

Senate



Sénat

CANADA

ÉLECTIONS CHEZ LES PREMIÈRES NATIONS : UNE QUESTION DE CHOIX FONDAMENTAL

**Rapport du
Comité sénatorial permanent
des peuples autochtones**

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

Président

L'honorable Lillian Eva Dyck

Vice-présidente

Mai 2010

This document is available in English.



Disponible sur l'Internet parlementaire :

www.parl.gc.ca

(Travaux des comités — Sénat — 40^e législature, 3^e session)

Le présent rapport et les comptes rendus des témoignages entendus et des délibérations
du comité peuvent être consultés en ligne en visitant

www.senate-senat.ca

Des copies de ces documents sont aussi disponibles en communiquant avec la Direction
des comités du Sénat au 613-990-0088 ou

par courriel à ABORIG-AUTOCH@sen.parl.gc.ca

Table des matières

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

MEMBRES

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES PEUPLES AUTOCHTONES 40^E LÉGISLATURE, 3^E SESSION

(3 mars 2010 -)

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

L'honorable Lillian Eva Dyck
Vice-présidente

et

Les honorables sénateurs :

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

Autres sénateurs ayant participé à cette étude :

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

Greffière du comité :
Marcy Zlotnick

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

ORDRE DE RENVOI

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

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

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

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

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

Après débat,

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

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

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

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

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

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

La motion est adoptée avec dissidence.

Le greffier du Sénat

Gary O'Brien

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT

« Quand il n’y a point de vision, le peuple est sans frein¹ »

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

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

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

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

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

¹ Proverbes : chapitre 29, verset 18.

INTRODUCTION

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

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

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

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

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

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

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

LA DÉCISION ET LES AUDIENCES DU COMITÉ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁰ Ibid., p. 184. [traduction]

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

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

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

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

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

¹² John L. Tobias, *Protection, Civilization, Assimilation: An Outline of Canada's Indian Policy*, The Western Canadian Journal of Anthropology (1976), Vol. VI, n° 2, p. 13.

relégué dans l'ombre les structures politiques traditionnelles et les mécanismes de contrôle interne que les autochtones avaient mis au point au fil des siècles en fonction de leurs sociétés et de leurs situations particulières ». ¹³ Ainsi, le régime électoral de la *Loi sur les Indiens* est enraciné dans la mentalité coloniale et, du point de vue des Premières nations, aucune modification à la loi ne mettra un terme au contrôle colonial exercé sur les élections au sein des bandes. Les Premières nations essaient plutôt d'élaborer leurs propres outils pour gérer l'élection de leurs dirigeants et elles le font à la faveur d'ententes d'autonomie gouvernementale négociées et de l'adoption de leurs propres codes électoraux. ¹⁴

LE CONTEXTE DES ÉLECTIONS CONFORMES À LA *LOI SUR LES INDIENS* ET DES ÉLECTIONS COUTUMIÈRES

On recense actuellement plusieurs méthodes de sélection des chefs de Premières nations. Les Premières nations ayant signé des ententes d'autonomie gouvernementale appliquent leurs propres procédures pour choisir leurs dirigeants et ne sont donc pas assujetties aux dispositions électorales de la *Loi sur les Indiens*. Selon le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) ¹⁵, les méthodes de sélection des dirigeants se répartissent ainsi : ¹⁶

- Deux cent cinquante-deux bandes indiennes (soit 41 p. 100) tiennent leurs élections conformément aux dispositions électorales de la *Loi sur les Indiens*. ¹⁷
- Trois cent trente-quatre bandes (soit 54 p. 100) tiennent leurs élections « selon la coutume » plutôt qu'aux termes de la *Loi sur les Indiens*.
- Vingt-neuf Premières nations (soit 5 p. 100) choisissent leurs dirigeants aux termes de leur entente d'autonomie gouvernementale.

¹³ Canada, *Rapport de la Commission royale des peuples autochtones*, vol. 2, partie 1, 1996, p. 346.

¹⁴ En 1971, par exemple, 385 Premières nations (soit 71 p. 100) tenaient leurs élections conformément aux dispositions électorales de la *Loi sur les Indiens*. Ce nombre n'a cessé de diminuer, puisqu'on ne compte plus que 41 p. 100 des Premières nations qui font la même chose.

¹⁵ Les sigles MAINC et AINC (Affaires indiennes et du Nord Canada) sont tous deux utilisés dans le présent rapport pour désigner le ministère.

¹⁶ Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, mémoire déposé au comité le 13 mai 2009.

¹⁷ L'*Arrêté sur l'élection du conseil de bandes indiennes* contient la liste des bandes qui tiennent des élections conformément à la *Loi sur les Indiens*.

- De 10 à 15 bandes adoptent d'autres mécanismes de choix des dirigeants, comme le système héréditaire ou le système de clan.

Ce cocktail de processus de sélection des dirigeants trouve ses origines dans le paragraphe 74(1) de la *Loi sur les Indiens* qui confère au ministre le pouvoir de déclarer — quand cela s'impose au nom de la bonne gouvernance d'une bande — que le conseil de la bande sera choisi conformément aux dispositions électorales de la *Loi sur les Indiens*.¹⁸ Historiquement, les bandes indiennes continuaient de choisir leurs dirigeants selon la coutume jusqu'à ce qu'on ait déterminé qu'elles étaient « suffisamment avancées ou civilisées » pour choisir leurs dirigeants selon les dispositions de la *Loi sur les Indiens*.¹⁹ Le paragraphe 74(1) dit ceci :

Lorsqu'il le juge utile à la bonne administration d'une bande, le ministre peut déclarer par arrêté qu'à compter d'un jour qu'il désigne le conseil d'une bande, comprenant un chef et des conseillers, sera constitué au moyen d'élections tenues selon la présente loi.

