il faut conserver cela, et je suis en faveur des bulletins de vote postal pour l'instant.

**Le sénateur Stratton :** La question fondamentale sous-jacente est la suivante : croyez-vous que les bulletins de vote postal sont crédibles? Y a-t-il de l'abus? Le cas échéant, quelle est l'ampleur de cet abus? Voilà la question fondamentale qu'on se pose ici. Si vous approuvez le système qui est utilisé présentement, comment prévenez-vous les fraudes? Voilà la question.

**Mme Craft :** Je crois que nous convenons tous que des mesures de protection doivent être mises en place.

**Le sénateur Stratton :** Avez-vous une idée de ce que devraient être ces mesures?

**Mme Craft :** Ce projet de loi règle, dans un premier temps, la question des interdictions et des peines imposées à celui qui falsifie ou achète des bulletins de vote postal. Je ne suis pas certaine que la loi va assez loin, mais je crois qu'il faudrait, à un moment donné, discuter des mesures de protection ou des méthodes qui devraient être mises en place au niveau régional. Le grand chef voudrait peut-être nous dire ce qu'il en pense.

**M. Nepinak :** Je crois que le projet de loi répond bien aux préoccupations concernant les bulletins de vote postal en prévoyant des interdictions et des peines pour les personnes qui s'adonneraient à des activités frauduleuses. Je ne suis pas de ceux qui s'attardent à savoir si une personne est portée à acheter des bulletins de vote postal ou à agir de manière à compromettre le processus. Je crois qu'il revient au directeur des élections de s'assurer que toutes les normes pouvant être mises en place pour assurer une élection légitime sont suivies.

**Le sénateur Patterson :** Je vous remercie de vos exposés et d'être présents parmi nous malgré le court préavis que certains d'entre vous ont reçu.

La porte-parole de l'Association du Barreau canadien a dit que le projet de loi pouvait être contraire aux pratiques coutumières, et ce commentaire a piqué ma curiosité. J'aimerais vous poser des questions à ce sujet.

De plus, si j'ai bien compris le grand chef Nepinak, il a dit que le projet de loi semblait menacer ou contredire les codes coutumiers, et il a cité l'article 19.

J'aimerais vous poser des questions à ce sujet parce que, d'après ce que je comprends, le régime prévu par ce projet de loi est facultatif. Si une collectivité ou une bande choisit de suivre la

to remain with the custom code it has adopted, it can do so. This is just an option alongside the Indian Act process, which is still in place and still used by a number of bands.

I am curious as to why you would feel that this choice, Bill S-6, would infringe, when bands do not have to take that route.

I believe the CBA also said the bill should exclude self-governing bands or bands that follow custom codes. Again, it is optional, so it probably does not need to be said that they are excluded, at least as I understand the bill. It does not replace them; it is just a choice.

I would appreciate it if the two presenters could respond.

**Ms. Craft:** I would be happy to address that. I know this bill has been promoted as optional, and I think that was the original intention when the discussions were taking place with First Nations organizations. In my reading of the bill, in paragraphs 3(1)(b) and (c) the minister does have the discretion to bring First Nations into the schedule of participating First Nations, without their consent, in two particular circumstances. We have talked about the language around 3(1)(b), which is, in our view, unclear and allows the minister to bring a First Nation into the schedule.

There is nothing in the legislation that says that this affects First Nations that are currently governed under the Indian Act only. Therefore, the implication is that bands that govern themselves in accordance with custom or that have custom elections would fall under the purview of this act. There is nothing that excludes them from being captured under clause 3(1)(b) or clause 3(1)(c), and 3(1)(c) notes that this can include First Nations that have had an election that has been set aside. Some of the First Nations that are currently under custom election codes have, in the past, been governed by Indian Act elections and may have had elections set aside under section 79. Again, that unclear language may bring in First Nations that are currently under custom code but were previously under Indian Act elections and had elections set aside. Now, the third issue is really with clause 3(1)(a) and First Nations, by band council resolution, requesting to be included under the schedule of participating First Nations, without obtaining the consent of the First Nation or necessarily having a referendum amongst its membership in order to be included within the schedule of the act. For those reasons, there are potential infringements on constitutionally protected rights to customary governance within First Nations.

I hope that answers your question.

coutume, d'élaborer son propre code coutumier ou de conserver le code coutumier qu'elle a adopté, elle peut le faire. Ce n'est qu'une option offerte parallèlement au processus prévu par la Loi sur les Indiens, qui est encore en place et toujours utilisé par un certain nombre de bandes.

Je me demande donc pourquoi vous avez le sentiment que le projet de loi S-6 constituerait une violation, alors que les bandes ne sont pas obligées d'adopter ce régime.

Je crois que la représentante de l'ABC a dit aussi que le projet de loi devrait exclure les bandes qui ont signé des ententes sur l'autonomie gouvernementale ou les bandes qui suivent des codes coutumiers. Je le répète, le régime est optionnel, alors il n'est probablement pas nécessaire de préciser que ces bandes sont exclues, du moins d'après ce que je comprends. On ne remplace pas les codes; ce n'est qu'une option.

J'aimerais que les deux témoins répondent à ma question.

**Mme Craft :** Je serais ravie de vous répondre. Je sais qu'on a fait la promotion de ce projet de loi en disant que le régime proposé était facultatif, et je crois que c'était là l'intention originale, lorsque les discussions ont eu lieu avec les organisations des Premières nations. D'après ce que je lis, aux alinéas 3(1)(b) et (c), le ministre peut, à sa discrétion, ajouter le nom d'une Première nation à la liste des Premières nations participantes qui se trouve en annexe, sans son consentement, dans deux circonstances particulières. Nous avons parlé du libellé de l'alinéa 3(1)(b) qui, à notre avis, n'est pas clair et permet au ministre d'ajouter le nom d'une Première nation à l'annexe.

Rien dans le projet de loi ne dit que cette mesure touche seulement les Premières nations qui sont présentement assujetties à la Loi sur les Indiens. Par conséquent, les bandes qui se gouvernent elles-mêmes ou qui tiennent des élections suivant leur code coutumier seraient visées par cette loi. Rien ne les exclut de la portée de l'alinéa 3(1)(b) ou de l'alinéa 3(1)(c). Ce dernier alinéa précise d'ailleurs qu'on peut inclure les Premières nations qui ont tenu une élection qui a ensuite été rejetée. Certaines Premières nations qui suivent présentement des codes coutumiers ont, par le passé, été assujetties au régime électoral prévu par Loi sur les Indiens et ont tenu des élections qui ont été rejetées en vertu de l'article 79. Encore une fois, en raison de l'ambiguïté du libellé, on pourrait inclure des Premières nations qui suivent présentement un code coutumier, mais qui étaient auparavant assujetties à la Loi sur les Indiens et dont une élection a été rejetée. Le troisième problème vient de l'alinéa 3(1)(a), qui prévoit qu'une Première nation, par résolution du conseil de bande, peut demander d'être ajoutée à la liste des Premières nations participantes qui se trouve en annexe, sans avoir obtenu le consentement de ses membres et sans nécessairement les avoir consultés par référendum. Pour ces motifs, le projet de loi pourrait violer les droits à un régime de gouvernance coutumier des Premières nations, qui sont protégés par la Constitution.

J'espère avoir répondu à votre question.

**Mr. Nepinak:** I would concur with Ms. Craft. The legislation is being marketed as opt-in legislation, and certainly, under 3(1)(a), there is option to opt in. However, I believe that discretion is removed under 3(1)(b) and (c), which reverts the discretion back to the minister under ambiguous terms, such as “protracted leadership dispute” and “significantly compromised governance.” Furthermore, 3(1)(c), in the event of an election being set aside, opens the door for the minister to bring a band under the purview of the legislation. I think that discretion goes beyond the intent of our participation, in Manitoba, in the process.

**Senator Patterson:** I am wondering to myself if you think that the definition of a protracted leadership dispute that has significantly compromised governance is vague or ambiguous. Why do you say that? To me, it is pretty clear. In the past, they have been rare situations, and, hopefully, they would be rare in the future. “Protracted” means that there is a long-standing, unresolved leadership dispute and that it has significantly compromised governance, which to me means that there is no one there to make decisions. The government has been paralyzed because there is a dispute about an election; there is no authority in place, and decisions are not being made about education, water, et cetera. To me, it describes a clear situation.

With regard to (c), there has to be a finding that there were corrupt practices in connection with an election, and I would think that those would be very clearly understood. Now, for the first time, I think, in this act, we have a definition of corrupt practices that are not in place or are not clearly in place in the Indian Act, including such things as buying ballots, selling ballots, printing ballots, interfering in polling and obstructing an election. They are outlined here.

I guess I am kind of challenging you. Without writing a lot more words, how do you find those terms to be unclear or ambiguous? To me, on the face of it, they have pretty plain meaning, and they would be in kind of exceptional circumstances. I would appreciate your comments. I think both the CBA and Chief Nepinak have referred to the inadequate wording of those clauses.

**Ms. Cook-Searson:** I wanted to reiterate my point regarding subsection 3. It gives the minister authority to act when the minister is satisfied that a protracted leadership dispute has significantly compromised governance of the First Nation. This section, in effect, prevents the rights of the First Nations people to oppose. It means that when First Nations have a protracted debate in opposing each other’s positions, that the minister can come in there and take control and responsibility from the people to put us under Bill S-6 with no democratic input from our people. There are many times when I watch Question Period, whether it is the federal or provincial governments, and a lot of debate happens, and that happens in our First Nations, too. Not everyone agrees with the governments that are chosen by the people, but it is the majority of the people who have voted us in to represent them. Yes, we do have debates from time to time, and we are able to resolve them.

**M. Nepinak :** Je suis d’accord avec Mme Craft. On dit que cette mesure législative est facultative, et il y a certes une option offerte à l’alinéa 3(1)a). Toutefois, je crois que cette option disparaît aux alinéas 3(1)b) et c) lorsqu’on redonne le pouvoir discrétionnaire au ministre, dans des termes ambigus comme « conflit prolongé lié à la direction » et « a sérieusement compromis la gouvernance ». De plus, en cas de rejet d’une élection, l’alinéa 3(1)c) permet au ministre d’assujettir une bande à cette loi. Je crois que ce pouvoir discrétionnaire va au-delà de l’intention de la participation des bandes du Manitoba au processus.

**Le sénateur Patterson :** Je me demande si vous croyez qu’il est ambigu de dire qu’un conflit prolongé lié à la direction de la Première nation a sérieusement compromis la gouvernance de celle-ci. Pourquoi dites-vous cela? Cela me paraît très clair. Par le passé, ces situations étaient rares et nous espérons qu’elles le resteront. Le terme « prolongé » signifie qu’un conflit lié à la direction dure depuis longtemps et qu’il a compromis sérieusement la gouvernance, ce qui veut dire qu’il n’y a personne pour prendre des décisions. Le gouvernement est paralysé parce qu’il y a un litige entourant une élection; il n’y a aucune autorité en place, et aucune décision n’est prise au sujet de l’éducation, de l’eau, et cetera. À mon avis, cela décrit clairement une situation.

Quant à l’alinéa c), des manœuvres frauduleuses à l’égard d’une élection doivent avoir été constatées, et je pense qu’elles seraient très bien comprises. C’est la première fois, je crois, qu’une loi définit des manœuvres frauduleuses; elles ne sont pas mentionnées, du moins pas clairement, dans la Loi sur les Indiens. Ce sont des manœuvres comme l’achat, la vente et l’impression de bulletins de vote, la manipulation d’une urne ou le fait d’entraver la tenue d’une élection. Ces manœuvres sont énoncées ici.