Selon cette disposition de la *Loi sur les Indiens*, le processus de sélection des dirigeants par défaut est depuis toujours la méthode coutumière qui demeure en place jusqu'à ce que le ministre établisse que les dispositions électorales de la loi devraient s'appliquer. Par conséquent, lorsqu'une nouvelle bande est établie, par exemple, son conseil est choisi selon la coutume à moins que le ministre ne déclare que les procédures électorales de la *Loi sur les Indiens* régiront ses processus électoraux.

Élections conformes à la *Loi sur les Indiens*

Ce sont les articles 74 à 80 de la *Loi sur les Indiens* qui encadrent l'élection des conseils de bande. De nature assez générale, ces dispositions fixent uniquement les règles fondamentales concernant la taille du conseil, le droit de vote des membres, les mandats, les vacances et

¹⁸ Avant 1956, le pouvoir de prendre un arrêté aux termes du paragraphe 74(1) était exercé par le gouverneur en conseil.

¹⁹ Comité consultatif ministériel conjoint, *Recommandations et options législatives présentées à l'honorable Robert Nault, c.p. député*, ministre des Affaires indiennes et du Nord Canada, rapport final du 8 mars 2002.

l'annulation des élections. Le *Règlement sur les élections au sein des bandes d'Indiens* qui accompagne la *Loi* est beaucoup plus détaillé et contient des règles sur les mises en candidature, la liste électorale, les bureaux de scrutin, le mode de vote et les appels à l'égard d'une élection.²⁰

Voici quelques dispositions électorales de la *Loi sur les Indiens* :

- L'article 74 prévoit que les bandes indiennes peuvent être assujetties au système électoral prévu dans la *Loi sur les Indiens* par arrêté du ministre.
- Le paragraphe 74(2) porte que le conseil d'une bande doit se composer d'un chef ainsi que d'un conseiller par 100 membres de la bande, mais que le nombre de conseillers ne peut être inférieur à deux ni supérieur à 12 et qu'aucune bande ne peut avoir plus d'un chef.
- Le paragraphe 74(3) porte que le chef d'une bande doit être élu à la majorité des votes des électeurs de la bande ou à la majorité des votes des conseillers élus.
- Le paragraphe 76(2) porte que le scrutin est secret.
- Le paragraphe 77 porte sur l'admissibilité des électeurs.²¹
- Le paragraphe 78(1) porte sur le mandat et énonce que « les chefs et conseillers d'une bande occupent leur poste pendant deux années ».

Élections coutumières

Comme nous l'avons vu, le pouvoir des bandes de se doter de leurs processus coutumiers de sélection des dirigeants est reconnu depuis toujours dans la *Loi sur les Indiens*, puisqu'il constitue même le processus de choix « par défaut ». L'emploi du terme « coutumier » porte quelque peu à confusion. Ce mot, tel qu'il est employé dans la *Loi sur les Indiens* et par le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, ne qualifie pas les méthodes traditionnelles

²⁰ Le *Règlement sur les élections au sein des bandes d'Indiens* est accessible à l'adresse <http://www.canlii.org/fr/ca/legis/regl/crc-c-952/derniere/crc-c-952.html>.

²¹ Le paragraphe 77(1) de la *Loi sur les Indiens* fixe l'admissibilité des électeurs et porte qu'un électeur doit être âgé d'au moins 18 ans et « résider ordinairement sur la réserve ». Le 20 mai 1999, dans l'arrêt *Corbiere c. Canada (ministre des Affaires indiennes et du Nord)*, la Cour suprême du Canada a estimé que l'expression « réside ordinairement sur la réserve » était contraire au droit à l'égalité des membres de bande vivant hors des réserves aux termes de l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. La cour a annulé cet article de la loi.

de choix des dirigeants. Il sert plutôt à faire la distinction entre les conseils de bande élus selon le régime de la *Loi sur les Indiens* et ceux qui sont élus d'après les règles établies par la bande. Toutefois, ces règles ne sont pas forcément fondées sur des méthodes traditionnelles de choix des dirigeants. Sauf précision contraire, le mot « coutumier », au sens où nous l'employons dans ce rapport, concerne des codes électoraux fixés par la communauté plutôt que des systèmes de choix des dirigeants fondés sur l'hérédité, les clans ou le consensus.

Il existe deux grandes catégories de bandes régies par la coutume :

- les bandes reconnues par le gouvernement fédéral comme ayant toujours élu leurs chefs selon la coutume et qui n'ont jamais été assujetties au régime électoral de la *Loi sur les Indiens*;
- les bandes qui ont déjà été assujetties au régime électoral de la *Loi sur les Indiens*, mais qui sont ensuite « revenues » à la méthode coutumière en se conformant aux exigences de la politique fédérale.

Depuis 1988, la Politique sur la conversion à un système électoral communautaire du gouvernement fédéral exige des bandes qui souhaitent revenir au système électoral coutumier et donc abandonner le régime électoral de la *Loi sur les Indiens* qu'elles élaborent un code écrit devant, notamment : être conforme à la *Charte canadienne des droits et libertés*; préciser des mécanismes d'appel; contenir des dispositions sur la participation des membres ne vivant pas dans la réserve; et prévoir l'approbation par la communauté du code électoral coutumier.²²

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada (MAINC) oblige aussi les Premières nations qui se convertissent au système électoral coutumier à se doter d'un code électoral fixé par la communauté qui soit écrit et conforme aux principes de justice naturelle et d'équité procédurale. Selon la politique du ministère, les membres de la bande qui ne vivent pas dans la réserve doivent être autorisés à voter et il faut prévoir un processus acceptable, comme le vote

²² Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, *Politique sur la conversion à un système électoral communautaire*. Il est possible d'obtenir des exemplaires de cette politique auprès du ministère.

postal, qui leur permette de participer au scrutin.²³ Elle dicte également que les électeurs hors réserve doivent avoir la possibilité d'occuper une charge au conseil de bande. Les Premières nations qui reviennent au régime électoral coutumier doivent faire approuver leur code par une majorité des membres de la bande âgés de 18 ans ou plus votant par scrutin secret. Il est permis de recourir à un autre procédé pour faire approuver le code pour autant qu'il ait été accepté à l'avance par le MAINC et par la bande. Même si la *Loi sur les Indiens* ne prescrit aucune règle concernant la sélection des dirigeants suivant la coutume, les bandes ne sont jamais autorisées à revenir à un régime de sélection autre qu'électoral.

Il existe une abondance de textes jurisprudentiels sur la nature des élections coutumières. Voici quelques-unes des grandes observations que l'on peut faire au sujet de la nature de cette catégorie d'élections :²⁴

- Le pouvoir des bandes d'arrêter leurs propres règles de choix des dirigeants de façon coutumière a toujours été reconnu dans la *Loi sur les Indiens*.
- Le pouvoir des bandes d'arrêter leurs propres règles de choix des dirigeants de façon coutumière n'est pas un pouvoir découlant de la *Loi sur les Indiens*; c'est plutôt un pouvoir inhérent de la bande. C'est un pouvoir que les bandes ont toujours eu et que la *Loi sur les Indiens* ne peut modifier que dans certaines situations bien définies, comme le prévoit l'article 74 de la *Loi*.
- La modification de ce pouvoir en application de l'article 74 de la *Loi* n'entraîne pas son abolition.
- Les coutumes ne sont pas figées dans le temps, puisqu'elles peuvent se transformer en règles qui sont très différentes des méthodes traditionnelles de choix des dirigeants.
- Pour que son adoption soit valide, le choix coutumier des dirigeants n'a pas à être adopté par une majorité d'électeurs de la bande aux termes du paragraphe 2(3) de la *Loi*. Un consensus important des membres de la bande est cependant nécessaire. En l'absence de

²³ Brian Craine, Robert Mainville et Martin W. Mason, *First Nations Governance Law*, LexisNexis Canada Inc., 2006, p. 183.

²⁴ Rapport du comité consultatif ministériel conjoint, p. 63.

règles précisant ce consensus, les tribunaux seront appelés à trancher la question d'après les faits en cause.

Aucun code d'élection coutumière ne se ressemble. Certains n'apportent que quelques modifications au système électoral de la *Loi sur les Indiens*, par exemple en allongeant les mandats, tandis que d'autres apportent des changements plus importants. Il peut aussi être question de marier les formes traditionnelles de gouvernance (conseils coutumiers) avec les structures de gouvernance contemporaines (chef et conseiller élus).

LE RÔLE DU MINISTÈRE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA

Le ministre et le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada exercent davantage d'autorité sur les Premières nations qui appliquent le régime électoral de la *Loi sur les Indiens*. La loi et le règlement qui en découle régissent le fonctionnement du régime électoral et régulent dès lors, dans une grande mesure, les processus de sélection des dirigeants des Premières nations. Il convient tout particulièrement de noter qu'en vertu du régime électoral de la *Loi sur les Indiens*, les appels à la suite d'élections sont étudiés et examinés par le ministère. Si ce dernier détermine qu'il y a eu corruption ou violation de la *Loi sur les Indiens* ou du *Règlement* ayant pu modifier l'issue des élections²⁵, le ministre peut demander au gouverneur en conseil d'annuler les élections. De plus, les fonctionnaires assurent la formation et le soutien du personnel électoral. En revanche, en vertu des ententes sur l'autonomie gouvernementale, le ministère n'intervient que très peu dans le processus de sélection des dirigeants des Premières nations. Toutefois, le ministère exige que la Première nation concernée rédige et ratifie une constitution qui soit conforme à la *Charte canadienne des droits et libertés* et que les règles régissant le processus de sélection des dirigeants soient claires et transparentes.

Comme nous l'avons vu, le ministère exige également des Premières nations qui « reviennent au régime coutumier » qu'elles respectent les exigences de sa politique. Tous les codes électoraux élaborés par les Premières nations doivent être soumis à l'approbation du ministère. Ils sont ensuite examinés par les fonctionnaires pour voir s'ils sont conformes à la politique. Le cas

²⁵ Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, *Mémoire*, 13 mai 2009.

échéant, le ministre peut émettre un décret en vue de retirer la Première nation concernée de l'application des dispositions électorales de la *Loi sur les Indiens*. Dès que la Première nation échappe à la portée des dispositions électorales de la *Loi*, le ministère ne supervise plus l'évolution des codes électoraux communautaires.²⁶

C'est pour des considérations d'ordre juridique que le ministère ne supervise plus les codes électoraux fixés par la communauté une fois qu'ils ont été approuvés. En effet, les tribunaux ont jugé que les élections coutumières découlent d'un pouvoir inhérent des bandes et ne dépendent pas d'une autorité déléguée en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Dans l'arrêt *Bone c. Sioux*, la Cour a statué que le pouvoir d'une bande de choisir son conseil de façon coutumière :

[...] est un pouvoir inhérent de la bande; c'est un pouvoir dont la bande a toujours disposé et que la *Loi sur les Indiens* ne peut modifier que dans des circonstances limitées, comme le prévoit le paragraphe 74(1) de la *Loi*.²⁷

Il en va de même dans l'arrêt *Campbell et al c. British Columbia* [2000] où le juge Williamson fait remarquer ceci en regard de la jurisprudence traitant du droit coutumier :

Après la confédération, les Autochtones ont non seulement conservé leur pouvoir d'élire leurs dirigeants et de déterminer comment ils s'y prendront pour cela, mais aussi le pouvoir de faire éventuellement évoluer la forme ou la méthode qu'ils appliqueront pour exercer leurs droits ancestraux. Le choix de la méthode de désignation des chefs politiques constitue manifestement un exercice d'autonomie gouvernementale.²⁸

Ainsi, le pouvoir de déterminer les règles de sélection des dirigeants « est presque certainement un droit ancestral protégé par l'article 35 » de la *Loi constitutionnelle de 1982*.²⁹ En conséquence, toute tentative de la part du ministère d'intervenir dans le processus coutumier de choix des dirigeants, une fois que celui-ci a été mis en place, ne peut être qu'une forme d'ingérence déplacée.