Je conteste en quelque sorte ce que vous dites. Sans qu’on ajoute beaucoup d’autres mots, comment pouvez-vous dire que ces termes sont imprécis ou ambigus? Le sens de ces articles me paraît bien clair et ils ne s’appliqueraient que dans des circonstances exceptionnelles. J’aimerais entendre vos commentaires à ce sujet. Je crois que les représentantes de l’ABC et le chef Nepinak ont mentionné la formulation incorrecte de ces articles.

**Mme Cook-Searson :** J’aimerais répéter ce que j’ai dit au sujet de l’article 3. Il permet au ministre d’agir lorsqu’il est convaincu qu’un conflit prolongé lié à la direction de la Première nation a sérieusement compromis la gouvernance de celle-ci. En effet, cet article enlève aux Premières nations le droit de s’opposer à une telle décision. Cela signifie que lorsque des Premières nations tiennent un débat prolongé dans lequel elles font valoir leurs positions respectives, le ministre peut intervenir et s’emparer du contrôle et de la responsabilité de notre peuple pour l’assujettir au projet de loi S-6 sans que notre peuple puisse avoir voix au chapitre. Lorsque je regarde la période des questions, que ce soit au niveau fédéral ou provincial, il arrive souvent que le débat s’éternise, ce qui se produit aussi chez les Premières nations. Les gens ne sont pas tous d’accord avec les gouvernements qui sont choisis par la population, mais c’est la majorité des gens qui nous ont élus pour les représenter. Oui, nous avons des débats à l’occasion, et nous sommes capables de les régler.

I am very concerned about the wording in the consequential amendment portion of the bill regarding the definition of “band.” It is in clause 43(d), which states that “in the case of any other band, the council chosen according to the custom of the band . . . .”

I question why self-government bands were not included in the consequential amendment? Again, does this mean that 3(b) can be used by the minister to throw out democratic elections through band custom? That was my question. I think that needs to be answered.

The way the act is written, it gives excessive decision-making power to the minister. Even with the regulations, you read the regulations, 41, it says, “The Governor in Council may make regulations with respect to elections, including regulations respecting” and it lists 8(i), and (i) is a catch-all: “anything else that by this Act is to be prescribed.”

It takes away from the First Nations. That is why I mentioned having our own tribunal. The federal government has its own. If there are election disputes like there is right now, and it is all over the news, then they have an election body that looks after that. Even in the province of Saskatchewan, we have an independent election body that looks after the elections. Why not First Nations? Why force us to go to the courts? That is my comment. Thank you, senators.

**Senator Meredith:** Thank you, chiefs, for your presentations. I was not here to hear them all, but you just brought up a critical point with respect to Elections Canada and the commissioner having been empowered to look at wrongdoing when there is a federal election. That is a valid point that you raise. You mentioned the possibility of a tribunal. What would be the mandate of this tribunal, and how would this tribunal be governed if this were to be adopted as part of this legislation, amended going forward? Currently, it does not have that mechanism of appeals that a tribunal or Elections Canada has currently.

**The Chair:** Does anyone wish to comment to what Senator Patterson asked as well?

**Mr. Nepinak:** Yes.

**The Chair:** We will get back to that. Did you want to answer his supplementary with regard to the tribunal?

**Ms. Cook-Searson:** Thank you, senator.

This bill says that we have to use the courts to settle disputes as First Nations governments. In clause 33, the new recommendation is the Federal Court or the superior court of the provinces. I know that many others have come before the commission saying that we need an independent First Nation electoral commission or a First Nations tribunal to settle any election disputes. The federal government and all the provinces already have this as a regular part of democracy. If it is good for the federal government and the provincial government, why is it not good for First Nations? Why

Je suis très préoccupée par le libellé de la modification corrélative, et plus particulièrement par la définition de « bande ». C’est ce qu’on trouve à l’alinéa 43d), qui dit ceci : « s’agissant de toute autre bande, le conseil choisi selon la coutume de celle-ci... »

Je demande pourquoi les bandes qui ont signé des ententes sur l’autonomie gouvernementale ne sont pas incluses dans la modification corrélative. Encore une fois, est-ce à dire que le ministre peut invoquer l’alinéa 3b) pour rejeter des élections démocratiques tenues selon le code coutumier d’une bande? C’était là ma question. Je crois qu’il faut y répondre.

Dans sa formulation actuelle, le projet de loi donne un pouvoir décisionnel excessif au ministre. Même en ce qui a trait aux règlements, l’article 41 dit ceci : « Le gouverneur en conseil peut prendre des règlements régissant les élections et, notamment, des règlements concernant ». Il y a ensuite huit alinéas, puis l’alinéa i) qui englobe tout : « toute mesure d’ordre réglementaire prévue par la présente loi ».

On ne laisse rien aux Premières nations. C’est pourquoi j’ai parlé de notre propre tribunal. Le gouvernement fédéral a le sien. S’il y a des litiges électoraux comme c’est le cas présentement, et que tous les médias en parlent, il y a un organisme électoral qui se penche sur la question. Même dans la province de la Saskatchewan, on trouve un organisme électoral indépendant qui surveille les élections. Pourquoi les Premières nations n’en ont-elles pas? Pourquoi nous forcer à recourir aux tribunaux? Voilà mon commentaire. Je vous remercie, mesdames et messieurs les sénateurs.

**Le sénateur Meredith :** Merci, mesdames et messieurs, de vos exposés. Je n’ai pas tout entendu, mais vous venez juste de soulever un point essentiel en ce qui concerne Élections Canada et le fait que le commissaire a reçu les pouvoirs nécessaires pour examiner les irrégularités lors d’une élection fédérale. Vous avez évoqué un point valable. Vous avez mentionné la possibilité d’un tribunal. Quel serait son mandat, et comment serait-il régi si cela était adopté dans la loi, compte tenu des modifications qui seront apportées à l’avenir? Actuellement, contrairement à un autre tribunal ou à Élections Canada, il n’offre pas de mécanisme d’appel.

**Le président :** Y a-t-il des commentaires sur la question du sénateur Patterson?

**M. Nepinak :** Oui.

**Le président :** Nous allons y revenir. Souhaitiez-vous répondre à sa question complémentaire concernant le tribunal?

**Mme Cook-Searson :** Merci, sénateur.

Selon le projet de loi, les gouvernements des Premières nations doivent s’en remettre aux tribunaux pour régler les différends. L’article 33 recommande maintenant de s’adresser à la Cour fédérale ou la cour supérieure de chaque province. Je sais qu’un grand nombre d’autres personnes ont comparu devant la commission pour dire que nous avions besoin d’une commission électorale des Premières nations indépendante ou d’un tribunal des Premières nations pour régler les différends concernant les élections. Le gouvernement fédéral et les provinces profitent déjà d’un tel

not have an option for a truly independent electoral commission? Why are First Nations left with costly court procedures when other fellow Canadians have the option of a democratic institution to resolve election disputes?

**The Chair:** Would you like to go on Senator Patterson's original question, grand chief?

**Mr. Nepinak:** Certainly. I appreciate the question. I will comment as briefly as I can on the language. I maintain that I believe it to be ambiguous. I speak from the perspective of someone who has been a chief back home and someone who knows my families back home and the structure of family clans. I could say right now that in many of our communities there is an intergenerational state of protracted leadership disputes occurring right now. I would also say that, for generations, we could argue that we have been operating within significantly compromised governance. I can say that because of many factors and policy applications that I alluded to in the early part of my presentation.

Keep in mind as well that sometimes the application of Canadian law and the English and the French language that we use is not the language of the communities and that we have communities that operate their councils strictly within the Ojibwa language or strictly with the Cree languages. Trying to contextualize or to interpret English sometimes is difficult, but when you add ambiguity into it, it becomes that much more difficult.

If we are talking about a significantly compromised governance in terms of putting people's health at risk, when it comes to safe drinking water or a matter of housing and the mould that exists in so many of our homes in Manitoba, the process that we have been subjected to is the intervention policy of the department. In cases such as that, what happens is the intervention policy becomes applied, and we find ourselves in a state of co-management in terms of financial administration or in a state of third-party management where we lose complete control over the finances at the band level. That calls into question what it means to govern at the community level. What is it that a chief and council are governing? Are they administering a contribution funding agreement, or is there something much more substantial to taking on a leadership role at the community level? Those are questions that are yet to be clearly articulated. However, I do believe it has to be at the community and grassroots level in terms of how people determine the state of governance that they are in. I hope that provides a little bit of clarity.

**The Chair:** Ms. Craft, did you want to comment?

**Ms. Craft:** I would echo a lot of what the grand chief has just stated. On the issue of protracted leadership disputes, I think that is a subjective term. Myself, having represented First Nations and individuals involved in electoral disputes, I can say that it is very subjective. In an election that has a two-year electoral term, we have faced many situations where, on judicial review or on an

processus démocratique. Si c'est bon pour le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, pourquoi les Premières nations ne peuvent-elles pas en profiter aussi? Pourquoi ne pas offrir le choix d'une commission électorale vraiment indépendante? Pourquoi les Premières nations doivent-elles avoir recours à des procédures judiciaires coûteuses pour régler les différends concernant les élections, alors que les autres Canadiens peuvent faire appel à une institution démocratique?

**Le président :** Aimerez-vous répondre à la première question du sénateur Patterson, grand chef?

**M. Nepinak :** Certainement. Je le remercie d'avoir posé la question. Je vais commenter le libellé le plus brièvement possible. Je persiste à croire qu'il est ambigu. J'ai déjà été chef de ma collectivité; je connais donc les familles et la structure des clans familiaux. Je pourrais dire qu'il y a, en ce moment, dans un grand nombre de nos collectivités, des conflits prolongés intergénérationnels qui sont liés à la direction de la Première nation. Je dirais aussi que, depuis des générations, notre gouvernance a été compromise de façon importante. Un grand nombre de facteurs et d'applications de politique auxquelles j'ai fait allusion au début de mon exposé me permettent de le dire.

N'oubliez pas aussi que parfois, dans l'application de la loi canadienne, la langue utilisée, c'est-à-dire l'anglais ou le français, n'est pas la langue de nos collectivités. De plus, le conseil de certaines collectivités fonctionne seulement avec l'otchipwe et le cri. Il est parfois difficile d'interpréter l'anglais ou de le mettre en contexte, mais lorsque vous ajoutez une ambiguïté, c'est encore pire.

Notre gouvernance a été compromise de façon importante en ce qui concerne les risques liés à la santé des gens, par exemple l'eau potable ou les moisissures qui sont présentes dans un grand nombre de nos logements au Manitoba, car nous avons été assujettis au processus de la politique d'intervention du ministère. On applique la politique d'intervention dans ce genre de cas, et on nous impose un mode de cogestion sur le plan financier, ou un mode de gestion par les tiers dans lequel nous perdons le contrôle des finances de la bande. On se demande donc ce que signifie la gouvernance au niveau communautaire. Que gouvernent un chef et un conseil? Ne font-ils que gérer une entente de financement pour une contribution, ou le rôle de gouvernance au niveau communautaire est-il plus substantiel? Ce sont des questions qu'il faut se poser. Toutefois, je crois que les gens doivent déterminer au niveau communautaire ou à l'échelle locale à quel genre de gouvernance ils sont assujettis. J'espère que cela éclaircit un peu les choses.

**Le président :** Madame Craft, aviez-vous un commentaire?

**Mme Craft :** Je me ferai l'écho d'une grande partie de ce qu'a dit le grand chef. En ce qui concerne les conflits prolongés liés à la direction de la Première nation, je pense qu'il s'agit d'une notion subjective. Étant donné que j'ai moi-même représenté des Premières nations et des personnes engagées dans des différends concernant les élections, je peux dire que cette notion est très

appeal to the minister, the issue has not been resolved until after a new election has taken place or a by-election has taken place. At the same time, there are issues around the availability of services and the good management of a community. In some cases, a First Nation is not able to respond in a timely way within a question of a few days, for example, in a state of emergency — in Manitoba, a good example is forest fires in the North — if there is no chief and council in place when an emergency event of that nature is taking place. That can significantly compromise the governance of a First Nation and its ability to manage the health and safety of its citizens.