²⁶ Ibid.

²⁷ *Bone c. Sioux Valley Indian Band No. 290 Council*, [1996] 3 C.N.L.R. 54 (C.F.P.I.). [traduction]

²⁸ *Campbell c. British Columbia* 2000 BCSC 1123. [traduction]

²⁹ *Témoignages*, Jim Aldridge, 2 juin 2009. Voici le paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* : « Les droits existants – ancestraux ou issus de traités – des peuples autochtones du Canada sont reconnus et affirmés. »

LES PRESSIONS ET LES TENTATIVES EN VUE D'IMPOSER LA RÉFORME

Les pressions visant à imposer la réforme du système électoral de la *Loi sur les Indiens* ont vu le jour pour une diversité de raisons dont l'une des principales est la légitimité douteuse des gouvernements élus en vertu de la *Loi sur les Indiens*, lesquels, du point de vue des Premières nations, sont en porte-à-faux par rapport à leurs coutumes et valeurs.

La deuxième raison est la faiblesse du système électoral de la *Loi*. Il s'agit notamment de faiblesses administratives comme les procédures de nomination imprécises et le vote par correspondance qui est la porte ouverte aux abus et aux fraudes.³⁰ D'autres problèmes, plus fondamentaux, concernent le degré d'autorité du ministre, l'absence d'un processus d'appel adapté et autonome, l'inadéquation des dispositions relatives à la destitution des élus, la responsabilité des élus envers le ministère plutôt qu'envers les membres de la communauté et le manque de souplesse dans l'établissement des mandats et la détermination de la taille des conseils.

Le troisième facteur de pression, qui est loin d'être négligeable, a trait à la contestation judiciaire des élections de Premières nations en vertu de la *Charte des droits et libertés* ou des lois régissant les droits des Autochtones. On songera plus particulièrement à cet égard à l'obligation de résider dans la réserve pour pouvoir voter aux élections et à celle de se présenter à une charge élue (poste de conseiller), qui ont toutes deux été invalidées par les tribunaux.³¹ Cependant, les Premières nations et la fonction publique semblent considérer que les sempiternels litiges ne sont pas une solution pour régler toutes ces questions, parce que les procédures judiciaires sont coûteuses, prennent du temps et ont une issue imprévisible et déstabilisatrice.

Les tentatives de réforme du système électoral de la *Loi sur les Indiens* découlent de l'insatisfaction croissante associée au fonctionnement du régime. L'une des principales démarches entreprises pour réformer la politique a été l'initiative menée conjointement par l'Assemblée des Premières Nations et par Affaires indiennes et du Nord Canada en matière de développement de politiques (services fonciers et fiduciaires) de 1998 à 2001. Celle-ci se voulait

³⁰ Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, *Témoignages*, 13 mai 2009.

³¹ *Corbiere c. Canada (ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1999] 2 R.C.S. 203; *Canada (Procureur général) c. Esquega*, 2008 C.A.F. 182 (CanLII).

une réponse au *Rapport sur la Commission royale des peuples autochtones* de 1996 et elle était destinée à proposer différentes options de politique sur les principaux thèmes suivants : élections, qualité de membre, ajout aux réserves et environnement. S'agissant des élections, l'une des principales propositions visait à élaborer des régimes électoraux communautaires et à éliminer l'application de la *Loi sur les Indiens* en tant que mesure préliminaire au rétablissement des formes traditionnelles de choix des dirigeants. Les mesures suivantes ont été proposées pour parvenir à ces fins :³²

- préparation à l'échelon communautaire de codes coutumiers;
- préparation à l'échelon communautaire de procédures locales de règlement des différends;
- capacité régionale des Premières nations et conseils consultatifs;
- possibilité d'appliquer le paragraphe 4(2) de la *Loi sur les Indiens* pour permettre le dégageant de certaines dispositions comme la durée des mandats et le nombre de conseillers;
- renouvellement de la politique devant déboucher sur la conversion réformée à une politique coutumière favorisant un large éventail de modèles électoraux et élaboration conjointe de politiques en vue de limiter et de redéfinir le rôle du ministère en cas de règlement des différends.

Même si elle a été encensée, cette initiative n'a rien donné. L'échec est attribuable, dans une large mesure, à la différence d'opinions entre les Premières nations et le gouvernement fédéral sur la façon dont les politiques proposées devaient déboucher sur une réforme législative. La réforme était devenue la priorité du gouvernement dans le sillage de l'arrêt *Corbière*³³, en 1999, qui avait invalidé les restrictions en matière de résidence qui empêchaient les membres vivant hors réserve de voter lors d'élections organisées par leur bande.³⁴

Le Comité consultatif ministériel conjoint (CCMC) a été constitué en novembre 2001 en vue de prodiguer au ministre des conseils techniques concernant les modifications susceptibles d'être

³² Assemblée des Premières Nations/Affaires indiennes et du Nord Canada, *Sélection et élection des dirigeants des Premières nations*, document de discussion, mars 2008, p. 3.

³³ *Supra*, note 19.

³⁴ John Provat, *Reforming the Indian Act: First Nations Governance and Aboriginal Policy in Canada*, *Indigenous Law Journal*, vol. 2, automne 2003, p. 117 à 169.

apportées aux dispositions de la *Loi sur les Indiens* en matière de gouvernance, en prévision d'une loi fédérale dans ce domaine. On lui a plus particulièrement demandé de donner des conseils techniques sur les points suivants : situation et capacité juridiques; choix des dirigeants et obligation de rendre des comptes sur le plan politique; structures, pouvoirs et autorités en matière de gouvernance, et enfin gestion financière et obligation de rendre des comptes.

En mars 2002, après avoir largement consulté les dirigeants des Premières nations, le CCMC a publié son rapport final. Il a examiné la façon de modifier la *Loi sur les Indiens* de manière à améliorer les règles en matière de choix des dirigeants et de droit de vote. Ses recommandations étaient en partie fondées sur les hypothèses suivantes :

- les modifications législatives ne devaient pas porter atteinte aux droits ancestraux et aux droits issus de traité;
- les modifications législatives auraient pour effet d'établir des règles par défaut pour l'élection des dirigeants et de permettre aux bandes d'élaborer leur propre régime de choix des dirigeants, sous réserve de certaines exigences législatives.

En 2002, le gouvernement fédéral a déposé le projet de loi C-7, Loi concernant le choix des dirigeants, le gouvernement et l'obligation de rendre compte des bandes indiennes et modifiant certaines lois [appelé aussi *Loi sur la gouvernance*]. Pour le gouvernement, ce texte était destiné à « moderniser » les dispositions de la *Loi sur les Indiens* concernant la gouvernance et à combler les lacunes du régime en fournissant aux Premières nations les outils dont elles avaient besoin pour administrer leurs affaires de façon efficace et responsable. Les Premières nations ont soutenu que la loi proposée violait leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. « L'unique option dont pouvaient se prévaloir les bandes régies par l'article 74 de la *Loi* aurait pu empiéter sur leur droit d'opter pour un régime coutumier, tandis que la limite de temps exclusivement applicable aux bandes ayant choisi un régime coutumier aurait pu, de fait, soumettre ces dernières à un régime qu'elles n'avaient pas choisi. »³⁵ Dans son rapport, le CCMC a fait remarquer que « le fait d'imposer un régime à une bande qui préfère choisir ses

³⁵ Assemblée des Premières Nations, *First Nations Elections: choosing a path forward from a First Nation perspective*, mars 2009, p. 22. [traduction]

dirigeants en appliquant un système différent pouvait donc constituer une atteinte à leurs droits ». ³⁶

Pour une diversité de raisons, toutes aussi complexes les unes que les autres, le projet de loi C-7 a été de plus en plus controversé. À l'époque, une majorité écrasante de témoins du Comité permanent de la Chambre des communes des affaires autochtones, du développement du Nord et des ressources naturelles, a fait ressortir les différences marquées entre « les objectifs, les avantages et les conséquences » de la loi proposée. Le projet de loi C-7 est mort au feuillet à l'occasion de la prorogation du Parlement, le 12 novembre 2003, et n'a plus ensuite été redéposé.

³⁶ *Rapport du comité consultatif ministériel conjoint*, p. 63. [traduction]

LE RÉGIME ÉLECTORAL DE LA LOI SUR LES INDIENS : CE QUE LE COMITÉ A ENTENDU

ENJEUX ET DÉFIS

Les élections et le choix d'un chef constituent une question cruciale pour nos gouvernements et constituent peut-être l'exemple le plus éloquent du fait que nous subissons toujours une oppression culturelle et un déni de nos droits fondamentaux en tant que peuples autochtones et gouvernements des Premières nations.³⁷

On dit souvent de la *Loi sur les Indiens* qu'elle est dépassée et anachronique. Il ne faut donc pas s'étonner que le régime électoral qu'elle prescrit reflète les structures et les pratiques administratives caractéristiques des institutions publiques du début et du milieu du XX^e siècle.³⁸ La plupart des gouvernements ont, depuis, amélioré ces pratiques, mais les dispositions électorales de la *Loi sur les Indiens*, comme l'a laissé entendre Shawn Atleo, demeurent « en grande mesure dénuées des principes modernes de gouvernance responsable ».³⁹

Les témoins qui se sont présentés devant le comité ont dégagé un certain nombre de préoccupations communes relativement aux dispositions électorales de la *Loi sur les Indiens* et du règlement qui en découle. De nombreux témoins des Premières nations ont expliqué pourquoi le système de gouvernance de la *Loi sur les Indiens* a favorisé les divisions au sein de leurs communautés et a sapé la reddition de comptes. Ils nous ont également expliqué les effets négatifs de l'adoption du régime électoral de la *Loi sur les Indiens* sur les systèmes de gouvernance traditionnelle et sur les coutumes associées au choix des dirigeants. La section suivante résume les enjeux les plus fréquemment mentionnés par les témoins de Premières nations à l'occasion de nos audiences sur cette question.

³⁷ *Témoignages*, 16 juin 2009, Angus Toulouse, Chef régional de l'Ontario, chefs de l'Ontario.

³⁸ Frances Abele, *Like an Ill-Fitting Boot: Government, Governance and Management Systems in the Contemporary Indian Act*, Rapport préparé pour le Centre national pour la gouvernance des Premières nations, juin 2005.

³⁹ *Témoignages*, 12 mai 2009, Shawn Atleo, alors chef régional, Colombie-Britannique, Assemblée des Premières Nations.