On the second point relating to clause 3(1)(c), our lack of clarity is not so much with the idea of a corrupt practice. That is something that is resolved in the case law and its interpretation. The question is when the specific action is alleged to have taken place so that there was a reversal of the election by the minister. Can that go back to past elections that have been disputed?

That is a real concern based on a plain reading of this legislation. A First Nation that, many years ago, has fallen under a section 79 situation would be held to this standard and where the minister would again have a very broad discretion, without the consent of a First Nation, to be placing it on the schedule of participating First Nations.

**The Chair:** As I understand this, are you saying that there could have been corrupt practices in the past that the minister could theoretically act on and invoke Bill S-6 on the band?

**Ms. Craft:** The standard listed here, senator, is that an election has been set aside but it could have been an election that took place 30 years ago. The language is not clear. This could theoretically also be a band that has now moved to a custom election system, is no longer governed under the Indian Act, but meets this particular criterion as listed.

**The Chair:** I understand what you are saying.

**Senator Dyck:** The more I hear, the more confused I get.

I will go back to the paragraphs 3(1)(a), (b) and (c). Under (a) there is no definition of which type of First Nation that adding to the schedule applies to, so essentially you are saying this bill could apply to not only First Nations that hold elections under the Indian Act, but it could also apply to those First Nations that have custom code elections, self-government elections or even those that have their own traditional or hereditary methods. However, in the information that was presented to the committee by the minister and his staff, and from what we heard from the Atlantic policy chiefs, it sounded as though the bill was geared towards only those First Nations that were governed under the Indian Act, and certainly in the Atlantic provinces that appears to be the majority.

subjective. Dans les élections assorties d'un mandat de deux ans, nous avons connu un grand nombre de situations dans lesquelles une révision judiciaire ou un appel déposé par le ministre n'a pas été réglé avant qu'une nouvelle élection ou une élection partielle soit tenue. En même temps, la disponibilité des services et la bonne gestion d'une collectivité posent problème. Dans certains cas, une Première nation n'est pas en mesure de répondre à la question en quelques jours, par exemple dans une situation d'urgence — au Manitoba, les feux de forêt dans le Nord sont un bon exemple —, s'il n'y a pas de chef ou de conseil en fonction lorsque l'urgence se produit. Cela peut compromettre de façon importante la gouvernance d'une Première nation et sa capacité de gérer la santé et la sécurité de ses citoyens.

Pour ce qui est du deuxième point concernant l'alinéa 3(1)c), notre manque de clarté n'est pas tant lié à la notion des manœuvres frauduleuses, car on peut régler ces cas grâce à la jurisprudence. Le problème, c'est lorsqu'il est prouvé qu'on s'est livré à ces manœuvres, et que le ministre se voit forcer d'annuler l'élection. Cette situation peut-elle s'appliquer aux élections précédentes qui ont fait l'objet d'un différend?

Il s'agit d'une préoccupation réelle provoquée par le libellé du projet de loi. Une Première nation qui aurait été visée par l'article 79 de nombreuses années plus tôt serait assujettie à cette norme et le ministre aurait alors encore une fois la discrétion nécessaire pour l'ajouter à l'annexe portant sur les Premières nations participantes sans son consentement.

**Le président :** D'après ce que je comprends, vous dites qu'il pourrait y avoir eu des manœuvres frauduleuses dans le passé et que le ministre pourrait, en théorie, invoquer le projet de loi S-6 contre la bande.

**Mme Craft :** La norme exposée ici, sénateur, c'est qu'une élection a été annulée, mais cela aurait pu être une élection qui a été tenue 30 ans plus tôt. Le libellé n'est pas clair. Il pourrait aussi s'agir, en théorie, d'une bande qui est maintenant passée à un régime électoral fondé sur la coutume, et qui n'est donc plus assujettie à la Loi sur les Indiens, mais qui satisfait au libellé de ce critère.

**Le président :** Je comprends.

**Le sénateur Dyck :** Plus j'écoute, moins je comprends.

J'aimerais revenir aux alinéas 3(1)a), b) et c). L'alinéa a) ne donne aucune précision quant au type de Première nation à ajouter à l'annexe; alors vous dites, essentiellement, que le projet de loi pourrait s'appliquer non seulement aux Premières nations qui tiennent des élections en vertu de la Loi sur les Indiens, mais aussi à celles qui tiennent des élections selon la coutume, des élections de gouvernements autonomes ou même celles qui suivent leurs méthodes traditionnelles. Toutefois, dans les renseignements qui ont été présentés au comité par le ministre et son personnel, et d'après ce que m'a dit le Congrès des chefs des Premières nations de l'Atlantique, il semble que le projet de loi visait seulement les Premières nations qui sont assujetties à la Loi sur les Indiens, et dans les provinces Atlantique, il semble qu'elles constituent certainement la majorité.

If we amended 3(1)(a) so it specified that it only covered those First Nations that hold Indian Act elections, would that be helpful?

I will start with that one question and follow up with a couple of others related to that section.

**Ms. Craft:** That is one of the recommendations made by the Canadian Bar Association.

**Senator Dyck:** Would the chiefs agree that that would be reasonable?

**Mr. Nepinak:** Yes, I would agree.

**Ms. Cook-Searson:** Thank you for the comment. One of the things I noticed about Bill S-6 was the inconsistency in the democratic process, so having that consistency of the democratic process in Bill S-6 would make sense. I was confused too when I was reading through the different sections of the acts and I think it would make sense to have consistency in the democratic process.

**Senator Dyck:** If we then look at the 3(1)(b), the minister can decide that he will add someone in. There is a debate as to whether or not “protracted leadership dispute” is precise enough, but I do not think it is. In that case, the minister could add a First Nation that is self-governing under a hereditary system or under a custom code. Would that be your interpretation from the CBA?

**Ms. Craft:** That is my reading of the bill as drafted.

**Senator Dyck:** In a sense it is an odd clause. Why then would the minister not just say go back to the Indian Act? The Indian Act is the one that is supposed to be the worst of all and where he or she has the most control. With this, if you have a protracted leadership dispute, let us say someone who is now under a three-year system under custom code, why would you make them go to a four-year term of election where theoretically you are giving them a longer term of office?

Does that make any sense? Would that happen if we had a custom code First Nation? The minister then could take them from a three-year cycle of elections and say that you are not doing your job well, you have had too many protracted disputes, therefore I am going to put you under Bill S-6 and now you will have four years. Actually, it is an improvement instead of a penalty.

**Ms. Craft:** My current reading is that the minister would have the option to include First Nation under this particular section. A self-governing First Nation might not fall under the purview of the Indian Act, but for a customary election the minister could choose to either bring them under this particular legislation or

Si on modifiait l’alinéa 3(1)a) de façon à préciser qu’il vise seulement les Premières nations qui tiennent des élections en vertu de la Loi sur les Indiens, est-ce que cela aiderait?

Je vais commencer par cette question et enchaîner avec quelques autres concernant cet article.

**Mme Craft :** Il s’agit de l’une des recommandations formulées par l’Association du Barreau canadien.

**Le sénateur Dyck :** Les chefs trouvent-ils cette recommandation raisonnable?

**M. Nepinak :** Oui, je pense qu’elle est raisonnable.

**Mme Cook-Searson :** Merci du commentaire. L’une des choses que j’ai remarquées au sujet du projet de loi S-6, c’est l’incohérence dans le processus démocratique; il serait donc logique de le rendre cohérent. La lecture des différents articles de la loi m’a aussi laissée perplexe, et je pense qu’il serait logique de rendre le processus démocratique plus cohérent.

**Le sénateur Dyck :** Si nous examinons ensuite l’alinéa 3(1)b), on voit que le ministre peut décider d’ajouter quelqu’un. On a engagé un débat sur la question de savoir si les mots « conflit prolongé lié à la direction » sont suffisamment précis; à mon avis, ils ne le sont pas. Dans ce cas, le ministre pourrait ajouter à l’annexe une Première nation autonome en vertu d’un régime traditionnel ou d’un code coutumier. Est-ce également ainsi que vous l’interprétez, en votre qualité de membre de l’ABC?

**Mme Craft :** C’est ce que j’ai compris du projet de loi tel qu’il est libellé.

**Le sénateur Dyck :** D’une certaine façon, c’est un article étrange. Pourquoi le ministre ne dit-il pas seulement qu’on doit revenir à la Loi sur les Indiens? Cette loi est censée être la pire de toutes, et il est la personne qui a le plus de pouvoir à son sujet. Ainsi, si vous avez un conflit prolongé lié à la direction, concernant, par exemple, une personne ayant un mandat de trois ans en vertu d’un code coutumier, pourquoi le feriez-vous passer à régime électoral associé à un mandat de quatre ans avec lequel, en théorie, vous prolongez sa présence au pouvoir?

Est-ce logique? Est-ce que cela arriverait dans le cas d’une Première nation dotée d’un régime électoral fondé sur la coutume? Le ministre pourrait dire aux dirigeants qu’ils ne font pas leur travail correctement, car il y a trop de conflits prolongés liés à la direction, et qu’en vertu du projet de loi S-6, il transforme leur mandat de trois ans en mandat de quatre ans. En fait, il s’agit d’une amélioration plutôt qu’une pénalité.

**Mme Craft :** D’après mon interprétation actuelle, le ministre aurait le choix d’appliquer cet article à la Première nation. Une Première nation autonome pourrait ne pas être assujettie à la Loi sur les Indiens, mais dans le cas d’une élection selon la coutume, le ministre pourrait décider de l’assujettir à cette loi ou de l’ajouter à

add them to the schedule of participating First Nations, or have that First Nation included and run their elections under the current Indian Act regime. There would be a dual regime.

**Mr. Nepinak:** I would concur with Ms. Craft on that. I believe that, in the way I read it now, it takes the minister into another playing field, and that is amongst the self-governing communities that hold their elections outside of the Indian Act. Therefore, to me, the only alternative the minister would have would be to draw them into Bill S-6 under the provisions of 3(1)(b). As I said before, I believe the discretion to be too broad and I disagree with it in its entirety.

**Ms. Cook-Searson:** I wanted to add to Senator Dyck's comments. Under clause 43, a consequential amendment to the Indian Act, that is what I was referring to when I said there is lack of consistency in the democratic process in this bill. I was very concerned with the wording in the consequential amendment portion of the bill regarding the definition of "band." In clause 43 that includes bands under the new option and clause 43 states, "in the case of any other band, the council chosen according to the custom of the band . . . ."

You asked the question whether this means self-government bands, but in this clause I question why self-government bands were not included in this consequential amendment. Again, does this mean that 3(1)(b) can be used by the minister to throw out and terminate democratic elections through the band custom?

**Senator Dyck:** That is a good question. I was going to ask you to explain it more because I do not really understand your concern. I was hoping the representative of the Canadian Bar Association could add to what Chief Cook-Searson said if she has further insight.

**Senator Raine:** My understanding is that clause 43 is replacing the clause that is an amendment to the Indian Act. Now, those First Nations that were under self-government are not in the Indian Act so they would not be affected by this clause at all.

My understanding of what we are trying to do here is provide an option for people to move from a two-year Indian Act, very poorly defined governance system, to a system that is still under the legislation of the Government of Canada. It is not pretending to be self-government or to be custom code. It is a steppingstone, if you like, that takes First Nations into a situation where they can go from a two-year election cycle to a four-year election cycle on their way to being masters over their own lands and having their own codes and eventually self-government.