A. Le régime électoral de la *Loi sur les Indiens*

D'aucuns considèrent généralement que le régime électoral de la *Loi sur les Indiens* est assorti d'un système de choix des dirigeants qui ni ne traduit, ni ne respecte les besoins ou les valeurs des Premières nations. L'imposition historique du régime électoral de la *Loi sur les Indiens* a obéi, non pas à un idéal élevé de démocratie, mais plutôt, comme l'a fait remarquer Jim Aldridge, au désir marqué de « promouvoir l'assimilation et de remplacer les formes traditionnelles de gouvernement ». ⁴⁰ Les témoins se sont exprimés avec passion sur la manière dont le régime électoral de la *Loi sur les Indiens* a, pendant des générations, déformé et déplacé les cultures et les systèmes politiques des communautés autochtones. S'exprimant à propos de l'évolution historique du régime d'élection des conseils de bande, pris comme moyen visant à éliminer les systèmes politiques autochtones traditionnels, Shawn Atleo a déclaré au comité :

La Loi sur les Indiens, de par ses dispositions sur les élections et sur le choix des dirigeants, a toujours été fondée sur l'idée de miner nos systèmes historiques pour les remplacer par de nouveaux systèmes imposés de l'extérieur. Cette idée a toujours causé de sérieuses difficultés dans nos collectivités. Ce mépris de nos systèmes et de nos pouvoirs historiques et traditionnels caractérise encore la loi aujourd'hui. ⁴¹

De nombreux témoins de Premières nations ont souligné qu'en imposant aux Premières nations un système d'élection des conseils de bande, le gouvernement avait délibérément cherché à remplacer les systèmes d'élection traditionnelle des dirigeants par des pratiques, des institutions et des philosophies politiques propres à la société dominante. Wendy Cornet explique que l'objectif était alors d'éliminer les vestiges des structures de gouvernance traditionnelle « pour en faire des organisations aussi semblables que possible aux notions non autochtones de gouvernance et de démocratie, sans trop s'efforcer d'explorer ou de vraiment comprendre ensemble les concepts de gouvernement et de démocratie propres aux Premières nations ». ⁴² Faisant remarquer que le système électoral de la *Loi sur les Indiens* avait pour principal objet de

⁴⁰ *Témoignages*, 2 juin 2009, Jim Aldridge.

⁴¹ *Témoignages*, 12 mai 2009, Shawn Atleo.

⁴² *Témoignages*, 12 mai 2009, Wendy Cornet.

répondre aux besoins du gouvernement colonial et non à ceux des Premières nations, Theresa Hood de la Première nation Nuxalk, a déclaré au comité :

Les politiques relatives aux élections selon la *Loi sur les Indiens* ont été rédigées par des personnes non indiennes au profit de peuples non indiens qui n'ont pas de compte à rendre aux peuples des Premières nations et qui n'ont jamais comblé les besoins de nos Premières nations.⁴³

Le chef Terrance Nelson, de la Première nation Roseau River, au Manitoba, a indiqué au comité que le système électoral est l'une des principales facettes de l'objectif global de la *Loi sur les Indiens* visant à contrôler et à réglementer la vie des Autochtones :

La *Loi sur les Indiens* ne concernait pas des droits; son objet était de veiller à ce que le gouvernement contrôle les Premières nations. Le régime électoral était simplement un élément du régime de la *Loi sur les Indiens* contrôlant les Premières nations.⁴⁴

Ces systèmes, imposés de l'extérieur, ne se sont pas nécessairement traduits par l'apparition de gouvernements ouverts, responsables et démocratiques. Les témoins ont déclaré au comité que l'imposition du régime électoral de la *Loi sur les Indiens*, loin d'avoir favorisé l'établissement de gouvernements « responsables » a plutôt limité la capacité des Premières nations à se doter de gouvernements davantage responsables et démocratiques. Selon le chef Gilbert Whiteduck, de la Première nation Kitigan Zibi, cette « éradication systématique » des cultures et des systèmes traditionnels est à l'origine de procédures électorales au sein des bandes qui « à l'heure actuelle, font écho à ce projet avorté ».⁴⁵ Selon le chef Angus Toulouse :

Par ailleurs, la *Loi sur les Indiens* a produit des systèmes électoraux très imparfaits, incohérents, faisant trop intervenir les mécanismes d'appel et qui, en fin de compte, ont déstabilisé nos gouvernements.⁴⁶

⁴³ *Témoignages*, 30 septembre 2009, Theresa Hood, gestionnaire de bande par intérim, Première nation Nuxalk.

⁴⁴ *Témoignages*, 26 mai 2009, Terrance Nelson, chef, Première nation Roseau River Anishinabe.

⁴⁵ *Témoignages*, 7 octobre 2009, Gilbert Whiteduck, chef, Première nation Kitigan Zibu.

⁴⁶ *Témoignages*, 16 juin 2009, Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario, Chefs de l'Ontario.

Même son de cloche du côté du chef Lawrence Paul :

Le régime électoral prévu dans la *Loi sur les Indiens*, qui s'applique toujours à la majorité de nos membres des Premières nations, a eu une profonde incidence sur la manière dont nos sociétés se sont traditionnellement gouvernées elles-mêmes. Il a supplanté notre autorité inhérente en tant que chefs et porté atteinte à nos traditions, à notre culture et à nos systèmes de croyances. Il ne reflète pas nos besoins et nos aspirations, et il n'a pas non plus évolué au même rythme que les principes des gouvernements modernes et responsables.⁴⁷

Beaucoup considèrent que le régime d'élection des conseils de bande, sans doute à cause d'un passé malheureux, équivaut à la dénégation, illégitime et inacceptable, du droit ancestral à l'autonomie gouvernementale. L'absence de légitimité des gouvernements élus en vertu de la *Loi sur les Indiens* est manifeste aujourd'hui encore. Les élus qui favorisent les méthodes traditionnelles de choix des dirigeants traitent les autres de « chefs de la *Loi sur les Indiens* », laissant entendre que ces derniers tiennent leur pouvoir du système colonial plutôt que de leur communauté. Derik Nepinak, chef de la Première nation de Pine Creek, nous a confirmé que dans sa communauté, on les qualifie souvent d'« ogimahkan », c'est-à-dire de chefs d'opérette.⁴⁸ Dans son témoignage, Ellen Gabriel, présidente de Femmes autochtones du Québec Inc., nous a parlé du faible taux de participation des électeurs dans sa communauté de Kahnawake, située juste au sud de Montréal. Elle nous a dit qu'un grand nombre de kahnawa'kehró:non' ne considèrent pas que le conseil Mohawk est leur instance dirigeante; cela étant, seulement 28 p. 100 des personnes inscrites ont effectivement voté lors des élections de 2008. Ellen Gabriel a qualifié d'inacceptable le refus du gouvernement fédéral de traiter avec le gouvernement traditionnel mohawk :

Je suis une personne traditionnelle de la longue maison. Comme je l'ai indiqué, je ne participe pas au scrutin à l'occasion des élections de mon conseil de bande parce que nous avions, et nous avons toujours, un gouvernement qui existait avant que les Européens arrivent ici. Il est devenu illégal dans les années 1920 et l'est toujours. Le

⁴⁷ *Témoignages*, 27 octobre 2009, Lawrence Paul, coprésident, Secrétariat du Congrès des chefs des Premières nations de l'Atlantique.

⁴⁸ *Témoignages*, 27 mai 2009, Derek Nepinak, chef, Pine Creek First Nation.

gouvernement refuse de traiter avec les gouvernements des peuples traditionnels. Le gouvernement contrevient à l'article 35 de la Constitution qui porte sur les droits inhérents.⁴⁹

Cette situation n'est pas unique à Kahnawake. En 1924, le gouvernement a eu recours au pouvoir que lui confère le paragraphe 74(1) de la *Loi sur les Indiens* pour remplacer le conseil traditionnel Haudenosaunee de la réserve des Six Nations en Ontario par un chef et un conseil élus sous le régime de la *Loi sur les Indiens*.⁵⁰ Un grand nombre de membres des Six Nations se sont opposés à cette mesure. Cela étant, aujourd'hui encore, la vaste majorité des membres des Six Nations ne participent toujours pas aux élections tenues en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Le professeur Shin Imai a déclaré au comité que l'imposition du régime électoral de la *Loi sur les Indiens* aux Six Nations n'avait pas permis à ces dernières de régler leurs problèmes de gouvernance, mais les avait plutôt exacerbés. Voici ce qu'il nous a dit :

Au final, sur les 10 000 à 12 000 résidents des réserves des Six Nations qui sont habilités à voter, seuls quelques centaines expriment leurs suffrages parce que la majorité refuse de participer aux élections en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Ils refusent de participer à quoi que ce soit qui découle de cette loi. Dans des situations de ce genre, même si le gouvernement a décrété que c'est la *Loi sur les Indiens* qui doit s'appliquer, la modification de dispositions relatives à la gouvernance ne règlera pas le problème de fond.⁵¹

À cause de ce qui s'est produit dans les années 1920, les Six Nations ont aujourd'hui à leur tête un gouvernement traditionnel dont les liens avec la Couronne d'Angleterre remontent à très loin dans le temps, et un conseil élu reconnu en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Le conseil Haudenosaunee n'est pas reconnu par le gouvernement fédéral et il n'exerce aucun pouvoir en vertu de la *Loi sur les Indiens*.

Un grand nombre de témoins des Premières nations nous ont dit que les efforts délibérés du gouvernement en vue de saper les régimes de gouvernance des Premières nations et de les

⁴⁹ *Témoignages*, 7 octobre 2009, Ellen Gabriel, présidente, Femmes autochtones du Québec Inc.

⁵⁰ Aux termes du paragraphe 74(1) de la *Loi sur les Indiens*, le ministre a le pouvoir de déclarer que le conseil de la bande sera choisi conformément aux dispositions électorales de la *Loi sur les Indiens*.

⁵¹ *Témoignages*, 6 mai 2009, Shim Imai, professeur, Osgoode Hall Law School, Université York.

remplacer par un modèle euro-canadien de gouvernement local élu avaient causé la déstabilisation de leurs communautés ainsi que l'altération de leur culture et de leurs valeurs politiques. C'est pour cette raison que beaucoup estiment aujourd'hui que les changements envisagés pour améliorer le régime électoral de la *Loi sur les Indiens* ne sont en fait destinés qu'à entériner les théories et les valeurs les plus fondamentales de la société dominante en matière de gouvernance, et non à mettre en œuvre des changements qui reconnaissent et respectent l'autonomie des Premières nations sur ces questions.

B. Le cycle électoral biennal

Une majorité écrasante de témoins sont venus dire au comité qu'en imposant des élections aux deux ans, la *Loi sur les Indiens* a engendré l'instabilité et provoqué des divisions au sein des communautés de Premières nations. On nous a le plus souvent dit (à quelques notables exceptions près) que les mandats de deux ans sont trop courts pour favoriser la stabilité politique, pour permettre d'envisager et de mettre en œuvre des initiatives à long terme et pour bâtir les fondations nécessaires à l'essor des communautés. Partout au pays, on nous a dit que la fréquence des élections et les changements brusques qui peuvent en découler sur le plan de la composition des conseils, chefs en tête, a eu un effet nuisible sur la capacité des responsables de Premières nations de mettre en place des processus durables avant de devoir affronter une nouvelle élection.