There are so many good reasons to go to four years. When I look at all the issues we are talking about, I see very clearly that this is not where First Nations want to go. It is only part of the way; it is not meant to be the full step. In that sense, I think it is very important that the Governor-in-Council, the cabinet, have a fallback position when there are circumstances that require them

l'annexe portant sur les Premières nations participantes, ou appliquer la loi à la Première nation et faire en sorte que ses élections se fassent sous le régime de la Loi sur les Indiens actuelle. Nous aurions alors un régime hybride.

**M. Nepinak :** Je serais d'accord avec Mme Craft là-dessus. À mon avis, le projet de loi amène le ministre sur un autre terrain, c'est-à-dire les collectivités autonomes qui tiennent leurs élections hors du cadre défini par la Loi sur les Indiens. Ainsi, à mon avis, la seule solution de rechange qui resterait au ministre serait de les assujettir au projet de loi S-6 en vertu de l'alinéa 3(1)b). Comme je l'ai dit plus tôt, je crois qu'il jouit d'un trop grand pouvoir de discrétion et je le conteste dans son intégralité.

**Mme Cook-Searson :** Je voulais ajouter aux commentaires du sénateur Dyck. Lorsque j'ai dit que le processus démocratique du projet de loi manquait de cohérence, je faisais référence à l'article 43, une modification corrélative à la Loi sur les Indiens. Le libellé de la modification corrélative m'inquiète énormément en ce qui concerne la définition de « bande ». Dans l'article 43, cela comprend les bandes de la nouvelle option et on ajoute : « s'agissant de toute autre bande, le conseil choisi selon la coutume de celle-ci... ».

Vous avez demandé si cela concernait les bandes autonomes, mais je me demande pourquoi elles n'ont pas été ajoutées à la modification corrélative. Encore une fois, cela signifie-t-il que l'alinéa 3(1)b) peut être invoqué par le ministre pour annuler une élection tenue par la bande selon la coutume?

**Le sénateur Dyck :** Il s'agit d'une bonne question. J'allais vous demander d'approfondir, car je ne comprends pas vraiment votre préoccupation. J'espérais que la représentante de l'Association du Barreau canadien pourrait ajouter à ce que la chef Cook-Searson a dit si elle a des précisions.

**Le sénateur Raine :** D'après ce que je comprends, l'article 43 remplace l'article qui est une modification à la Loi sur les Indiens. Aujourd'hui, les Premières nations qui étaient autonomes ne sont plus visées par la Loi sur les Indiens, alors elles ne seraient aucunement touchées par cet article.

D'après ce que je comprends, nous tentons d'offrir aux gens la possibilité de passer d'un système de gouvernance mal défini et assorti d'un mandat de deux ans régi par la Loi sur les Indiens à un régime qui est toujours assujéti au gouvernement du Canada. Il ne prétend pas être autonome ou être fondé sur la coutume. Il s'agit d'un tremplin, si vous voulez, qui permet aux Premières nations de passer d'un régime électoral assorti d'un mandat de deux ans à un régime qui offre un mandat de quatre ans, alors qu'elles sont en voie de pouvoir gérer leurs propres terres, d'avoir leurs propres lois et de devenir autonomes.

Il existe tellement de bonnes raisons de passer à un mandat de quatre ans. Lorsque j'évalue tous les problèmes dont nous avons parlé, je constate qu'il est très clair que ce n'est pas ce que souhaitent les Premières nations. Mais il s'agit seulement d'une étape, et non du processus au complet. En ce sens, je pense qu'il est très important que le gouverneur en conseil, le Cabinet, aient

to look after — paternalistically, I suppose — the bands that are having trouble, but that is not where they want to be. Does that make sense?

**Ms. Cook-Searson:** To my understanding, custom election bands are still under the Indian Act. We are giving the authority under the Indian Act to have a custom election code. On the consequential amendment to the Indian Act, 43, that includes custom election bands, according to my understanding.

**Mr. Nepinak:** With respect to the comments made by Senator Raine, if you believe that to be the intent of the bill, then perhaps a non-derogation clause at the beginning of the bill is a recommendation I would make.

I think it is also important to consider that the current standard that exists for many communities is not a standard that can be met in terms of the double majority required in order for a band to opt into a custom code system, simply because of the fact that our communities are designed in a way that we have a number of individuals living at home on the community, but we have a very broad disbursement of our members living in many parts of the country. To be in a situation where you are able to meet that first requirement of getting the majority of electors out is almost impossible in some cases.

Speaking from my experience back home in Pine Creek, we opened a polling station in Winnipeg. While it increased voter turnout, we did not approach 50 per cent in our elections. To ask people to come out and vote on a speculative code is a difficult standard to be met.

Although I agree with your comment, the double majority is prohibitive insofar as it is very difficult to get people to come out. However, if the intent of this is to be a steppingstone towards the realization of self-government as an expression of Aboriginal treaty rights, then there should be a non-derogation clause in the bill.

**Ms. Craft:** For clarification relating to the issue of self-governing First Nations and Senator Dyck's question, the reason I believe that self-governing First Nations do not appear in the consequential amendments, as pointed out by Senator Greene Raine, is that this is a definition of council of the band under the Indian Act, and those self-governing First Nations do not fall under the jurisdiction of the Indian Act.

In reading the legislation, Bill S-6, it is not as clear that subclause 3(b) in particular could not affect a self-governing First Nation because it does open up the jurisdiction of the minister to a situation where there is a protracted leadership dispute that we have been talking about relating to a First Nation and not a council of the band, which is the wording in the Indian Act. That is why we see a difference between those two sections. I hope that helps to clarify.

une position de repli lorsque les circonstances exigent qu'ils examinent — de façon paternaliste, je présume — les bandes qui ont des problèmes, mais ce n'est pas ce qu'elles souhaitent. Est-ce logique?

**Mme Cook-Searson :** D'après ce que je comprends, les élections selon la coutume sont toujours visées par la Loi sur les Indiens, qui nous permet d'autoriser ce type d'élection. À mon avis, la modification corrélative à la Loi sur les Indiens, c'est-à-dire l'article 43, vise donc aussi les bandes dotées d'un régime électoral fondé sur la coutume.

**M. Nepinak :** En ce qui concerne les commentaires du sénateur Raine, si vous croyez qu'il s'agit de l'intention du projet de loi, alors je recommanderais d'y ajouter une disposition de non-dérogation.

Je pense qu'il est aussi important de se rappeler que la norme actuelle de la double majorité qui s'applique à un grand nombre de collectivités ne peut pas être satisfaite dans le cas de l'adoption par une bande d'un régime électoral fondé sur la coutume, simplement parce que même si plusieurs personnes vivent dans nos collectivités, un grand nombre de nos membres habitent un peu partout au pays. Ainsi, dans certains cas, il est pratiquement impossible d'être en mesure de satisfaire à cette première norme, qui consiste à obtenir la majorité chez les électeurs.

Je viens de Pine Creek, et nous avons ouvert un bureau de vote à Winnipeg. Même si cela a encouragé plus de gens à venir voter, nous n'avons pas atteint la proportion de 50 p. 100 lors de nos élections. Il est très difficile de satisfaire à la norme qui exige de demander aux gens de venir voter en fonction d'un code fondé sur des suppositions.

Même si je suis d'accord avec votre commentaire, la double majorité est prohibitive, car il est très difficile de convaincre les gens de venir voter. Toutefois, si l'intention est d'avancer vers l'établissement de l'autonomie comme une expression des droits des Autochtones issus de traités, alors on devrait ajouter une disposition de non-dérogation au projet de loi.

**Mme Craft :** Afin de clarifier la question de l'autonomie des Premières nations et la question du sénateur Dyck, la raison pour laquelle je crois que les Premières nations autonomes n'apparaissent pas dans les modifications corrélatives, comme l'a souligné le sénateur Greene Raine, c'est qu'il s'agit d'une définition de conseil de bande fondée sur la Loi sur les Indiens, et ces Premières nations autonomes ne sont pas visées par cette loi.

En ce qui concerne le projet de loi S-6, il n'est pas aussi certain que l'alinéa 3b) n'aurait pas de répercussions sur les Premières nations autonomes, car il étend la compétence du ministre à une situation de conflit prolongé relatif à la direction — dont nous avons parlé — en ce qui concerne une Première nation et non un conseil de bande, ce qui est dans le libellé de la Loi sur les Indiens. C'est pourquoi nous constatons une différence entre ces deux articles. J'espère que cela vous aide à clarifier les choses.

**The Chair:** I am not sure whether it clarifies. I apologize; I am not being facetious or sarcastic. I am just saying that it becomes more and more convoluted as we look at it from a legal point of view.

**Senator Ataullahjan:** Thank you for your presentations. My question is for the grand chief.

We heard previously from the Atlantic Policy Congress that one of the major reasons they decided to champion for electoral reform was that Atlantic Canada has the highest percentage of First Nations who hold elections under the Indian Act system, at 75 per cent.

Does the Assembly of Manitoba Chiefs have similar reasons for wanting reform? What is the percentage of First Nations who hold elections under the Indian Act in your province?

**Mr. Nepinak:** To address the last part of your question first, in Manitoba I believe there are 27 communities that hold Indian Act elections. I am not entirely certain because I do not have those statistics directly before me right now. There are a number of Manitoba First Nations, I believe 64 in total.

Our reason for getting involved in this discussion is simply the aspirations of the Manitoba chiefs, as I said earlier, to revisit empowerment and to revisit opportunities in order to take back the self-determining nature of governance, including how we choose our leaders. I believe that is a reflection of the grand chiefs by way of resolution.

I refer back to the former grand chief and his efforts to advance this discussion to the point where we submitted a report and were in support of specific provisions that I had referred to in my presentation.

**Senator Ataullahjan:** When this bill was tabled in Parliament, you stated that you would not support Bill S-6 since the proposed reforms do not adequately reflect the position of the AMC. Can you comment on that?

**Mr. Nepinak:** The position of the Assembly of Manitoba Chiefs has been consideration of a four-year term, a common election day — and I will admit that perhaps within the crafting of regulations pursuant to this law, there may be room to develop a common election day, that we may be able to realize that — as well as the creation of an independent tribunal for election processes. Those were the three pieces that were being advanced by the Manitoba chiefs.

I made reference to the fact that the tribunal process has been left out of the bill and left for the courts of competent jurisdiction. To me, that is problematic. It does not reflect the resolution that we passed in our assembly within our governance processes, and if it does not reflect what the will of the chiefs is, then I cannot support it.

**Le président :** Je ne sais pas si cela apporte des éclaircissements. Je vous demande pardon; je n'essaie pas d'être drôle ou sarcastique. Je dis simplement que plus on examine le projet de loi d'un point de vue juridique, plus il devient tordu.

**Le sénateur Ataullahjan :** Je vous remercie de vos exposés. Ma question s'adresse au grand chef.

Précédemment, nous avons entendu les représentants du Congrès des chefs des Premières nations de l'Atlantique dire que l'une des raisons pour lesquelles ils avaient décidé de défendre la réforme électorale était que la région comptait le pourcentage le plus élevé de Premières nations dont les élections sont régies par la Loi sur les Indiens, soit 75 p. 100.

L'Assemblée des chefs du Manitoba a-t-elle des raisons semblables de souhaiter une réforme? Dans votre province, quel est le pourcentage de Premières nations dont les élections sont régies par la Loi sur les Indiens?

**M. Nepinak :** Pour répondre d'abord à la première partie de votre question, je crois qu'au Manitoba, 27 communautés tiennent des élections régies par la Loi sur les Indiens. Je n'en suis pas tout à fait sûr parce que je n'ai pas ces statistiques devant moi en ce moment. Le Manitoba compte un certain nombre de Premières nations. Je crois qu'il y en a 64 au total.

Nous participons à la présente discussion parce que, comme je l'ai dit plus tôt, les chefs du Manitoba aspirent à réexaminer les possibilités d'autonomisation afin de redonner à la gouvernance sa vocation en matière d'autodétermination, y compris la façon dont nous choisissons nos chefs. Je pense que c'est la volonté des grands chefs exprimée par voie de résolution.

Je me réfère à l'ancien grand chef et à ses efforts pour faire progresser cette discussion qui nous ont amenés à présenter un rapport et à appuyer certaines dispositions auxquelles j'ai fait allusion dans mon exposé.

**Le sénateur Ataullahjan :** Lorsque le projet de loi S-6 a été déposé au Parlement, vous avez déclaré que vous ne l'appuieriez pas, étant donné que les réformes proposées ne tenaient pas suffisamment compte de la position de l'ACM. Pourriez-vous formuler des observations à cet égard?

**M. Nepinak :** L'Assemblée des chefs du Manitoba a demandé qu'on examine la possibilité de fixer le mandat à quatre ans, de tenir les élections à une date fixe — et je dois admettre qu'au cours de l'élaboration du règlement aux termes de la loi, il se peut qu'ils arrivent à prévoir la tenue d'élections à une date fixe et que nous obtenions ce résultat — et de créer un tribunal indépendant chargé de trancher les différends liés aux processus électoraux. Voilà les trois éléments que les chefs du Manitoba ont proposés.

J'ai mentionné le fait que le tribunal avait été exclu du projet de loi et que cette fonction avait été confiée aux tribunaux de la province compétente. Selon moi, cette omission est problématique. Le projet de loi ne tient pas compte de la résolution que notre assemblée a adoptée dans le cadre de ses processus de gouvernance et, puisqu'il ne tient pas compte de la volonté des chefs, je ne peux pas l'appuyer.

**Senator Sibbeston:** Yesterday when we heard from the representatives of the Atlantic Policy Congress dealing with paragraph 3(1)(a) requiring only a band council resolution, Mr. John Paul in particular said that this was not an oversight in any way; it was the result of a deliberate, well-thought-out plan. He said there would be more likelihood a band council requiring change. It would be easier to get that because generally people support the status quo, and it would be difficult to change. You also just said that it is prohibitive to get the double majority vote.

With that said, can you at least understand or see why this was done, to make it possible for Indian Act bands to make changes without going through an ordeal of trying to get the double vote referendum that it would require?

I think it is not intended in any way to give the minister more power, but it is intended to make it as easy as possible to make the changes from band councils that presently exist under the Indian Act.

**Mr. Nepinak:** Thank you for the commentary. I can understand the reasoning very well as to why it would have been thought out and proposed in the format that it has been. Insofar as the BCR, I am well aware of the processes to establish a binding BCR from my time as a community chief. However, if I did not have the discretion as a community chief prior to the introduction of this bill to move a custom election code on behalf of my community by way of resolution, why is it that draft legislation or legislation coming out of Ottawa does have that discretion now, pursuant to this law?

Prior to this bill being created, I can say that in my home community we had developed a custom code. We had developed the law using our language, and we put it on paper. We did take it to a referendum, where I think we had about 30 per cent voter turnout. When the paperwork was submitted to the department, it did not get passed because our voter turnout was not high enough. Now the new bill in place allows it by way of band council resolution.

I understand the reasoning behind it. However, as I said before, it is problematic because it denies the grassroots community the opportunity to be part of the process.

**The Chair:** In the same breath, if the council were to pass the resolution and they did not have the support of the community, they would be turfed out in the next election. Is that not correct, in all likelihood? That option always rests with the people, the First Nations people.

**Mr. Nepinak:** I think that would be a correct statement to make. However, there are many dynamics happening in our communities that add complexities to the discussion. Activities of

**Le sénateur Sibbeston :** Hier, lorsque nous avons entendu les représentants du Congrès des chefs des Premières nations de l'Atlantique parler du fait que, d'après l'alinéa 3(1)(a), il suffisait que le conseil de bande adopte une résolution, M. John Paul en particulier a dit que ce n'était nullement une méprise, mais plutôt le résultat d'une décision délibérée et bien réfléchie. Il a affirmé qu'il était plus probable qu'un conseil de bande exige ce changement, qu'il serait plus facile d'obtenir ce résultat parce que, habituellement, les gens appuient le statu quo et qu'il est difficile de les faire changer d'avis. Vous venez également de dire que ce serait trop coûteux de tenir un scrutin à double majorité.

Cela étant dit, pouvez-vous au moins comprendre la raison pour laquelle cela a été prévu, afin de permettre aux bandes régies par la Loi sur les Indiens d'apporter des changements sans avoir à traverser l'épreuve d'obtenir la double majorité que cela exigerait?

Je pense que cela ne vise nullement à accorder au ministre des pouvoirs supplémentaires, mais plutôt à faciliter autant que possible la tâche des conseils de bande régis par la Loi sur les Indiens qui souhaitent apporter des changements.

**M. Nepinak :** Je vous remercie de vos observations. Je peux comprendre sans difficulté les raisons pour lesquelles le projet de loi a été élaboré et proposé dans sa forme actuelle. En ce qui concerne la RCB, les années que j'ai passées à occuper le poste de chef de ma communauté m'ont très bien renseigné sur la façon d'adopter une RCB contraignante. Toutefois, si, avant la présentation de ce projet de loi, je n'avais pas, en tant que chef de ma communauté, le pouvoir discrétionnaire d'adopter une résolution en son nom afin de passer à un régime électoral coutumier, pourquoi un projet de loi émanant d'Ottawa accorderait-il maintenant ce pouvoir au chef, aux termes de la loi?

Avant la création de ce projet de loi, je peux dire que, dans ma communauté, nous avons élaboré un code électoral coutumier dans notre propre langue et nous l'avons consigné. Nous avons effectivement tenu un référendum auquel 30 p. 100 des électeurs ont participé. Lorsque nous avons présenté la documentation au ministère, elle n'a pas été approuvée parce que la participation au processus électoral n'avait pas été suffisamment élevée. Maintenant, le nouveau projet de loi autorise le conseil de bande à modifier le régime électoral en adoptant simplement une résolution.

Je comprends le raisonnement qui sous-tend cette décision. Toutefois, comme je l'ai mentionné auparavant, celle-ci est problématique parce qu'elle prive la communauté de la possibilité de participer au processus.

**Le président :** En même temps, si les membres du conseil adoptaient la résolution sans avoir l'appui de la communauté, ils seraient défaits aux prochaines élections. N'est-ce pas exact, selon toute probabilité? Le peuple des Premières nations a toujours cette option.

**M. Nepinak :** Je pense qu'il serait exact de le dire. Toutefois, de nombreuses tendances au sein de nos communautés compliquent la discussion. Chez nous, les activités du chef et du conseil sont

the chief and council are constantly called into question back home by grassroots people. To make that generalized comment may be applicable in certain circumstances.

**The Chair:** I think it is oversimplifying the situation, what I have just asked, but I feel we had to ask it.

Do you have a supplementary?

**Senator Campbell:** Anytime you are elected you will be passing something that people do not like. You always will be in the position that if enough people do not like it, they do not re-elect you. I do not understand why there is a hang-up on the two to four, why you cannot just go to four years. Two years is ridiculous. You cannot get anything done. I do not know why there is a difficulty in that. I do not know why there would be a difficulty, for instance, in holding a common election date. Every municipality in British Columbia has their election on the same date, at the same time.

I think one of the problems is that there is not a consensus on this bill. There is not a consensus on how it moves forward or on what amendments would make it work for all of the people we hear before us. I cannot seem to get a picture here of where we are going with regard to the bill. I understand what you are saying, but should we start all over again? Should it be started all over again?

**Ms. Cook-Searson:** Thank you, senator. I had a comment for Senator Sibbeston and his comment on the band council resolution. That was one of my objections to the bill as it relates to the lack of consistent democratic process.

Also, in relation to Senator St. Germain's comment on if a band council makes a resolution and says we will opt into Bill S-6, and then if the people do not like it they can vote them out. Then, on the next election, they can go back to custom elections. Right now we have three different options, with the fourth option of Bill S-6 to conduct our elections.

However, it is not that simple, according to the act, to opt out of it. One of the objections I had made was that in order for a First Nation to opt in to Bill S-6, all you need is a band council resolution and no vote of the band members. However, if a First Nation wants to opt out of Bill S-6, you have to go back to the people. That is what I was saying; it does not make sense to me to do that. Democracy should be practised at the beginning and the end of the process. Opting in and opting out of Bill S-6 is a major decision regarding governance that could impact the First Nations for many generations.

constamment remises en question par les membres de la communauté. Toutefois, j'admets que cette généralisation peut s'appliquer dans certaines circonstances.

**Le président :** Je pense que la question que je viens de poser simplifie la situation à l'extrême, mais j'ai le sentiment qu'il fallait que nous la posions.

Avez-vous une autre question à poser?

**Le sénateur Campbell :** Chaque fois que vous êtes élus, vous allez adopter des résolutions qui ne plairont pas aux gens. Si ces gens sont assez nombreux, vous courrez toujours le risque de ne pas être réélus. Je ne comprends pas pourquoi le passage d'un mandat de deux ans à un mandat de quatre ans représente un problème. Il est ridicule de disposer de seulement deux ans. Vous ne pouvez pas accomplir quoi que ce soit en si peu de temps. Je ne comprends pas pourquoi cela pose un problème ou pourquoi il serait difficile, par exemple, de tenir des élections à date fixe. Toutes les municipalités de la Colombie-Britannique tiennent leurs élections à la même date.

Selon moi, l'un des problèmes, c'est que le projet de loi ne fait pas l'objet d'un consensus. Les gens ne s'entendent pas sur la façon de le faire avancer ou sur les amendements qui satisferaient tous les gens que nous avons entendus. Je n'arrive pas à me faire une idée de la direction dans laquelle nous nous engageons à l'égard de ce projet de loi. Je comprends ce que vous dites, mais devrions-nous recommencer à zéro? Le projet de loi devrait-il être repensé complètement?

**Mme Cook-Searson :** Merci, sénateur. J'avais quelque chose à dire au sénateur Sibbeston à propos de son observation sur la résolution du conseil de bande. C'est l'un des aspects du projet de loi que je réproouve parce qu'il ne fait pas appel à un processus démocratique cohérent.

En outre, en ce qui concerne l'observation du sénateur St. Germain selon laquelle, si les membres du conseil de bande adoptent une résolution en vue de choisir l'option offerte par le projet de loi S-6, les gens peuvent les défaire aux prochaines élections et voter selon leur code coutumier aux élections suivantes, s'ils ne sont pas d'accord avec cette décision, je dirais qu'à l'heure actuelle, nous pouvons mener nos élections de trois façons, et que le projet de loi S-6, nous offre une quatrième option.

Toutefois, selon la loi, il n'est pas si simple de ne plus participer à l'option offerte par le projet de loi S-6. D'ailleurs, l'une des objections que j'ai soulevées était que, pour choisir le système électoral proposé par le projet de loi S-6, un conseil de bande pouvait adopter une résolution sans faire voter les membres de la bande. Par contre, si une Première nation souhaite ne plus participer à ce système électoral, elle doit consulter les gens. Comme je le disais, cela n'a pas de sens. La démocratie devrait être exercée au début et à la fin du processus. La décision d'adhérer au système électoral proposé par le projet de loi S-6 ou de cesser d'y participer est importante sur le plan de la gouvernance, et elle pourrait avoir des répercussions sur les Premières nations pendant de nombreuses générations.

With that in mind, the clauses regarding the band council resolution should include the vote of the majority of the First Nation, and no disrespect to the others who have presented to the commission. These are our own views that we are presenting here today.

In our custom election code, this is what we have to do. We have wanted to change some things in our custom election code, so now we have to go out to our people and ask them if this is what they want. If someone objects to the custom election code, we have to put it to a vote. We usually do it on treaty day, when a lot of our members come out for treaty payments. That is when we usually hold a vote on any major decisions, such as the band custom code.

In your question about the BCR, if a band council were to make a motion to say we will opt into Bill S-6 and they get voted out because the people are not happy under Bill S-6, then it is hard to opt out because of the section that is in the act to opt out of the bill.

**Mr. Nepinak:** If I may respond to Senator Campbell. I agree there may be issues of consistency in terms of what we are speaking of here in relation to recommendations and so on. I believe they are written into the record based on our presentations. I have come here in the spirit of collaboration, and I do not look at the bill today in its current format as a take-it-or-leave-it proposition. I hope there is room to consider some of the considerations that we have put forth here today.

I do agree with the four-year term. I stand behind that. I also believe in some of the provisions, such as the fact that it is only an elector who can run for chief and council. I agree with that provision as well.

I do hope that there is room within this discussion. We pondered in Manitoba, sitting around our table, the recommendations that we were coming forward with, will they take the form of a new regulation or will they take the form of an amendment to the Indian Act or would they take the form of brand new legislation? We had questions.

Around those questions, I believe, and within each of those considerations there are processes. I trust that the process I am engaged in here tonight is informative, and hopefully some of these ideas, from not just our panel but other panels that have been here, can be incorporated as recommendations that will enhance the legitimacy of this bill. That is what I am hopeful of,

Dans ce contexte, les articles qui portent sur la résolution du conseil de bande devraient indiquer qu'il est nécessaire que la majorité de la Première nation vote en faveur de cette décision, sans vouloir manquer de respect aux autres personnes qui ont témoigné devant la commission. Les points de vue que nous présentons aujourd'hui sont les nôtres.

C'est ce que nous devons faire dans le cadre de notre code électoral coutumier. Depuis un certain temps, nous voulons en modifier certains aspects. Par conséquent, nous devons maintenant consulter nos membres et leur demander si c'est ce qu'ils souhaitent. Si quelqu'un s'oppose au régime électoral coutumier, nous devons le mettre aux voix. Nous le faisons habituellement le jour où sont versés les paiements aux termes des traités et où bon nombre de nos membres se présentent pour les chercher. C'est la journée où nous tenons les référendums portant sur toutes les décisions importantes, comme celles ayant trait au code électoral coutumier de la bande.

Pour répondre à votre question concernant la RCB, si les membres d'un conseil de bande adoptaient une motion portant que nous adhérons au système électoral proposé par le projet de loi S-6 et qu'ils étaient défaits aux prochaines élections parce que les gens n'étaient pas satisfaits par ce système électoral, il serait difficile de cesser d'y participer en raison de ce que dit l'article de la loi qui explique comment se retirer du système proposé par le projet de loi.

**M. Nepinak :** Si vous me le permettez, je vais répondre au sénateur Campbell. Je conviens que ce que nous disons aujourd'hui ne concorde pas vraiment avec les recommandations qui ont été faites, notamment. Je pense qu'elles sont inscrites au compte rendu en fonction du contenu de nos exposés. Je suis venu ici avec l'intention de collaborer avec vous, et je ne considère pas que le projet de loi soit à prendre ou à laisser dans sa forme actuelle. J'espère que vous êtes en mesure de tenir compte de certains des facteurs que nous vous avons présentés aujourd'hui.

Je suis d'accord avec le mandat de quatre ans, et j'appuie cette idée. Je crois également à certaines des dispositions, comme celle qui stipule que seul un électeur peut présenter sa candidature comme chef ou comme membre du conseil. J'approuve aussi cette disposition.

J'espère qu'il y a toujours place à la négociation dans la discussion que nous avons en ce moment. Assis autour de notre table au Manitoba, nous nous sommes demandé si les recommandations que nous allions présenter allaient prendre la forme d'un nouveau règlement, d'un amendement à la Loi sur les Indiens ou d'une mesure législative totalement nouvelle. Nous nous posons des questions.

Je pense que des processus sous-tendent ces questions, ainsi que chacun des facteurs présentés. J'espère que le processus auquel je participe ce soir est informatif et que certaines des idées présentées non seulement par notre groupe d'experts, mais aussi par les autres groupes d'experts qui ont témoigné devant vous, pourront être intégrées au projet de loi en tant que recommandations qui

senator. I am in the same situation as everyone else, hoping we can create something that is good here. That is what my contribution is based on.

**Senator Sibbeston:** It might seem like I have been at it for a long time, but I only asked one question when everyone intervened, so I am still good for about half an hour.

**The Chair:** You have always been patient, so carry on.

**Senator Sibbeston:** With respect to 3(1)(b) and (c), there was a suggestion yesterday by Atlantic policy representatives that we should just delete these. Is that your general view? Do you think it gives the ministers too much power and discretion, as it were?

In a sense, it is like the situation long ago, where Indian people are squabbling or having a fight or disagreement, and the big father, the Indian agent, has to intercede to settle the dispute amongst his children. This smacks a little bit of that.

What is the solution? If we were to delete that, then there is just no more thought of that situation of the disputes.

The band would just have to settle it one way or the other. Also if there is corruption, then again the First Nations people are left to deal with it by themselves. Is that a solution?

**Mr. Nepinak:** If I may, I would agree with the recommendation that 3(1)(b) and (c) be severed from the legislation. I agree with your characterization of those provisions to be reflective of a time that has come and gone, a paternalistic approach to management of the relationships within our communities. There is no room for that in today's society, and I agree that that should be severed.

**Ms. Craft:** Senator, the recommendation the Canadian Bar Association put forward is that if that language of 3(1)(b) and (c) is to remain in the bill, it still needs to be approved by a majority of the votes of the First Nation; so that retains the decision-making power and discretion of the First Nation to exercise its self-governance within the confines of the existing situations where there can be the protracted leadership disputes and past situations where there were setting aside of elections.

One thing that is not in our submissions and I think has come out of the discussions of this committee is related to 3(1)(a). Just to reiterate, it is becoming clear that 3(1)(a) gives a chief and council of a First Nation the power to do something they are not empowered to do under the Indian Act and that most are unable to do with the custom of their First Nation, and so that should be approached with caution as well. I add that the CBA does not

accroissent la légitimité de celui-ci. Voilà ce que j'espère, sénateur. Je suis dans la même situation que tous les autres qui espèrent qu'on peut créer quelque chose de bien ici. Voilà ce sur quoi se fonde ma contribution.

**Le sénateur Sibbeston :** J'ai peut-être l'air de parler depuis longtemps mais, lorsque tous sont intervenus, j'ai seulement posé une question. Donc, je dispose toujours d'à peu près une demi-heure.

**Le président :** Vous avez toujours été patient, alors allez-y.

**Le sénateur Sibbeston :** En ce qui concerne les alinéas 3(1)(b) et (c), les représentants du Congrès des chefs des Premières nations de l'Atlantique ont suggéré hier que nous les supprimions simplement. Est-ce l'opinion générale? Pensez-vous que, si on les laisse tels quels, cela donne aux ministres trop de pouvoirs discrétionnaires ou autres?

En un sens, cela ressemble à ce qui se faisait il y a longtemps, lorsque les Indiens se querellaient ou avaient un désaccord et que le père, c'est-à-dire l'agent des Indiens, était forcé d'intervenir pour régler le différend qui opposait ses enfants. Cela rappelle un peu cette situation.

Quelle est la solution? Si nous les supprimons, il n'y aurait plus rien pour rappeler cette situation.

La bande serait simplement obligée de régler le problème d'une façon ou d'une autre. En outre, s'il y avait corruption, les peuples des Premières nations seraient forcés de résoudre la question par eux-mêmes. Est-ce la solution?

**M. Nepinak :** Si vous me le permettez, j'appuie la recommandation selon laquelle les alinéas 3(1)(b) et (c) doivent être retirés de la mesure législative. Je suis d'accord avec votre caractérisation de ces dispositions qui témoignent d'une époque révolue et du recours à une approche paternaliste pour gérer les relations au sein de nos communautés. Dans la société d'aujourd'hui, il n'y a pas de place pour ce genre d'attitude, et je conviens que ces alinéas devraient être éliminés.

**Mme Craft :** Sénateur, la recommandation de l'Association du Barreau canadien est que, si les alinéas 3(1)(b) et (c) sont laissés dans le projet de loi, leur application doit être approuvée par la majorité des électeurs de la Première nation. Ainsi, la Première nation conservera ses pouvoirs décisionnels et discrétionnaires et son droit à l'autonomie gouvernementale dans les limites de situations actuelles où la Première nation vit des conflits prolongés liés à sa direction et de situations passées où l'élection du chef ou d'un des conseillers est rejetée.

L'une des questions qui n'est pas abordée dans notre mémoire et qui, à mon avis, a été soulevée au cours des discussions de la séance est liée à l'alinéa 3(1)(a). Pour récapituler, il devient de plus en plus évident que l'alinéa 3(1)(a) donne au chef et au conseil le pouvoir de faire quelque chose que la Loi sur les Indiens ne les autorisait pas à faire et que la plupart des dirigeants sont incapables de faire à l'aide de leur code coutumier. Par

have an official position on that, but again that is another caution within section 3 and a potential amendment to the wording of the legislation.

**Ms. Cook-Searson:** I just wanted to comment on the question that Senator Sibbeston commented on. One of my points was that we should have an independent First Nations electoral commission or a First Nations tribunal to settle any election disputes because it is afforded already for the federal government, the provincial governments. You have mechanisms in place where it is part of the regular part of democracy. If it is good for the federal government and the provincial governments, why is it not good for First Nations? Why not an option for a truly independent electoral commission? I do agree there will be disputes and you do need a mechanism to deal with them. However, rather than go through the minister or the cabinet or through the courts, we could have this independent First Nation electoral commission or First Nations tribunal to settle any election disputes.

**Senator Sibbeston:** If I could comment on that, this Senate committee studied this whole area of First Nations elections, and we also, at the end of a very exhaustive study, came to the conclusion that there should be an independent tribunal set up to deal with not just election disputes but also the whole business of promoting democracy. The federal government has a minister who promotes democracy. Promoting elections, educating, that whole realm of elections is a big area, so it is something that I think the First Nations in our country can benefit from.

Our Senate committee made a report which says we should have a tribunal, so it will be interesting. The next time we meet, I will advance that as an amendment to this legislation to see whether senators will support this, that and also deleting 3(b) and (c). I will certainly advance that in support of what you say, and we will see what happens, whether senators support it. We made a report saying we should, and now we have the opportunity. It will put the senators to the test. Are you just talking or do you just mean well or are you serious in what you say in reports? That is my contribution to the cause.

**Ms. Cook-Searson:** I have a supplement to Senator Sibbeston's comments. Also take into account clause 33 where it recommends that we go to the federal court or the superior court of the province. Rather than having that in the act, we have that independent First Nations electoral commission or the First Nations tribunal to settle election disputes rather than having the First Nation, if they have

conséquent, cette situation devrait être abordée aussi avec prudence. J'ajoute que l'ABC n'a pas de position officielle à cet égard mais, encore une fois, c'est un autre aspect de l'article 3 auquel il faut faire attention et qui exigera peut-être une modification du libellé de la mesure législative.

**Mme Cook-Searson :** Je souhaite simplement formuler des observations sur la question que le sénateur Sibbeston a commentée. L'un de mes arguments était que les Premières nations devraient avoir une commission électorale ou un tribunal indépendant pour régler tout conflit lié à des élections, parce que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux s'offrent déjà de ce service. Vous avez des mécanismes en place qui s'inscrivent dans le cadre régulier de la démocratie. Si ces mécanismes sont bénéfiques au gouvernement fédéral et aux gouvernements provinciaux, pourquoi n'en serait-il pas de même pour les Premières nations? Pourquoi n'aurions-nous pas l'option d'avoir une commission électorale vraiment indépendante? J'admets qu'il y aura des conflits et qu'il est nécessaire de disposer d'un mécanisme pour les régler. Toutefois, au lieu de passer par le ministre ou le Cabinet ou par les tribunaux, les Premières nations pourraient avoir une commission électorale ou un tribunal indépendant pour régler tout différend lié à des élections.

**Le sénateur Sibbeston :** Si vous me le permettez, j'aimerais formuler des observations à cet égard. Notre comité sénatorial a étudié toute la question des élections au sein des Premières nations et, après avoir mené une étude très approfondie, nous aussi sommes parvenus à la conclusion qu'il faudrait établir un tribunal indépendant non seulement pour régler les différends liés aux élections, mais aussi pour s'occuper de toute la question de la promotion de la démocratie. Au gouvernement fédéral, un ministre est chargé de promouvoir la démocratie. La promotion des élections, l'éducation et l'univers complet des élections représentent un vaste domaine dont, à mon avis, les Premières nations de notre pays pourraient bénéficier.

Notre comité sénatorial a produit un rapport qui indique que nous devrions créer un tribunal. Donc, cela rendra les choses intéressantes. La prochaine fois que nous nous réunirons, je proposerai d'apporter à cet effet un amendement à la mesure législative pour voir si les sénateurs l'appuieront, cela et aussi la suppression des alinéas 3b) et c). Je vais certainement le suggérer pour appuyer ce que vous avez dit, et nous verrons ce qui se produira et si les sénateurs appuieront ces amendements. Nous avons publié un rapport dans lequel nous affirmons qu'un tribunal devrait être créé et, maintenant, nous avons l'occasion d'appliquer cette recommandation. Cela mettra les sénateurs à l'épreuve. Faisons-nous simplement que parler, avons-nous seulement de bonnes intentions ou pensons-nous sincèrement ce que nous inscrivons dans les rapports? Voilà ma contribution à la cause.

**Mme Cook-Searson :** J'ai quelque chose à ajouter aux observations du sénateur Sibbeston. Veuillez également tenir compte de l'article 33 dans lequel il est recommandé que nous nous adressions à la Cour fédérale ou la cour supérieure siégeant dans la province. Au lieu de stipuler cela, la mesure législative devrait prévoir une commission électorale ou un tribunal

an election dispute, go through the costly process of the courts. Right now that is afforded for other fellow Canadians to have the option of a democratic institution to resolve election disputes, so it should be afforded to First Nations also.

**Senator Patterson:** With the greatest of respect, I believe that what happens in Canada now is that we have Elections Canada and provincial election authorities that administer elections and deal with complaints, but they do not resolve complaints. They do not settle problems. Only the courts can rule to have a new by-election or invalidate a vote.

I think the committee's concept of a commission or a tribunal would be a body that would try to deal with complaints, but the final resolution of a problem would still end up getting referred to the courts.

Grand Chief Nepinak was talking about regional commissions which would, I guess, exist or work where there was a problem. I have to ask myself: Would we have commissions all across Canada, for regions, and who would pay for this? Would it not be costly and cumbersome? Are we talking about another layer of process or administration where we might rather put our money into education? I am wondering how you see this actually working and who would pay for it. Would it be national or would there be these commissions all over the country? That is what I am wondering.

**Mr. Nepinak:** Thank you for your question. I believe what was advanced by the Assembly of Manitoba Chiefs was a provincially based commission in Manitoba. With that said, I do believe that it is still a matter of discussion. Within Manitoba we have distinct societies of indigenous peoples cohabiting within the boundaries of what is Manitoba.

We have Anishinabek, of which I am part. The elders who come from my communities hold the knowledge and the old teachings. To convene a tribunal or a commission comprised of our elders, as well as our professional people who have formal legal training, for example, I believe would provide an opportunity where decisions can be made, binding decisions that invigorate our unique identities as the indigenous people from the neighbourhoods that we come from.

The costs are obviously practical consideration. As it is right now, we consider barriers to the courts. When we talk about barriers to the courts, we consider that to be also cost prohibitive for individuals. There is no real easy answer to that. Obviously there are costs associated, but I believe that in order to recreate or

indépendant pour les Premières nations, qui règle leurs conflits liés aux élections. Cela éviterait à celles-ci d'avoir à franchir les étapes coûteuses requises pour faire entendre leurs causes devant les tribunaux lorsqu'un différend lié à des élections survient. À l'heure actuelle, les autres Canadiens ont l'option de s'adresser à une institution démocratique pour résoudre leurs conflits électoraux, alors les Premières nations devraient également bénéficier de cette option.

**Le sénateur Patterson :** Avec tout le respect que je vous dois, je crois qu'en ce moment, ce sont Élections Canada et les autorités électorales provinciales qui administrent les élections au Canada et qui s'occupent des plaintes, mais ils ne règlent ni celles-ci ni les problèmes. Seuls les tribunaux peuvent décider de faire tenir une nouvelle élection partielle ou d'annuler un vote.

Je pense que la conception que notre comité aurait d'une commission ou d'un tribunal serait un organisme qui tenterait de gérer les plaintes, mais la résolution finale d'un problème serait tout de même confiée aux tribunaux.

Le grand chef Nepinak parlait de commissions régionales qui, je suppose, exerceraient leurs activités là où il y a des problèmes. Je dois me poser la question suivante : y aurait-il des commissions partout au Canada, dans chaque région, et qui assumerait les coûts de celles-ci? Ne seraient-elles pas coûteuses et n'alourdiraient-elles pas le processus? Parlons-nous d'un autre niveau d'administration alors qu'il vaudrait peut-être mieux investir notre argent dans l'éducation? Je me demande comment cela fonctionnerait, selon vous, et qui paierait pour ce service. Cette commission aurait-elle un caractère national ou y aurait-il des commissions établies partout au pays? Voilà ce que je me demande.

**M. Nepinak :** Je vous remercie de votre question. Je pense que l'Assemblée des chefs du Manitoba a suggéré la création d'une commission provinciale au Manitoba. Cela étant dit, je crois que cette question qui est toujours à discuter. À l'intérieur des frontières du Manitoba, plusieurs sociétés autochtones distinctes coexistent.

Il y a la Première nation Anishinabek dont je fais partie. Les aînés originaires de nos communautés sont détenteurs du savoir et des enseignements. En constituant une commission ou un tribunal composé de nos aînés et de nos professionnels qui ont suivi une formation officielle en droit, par exemple, je crois que celui-ci aurait l'occasion de rendre des décisions contraignantes qui vivifieraient nos identités très particulières en tant qu'autochtones originaires du coin d'où nous venons.

Les coûts sont manifestement un aspect pratique que nous devons prendre en considération. À l'heure actuelle, nous examinons les obstacles qui entravent l'accès aux tribunaux. Et parmi ceux-ci, nous considérons que les coûts associés à l'instruction d'une cause sont également trop élevés pour être

to further along self-determining processes, which are the will of our people, we need to consider these constructs as a step in the right direction.

**Senator Dyck:** I wanted to follow up on the issue of paragraphs 3(1)(b) and (c), and that is to say if we deleted those, would it really have any significant impact on appeals or disputes? We have all these provisions under clauses 30 to 35 on what happens if there are contested elections. Would that not sort of take over? The related question is: Would this not lead to First Nations actually being able to take the minister to court to appeal the decision, saying: How can the minister make this go under? It is just adding more complications to what should be a good bill. It will end up making it worse if we leave them in.

**Senator Sibbeston:** I have a comment on something Senator Patterson said — the less the impression is given and thought to be true that every dispute invariably ends up in the court. I think if there is provision for a tribunal, obviously its decision would be final. Otherwise, what is the purpose of a tribunal? Its decision on the merit would be final, but it is only with the question of jurisdiction, abuse of power or procedure that the tribunal may be questioned and so taken to court.

Would you agree that a tribunal would definitely be useful in that regard, particularly if you had native people from our country sitting on these tribunals? Would not the First Nations accept their decision much more readily than otherwise? I do not want Senator Patterson to foreclose the possibility of a tribunal. Let us be open to it, because that is what our Senate committee recommended.

**Senator Raine:** I have found this to be extremely interesting. Some of what I was going to ask has already been asked, but I have one question for Chief Cook-Searson. You mentioned that you have been on your council for three terms and mayor for three terms, and that you have your own custom code, so you know from experience. Was the custom code there before you started serving on your council?

**Ms. Cook-Searson:** Yes.

**Senator Raine:** You know the value of a custom code. If you would not mind, I would like you to comment on how your custom code deals with election dispute resolutions?

**Ms. Cook-Searson:** Right now, with our election code, we have been making changes to it. We have not made any changes, because it has to go back to the people, but we have been working on the different changes and the wording, and adding to it and making sure it is inclusive. It will go back to our people to make sure they are satisfied with it. If they are not, they can put in an

assumés par des personnes. Il n'y a pas vraiment de moyen facile de résoudre ce problème. Il y a évidemment des coûts associés à la création de commissions ou de tribunaux, mais je crois que, pour recréer ou développer des processus d'autodétermination, qui représentent bien la volonté de notre peuple, nous devons envisager ces éléments comme un pas dans la bonne direction.

**Le sénateur Dyck :** Je voudrais revenir sur la question des alinéas 3(1)(b) et c). Si nous supprimions ceux-ci, cela aurait-il de graves répercussions sur les appels ou les différends? Dans les articles 30 à 35, il y a de nombreuses dispositions qui déterminent ce qui se passera si des élections sont contestées. Ces dispositions n'auraient-elles pas préséance dans ces cas-là? La question connexe est la suivante : ces alinéas ne risquent-ils pas de permettre aux Premières nations de traîner le ministre devant les tribunaux afin de porter sa décision en appel en disant ce qui suit : comment le ministre peut-il rejeter l'élection? Ces alinéas ne font que compliquer ce qui devrait être un bon projet de loi. Si nous omettons de les supprimer, ils finiront par pervertir le projet de loi.

**Le sénateur Sibbeston :** J'ai une observation à formuler au sujet de certains propos du sénateur Patterson — nous ne voulons pas donner l'impression que tous les conflits finissent invariablement devant les tribunaux. Je pense que, si le projet de loi prévoyait un tribunal, il va de soi que ses décisions seraient irrévocables. Sinon, à quoi servirait un tribunal? Ses décisions rendues sur le fond seraient irrévocables, mais le tribunal pourrait être remis en cause pour des questions de compétence, d'abus de pouvoir ou de procédure et être amené ainsi devant les tribunaux.

N'êtes-vous pas d'accord qu'un tribunal serait utile à cet égard, en particulier si des Autochtones de notre pays y siégeaient à titre de membres? Les Premières nations n'accepteraient-elles pas plus facilement leurs décisions que dans les autres situations? Je ne veux pas que le sénateur Patterson rejette la possibilité de créer un tribunal. Soyons disposés à l'accepter, parce que c'est ce que notre comité sénatorial a recommandé.

**Le sénateur Raine :** Je trouve cette discussion extrêmement intéressante. Certaines des questions que j'allais poser l'ont déjà été, mais j'en ai une à l'intention de la chef Cook-Searson. Vous avez mentionné que vous aviez servi au conseil et aviez été mairesse durant trois mandats et que votre communauté avait son propre code électoral coutumier. Par conséquent, vous pouvez en parler par expérience. Le régime électoral coutumier était-il déjà en place avant que vous commenciez à siéger au conseil?

**Mme Cook-Searson :** Oui.

**Le sénateur Raine :** Vous connaissez la valeur d'un code électoral coutumier. Si vous n'y voyez pas d'inconvénient, j'aimerais que vous formuliez des observations sur la façon dont votre code gère le règlement des différends liés aux élections.

**Mme Cook-Searson :** En ce moment, nous sommes en train d'apporter des changements à notre régime électoral. Les changements n'ont pas encore été apportés, parce qu'ils doivent être communiqués aux membres de notre communauté, mais nous avons travaillé sur les différents changements et leur formulation, et nous y avons ajouté des éléments pour nous assurer qu'ils sont

appeal. It will then go to all our members for a vote on treaty day. Right now the way it sits, we have an appointed chief who is a current elected chief, who is the appeal officer. Their decision is final — whatever the decision is. They will have a hearing and hear both sides. Either party, if they wish to bring a lawyer, can do so, whatever the dispute is. Then the current chief, whoever it is that we appoint at the beginning of the process to be the electoral officer, and the council can overturn the decision of that chief as the appeal officer. In the case where someone is not happy with what decision, they can take it to the federal court.

**Senator Raine:** To make changes in your custom code, do you need a double majority?

**Ms. Cook-Searson:** Yes. You have to take it back to the people. I have our custom code here, so I will read the section. In our custom code, we have to take it back to the people. The custom code says at section 64, on revisions and amendments, that any changes or additions must be delivered to all families in which one or more electors reside three months prior to their adoption. Any elector having reason to challenge such changes shall do so in writing and direct such challenge to the band council, attention chief and council, within the three-month period. If a challenge is received, then the council shall place a proposed change or addition by way of plebiscite at the next treaty day of the band. If no challenge is received, then the changes may be approved by the Band Council Resolution, BCR.

Section (b) of the act says that chief and council may approve by Band Council Resolution regulations establishing the procedures, forms and other administrative rules for administration of this act.

**Senator Raine:** I have to say that I really do view this bill as a steppingstone towards custom codes such as you have developed, which really fits each individual First Nation. Right now, to go from the Indian Act two-year terms to custom code is almost impossible.

**Ms. Cook-Searson:** Right now we have three-year terms, and we have fixed election dates. We have an election at the beginning of the fiscal year. Our elections are at the end of March. That way whoever gets elected chief and council starts with a new budget.

**Senator Raine:** I must say, for someone who has come to our table without much preparation, you have been an amazing witness. Thank you for being here.

**Ms. Cook-Searson:** Thank you very much.

inclusifs. Ils seront communiqués aux membres de notre communauté pour garantir qu'ils les trouvent satisfaisants. Si ce n'est pas le cas, ils peuvent les porter en appel. Ensuite, les membres voteront sur ceux-ci le Jour anniversaire du traité. À l'heure actuelle, nous nommons un chef actuellement élu au poste d'agent d'appels. Sa décision, quelle qu'elle soit, est irrévocable. L'agent d'appels tient une audience pour entendre les deux côtés. Quel que soit le différend, chaque partie peut être accompagnée d'un avocat si elle le souhaite. Ensuite, le chef actuel, la personne qui, au début de processus, a été nommée au poste d'agent électoral, ou le conseil peut infirmer la décision du chef qui fait fonction d'agent d'appels. Si cette décision ne satisfait pas quelqu'un, cette personne peut porter la cause devant la Cour fédérale.

**Le sénateur Raine :** Pour apporter des changements à votre code électoral coutumier, avez-vous besoin d'une double majorité?

**Mme Cook-Searson :** Oui. Il faut en informer les gens. J'ai avec moi notre code électoral coutumier, alors je vais lire l'article en question. Dans notre code, il est clair que nous devons communiquer les changements aux membres de notre communauté. À l'article 64, le code stipule qu'en ce qui concerne les révisions et les amendements, tout changement ou ajout doit être communiqué à tous les ménages qui comptent au moins un électeur qui résidait dans le domicile familial trois mois avant l'adoption des changements ou des ajouts. Tout électeur qui a des raisons de contester ces changements doit le faire par écrit et envoyer le document au conseil de bande, à l'attention du chef et du conseil, dans un délai de trois mois. Si une contestation est reçue, le conseil doit mettre aux voix le changement ou l'ajout proposé au moyen d'un plébiscite tenu le Jour anniversaire du traité de la bande. Si aucune contestation n'est reçue, les changements peuvent être approuvés au moyen d'une Résolution du conseil de bande, d'une RCB.

L'article *b*) de la loi stipule que le chef et le conseil peuvent approuver au moyen d'une Résolution du conseil de bande un règlement établissant les procédures, les formulaires et d'autres règles administratives qui sont requis pour administrer la présente loi.

**Le sénateur Raine :** Je dois dire que je considère vraiment ce projet de loi comme un tremplin vers des régimes électoraux coutumiers, comme celui que vous avez élaboré, qui sont vraiment adaptés à chaque Première nation. À l'heure actuelle, il est pratiquement impossible de passer d'un mandat de deux ans régi par la Loi sur les Indiens à un régime électoral coutumier.

**Mme Cook-Searson :** En ce moment, nos mandats durent trois ans et nos élections sont tenues à une date fixe. Nous les tenons au début de l'exercice. Elles ont lieu à la fin du mois de mars. Ainsi, quels que soient le chef et le conseil élus, ils commencent leur mandat dotés d'un nouveau budget.

**Le sénateur Raine :** Je dois dire que, pour quelqu'un qui s'est présenté devant nous sans avoir eu beaucoup de temps pour se préparer, votre témoignage est sensationnel. Je vous remercie d'être venue.

**Mme Cook-Searson :** Merci beaucoup.

**The Chair:** Does the panel have any comments with regard to the comments by Senator Sibbeston and Senator Patterson? Senator Sibbeston was speaking to the values of having a tribunal or a commission, whereas Senator Patterson was pointing out that this is an added level of bureaucracy that could amount to a huge expense that could possibly go towards education or other worthwhile causes amongst our First Nations. Is there any final comment by you, Ms. Craft or Grand Chief Nepinak? I think Chief Cook-Searson has responded.

**Ms. Craft:** I do have a comment, Mr. Chair. Allowing a tribunal to undertake the election appeals would allow for recognition of experience and expertise in various fields, including Canadian law, First Nations elections, and indigenous forms of governance and dispute resolution. That is not to be found as easily within the superior courts of the provinces and the federal courts at this time. It would allow access to those important resources that would ultimately help to resolve those disputes in a more efficient, timely and cost-effective manner.

**Mr. Nepinak:** I believe there is a jurisdiction in place amongst our people that reflects the values and systems of governance that are not being heard right now. Much of the traditional knowledge regarding how we operate as governments rests with our elders. I believe that a tribunal designed to empower the voices of our people towards a new recognition of that jurisdiction that exists, including the value systems and the laws that are attached to it, is a critical step forward for us. In and of itself it would provide a valuable source of education for anyone, including our children. I believe it is a valuable endeavour and would be a cornerstone of any law that Manitoba chiefs would support.

**The Chair:** I would like to thank all three presenters, from the Canadian Bar Association, the Assembly of Manitoba Chiefs and the Lac La Ronge Indian Band. Thank you for your presentations and your responses to senators' questions.

Honourable senators, we will suspend for five minutes and then continue in camera.

(The committee continued in camera.)

**Le président :** Un des membres du groupe d'experts a-t-il des observations à formuler à propos des commentaires des sénateurs Sibbeston et Patterson? Le sénateur Sibbeston a parlé des avantages d'avoir une commission, alors que le sénateur Patterson a souligné que cela ajoutait un niveau supplémentaire d'administration qui pourrait occasionner d'énormes dépenses et que l'argent dépensé pourrait être investi dans l'éducation ou d'autres causes qui tiennent à cœur aux Premières nations. Madame Craft et grand chef Nepinak, avez-vous quelques derniers commentaires à faire? Je pense que la chef Cook-Searson a déjà répondu à cette question.

**Mme Craft :** J'ai une observation à formuler, monsieur le président. En permettant à un tribunal d'instruire des appels des résultats d'élections, on reconnaîtrait l'expérience et les compétences de ses membres dans divers domaines, dont le droit canadien, les élections au sein des Premières nations, les formes autochtones de gouvernance et le règlement des différends. À l'heure actuelle, ces connaissances ne sont pas si faciles à trouver au sein des cours fédérales et des cours supérieures des provinces. Un tel tribunal permettrait de tirer parti de ces importantes ressources qui contribueraient en fin de compte à régler ces différends d'une manière plus efficace, plus rapide et plus économique.

**M. Nepinak :** Je crois qu'au sein de notre peuple, il y a une compétence qui reflète nos valeurs et nos systèmes de gouvernance et qui n'est pas entendue en ce moment. La majeure partie du savoir traditionnel concernant la façon dont nos gouvernements fonctionnent est détenu par nos aînés. Je pense qu'un tribunal conçu pour faire entendre la voix de notre peuple et pour reconnaître la compétence qui existe, y compris les systèmes de valeurs et les lois qui s'y rattachent, est un important pas en avant pour nous. En lui-même, le tribunal fournirait une précieuse source d'enseignement pour quiconque, y compris nos enfants. Je pense que ce serait une entreprise valable et que le tribunal représenterait la pierre angulaire de toute loi que les chefs du Manitoba appuieraient.

**Le président :** J'aimerais remercier les trois représentants, de l'Association du Barreau canadien, de l'Assemblée des chefs du Manitoba et de la bande indienne de Lac La Ronge, qui nous ont donné des exposés. Nous vous sommes reconnaissants de vos exposés et des réponses que vous avez apportées aux questions des sénateurs.

Chers sénateurs, nous allons suspendre nos travaux pendant cinq minutes, puis nous les poursuivrons à huis clos.

(La séance se poursuit à huis clos.)

WITNESSES

**Tuesday, February 28, 2012**

*Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs Secretariat:*

Candice Paul, Chief, Co-Chair;  
Lawrence Paul, Chief, Co-Chair;  
John Paul, Executive Director.

*Assembly of First Nations:*

Jody Wilson-Raybould, British Columbia Regional Chief;  
Karen Campbell, Senior Policy Analyst.

**Wednesday, February 29, 2012**

*Assembly of Manitoba Chiefs:*

Derek Nepinak, Grand Chief.

*Canadian Bar Association:*

Aimée E. Craft, Chair, National Aboriginal Law Section;  
Tamra Thomson, Director, Legislation and Law Reform.

*Lac La Ronge Indian Band:*

Tammy Cook-Searson, Chief.

TÉMOINS

**Le mardi 28 février 2012**

*Congrès des chefs des Premières nations de l'Atlantique :*

Candice Paul, chef, coprésidente;  
Lawrence Paul, chef, coprésident;  
John Paul, directeur général.

*Assemblée des Premières Nations :*

Jody Wilson-Raybould, chef régionale, Colombie-Britannique;  
Karen Campbell, conseillère principale en politiques.

**Le mercredi 29 février 2012**

*Assemblée des chefs du Manitoba :*

Derek Nepinak, grand chef.

*Association du Barreau canadien :*

Aimée E. Craft, présidente, Section nationale du droit des Autochtones;  
Tamra Thomson, directrice, Législation et réforme du droit.

*Bande indienne de Lac La Ronge :*

Tammy Cook-Searson, chef.