S'agissant des effets négatifs du cycle électoral biennal, le chef Lawrence Paul, coprésident, Secrétariat du Congrès des chefs des Premières nations de l'Atlantique, a déclaré au comité :

Il est d'opinion courante que le mandat de deux ans des membres des conseils de Première nation qui tiennent leurs élections en vertu de la *Loi sur les Indiens* restreint la capacité de ceux-ci de gérer le gouvernement des Premières nations et d'agir au mieux des intérêts de tous les citoyens à long terme. Le court délai fait obstacle à l'engagement de substantiels investissements commerciaux et à l'établissement de relations d'affaires, à la planification et à la mise en œuvre à long terme, de même qu'au renforcement de la responsabilisation continue d'un régime de gouvernance acceptable qui sert les intérêts à long terme de tous les citoyens des Premières nations.⁵²

⁵² *Témoignages*, 27 octobre 2009, Lawrence Paul, coprésident, Secrétariat du Congrès des chefs des Premières nations de l'Atlantique.

La majorité des témoins entendus par ce comité se sont d'ailleurs fait l'écho de ce sentiment. Ainsi, le chef Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario, Chefs de l'Ontario, nous a déclaré :

Nous estimons tous, je pense, qu'un mandat de deux ans ne permet pas d'élaborer et de planifier des interventions dont on peut être tenu responsable. La fréquence des élections peut causer instabilité et incertitude pour les membres de la collectivité et les entreprises, et elle nuit au développement global de la collectivité. Il y a certainement de meilleures façons de procéder et les Premières nations doivent les trouver.⁵³

Les mandats de deux ans compliquent tout particulièrement la tâche des chefs et des conseillers qui n'ont jamais été élus auparavant. Cette situation est également exacerbée par le fait que les gouvernements de Premières nations, sans égard à leur taille, sont chargés d'administrer tout un éventail de services de type provincial (comme le logement, l'éducation, la santé, le développement économique, etc.) pour leurs citoyens et qu'ils le font fréquemment avec des effectifs de fonctionnaires insuffisants. Tout nouvel élu doit naturellement passer par une phase d'apprentissage, mais le cycle électoral de deux ans ne donne pas aux chefs et aux conseils suffisamment de temps pour décoder les complexités des divers portefeuilles dont ils sont chargés, et encore moins pour planifier et mettre en œuvre une quelconque initiative avant d'être confrontés à une nouvelle élection.

Dans son témoignage, Theresa Hood nous a décrit les effets perturbateurs du roulement élevé de chefs et de conseillers sur la gouvernance d'une communauté :

Notre communauté croit que tenir des élections aux deux ans est trop rapide pour notre conseil. Nos membres considèrent qu'ils ont à peine le temps d'apprendre à connaître notre organisation au moment où leur mandat prend fin. Cette situation est compliquée par le grand roulement au sein de notre conseil. On retourne en arrière à chaque élection. Nous perdons également des membres importants de notre conseil à chaque élection, des conseillers responsables de portefeuilles clés.⁵⁴

⁵³ *Témoignages*, 16 juin 2009, Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario, Chefs de l'Ontario.

⁵⁴ *Témoignages*, 30 septembre 2009, Theresa Hood, gestionnaire de bande par intérim de la Première nation Nuxalk.

Et puis, ce constant changement d'élus empêche les Premières nations de travailler ensemble et d'entreprendre en commun de grands projets à l'échelle de la région et des tribus. Paul Chief, conseiller de la Première nation ojibway de Brokenhead, nous a dit à cet égard :

La composition des conseils ne cesse de changer d'une année à l'autre. Il est à peu près impossible d'assurer la pérennité des partenariats conclus avec les autres Premières nations puisque nous passons le plus clair de notre temps à informer et à renseigner les nouveaux membres et les membres sortants de nos conseils.⁵⁵

À Williams Lake, en Colombie-Britannique, Cary Morin, de la Première nation d'Alexandria, a renforcé la position exprimée par ses collègues :

[Le] mandat de deux ans est problématique parce que les élections des chefs et des conseillers des conseils tribaux, des initiatives plus importantes et des grands conseils tribaux qui veulent travailler ensemble sont toutes décalées. Elles n'ont pas toutes lieu en même temps, et les chefs sont différents à chaque mandat. Ce qui arrive, c'est que si l'on veut mener à bien un projet stratégique auquel on a travaillé durant un certain temps, un nouveau chef et de nouveaux conseillers peuvent entrer en scène à tout moment, et s'ils ne partagent pas la même vision, tout tombe à l'eau.⁵⁶

De nombreux témoins ont aussi souligné le rapport entre stabilité politique et développement économique. L'incertitude créée par un cycle électoral court, notamment à cause du changement toujours possible de règles et de joueurs, risque de décourager les investissements dans les communautés de Premières nations. Pour le grand chef Ron Evans, la réforme électorale qui prévoit l'allongement des mandats aurait l'avantage d'établir « la continuité du leadership nécessaire pour mobiliser les gens et promouvoir une mission commune en vue de renforcer le pouvoir économique ». ⁵⁷

Ce qui préoccupe par-dessus tout les membres du comité, ce sont les dissensions que le régime électoral et la course stratégique aux charges élues provoquent au sein des communautés de Premières nations. Les témoins nous ont dit qu'en vertu du régime électoral de la *Loi sur les Indiens* (selon lequel une simple majorité des voix permet de l'emporter), ce sont les candidats

⁵⁵ *Témoignages*, 25 mai 2009, Paul Chief, conseiller, Première nation ojibway de Brokenhead.

⁵⁶ *Témoignages*, 30 septembre 2009, Cary Morin, gestionnaire de bande, Première nation d'Alexandria.

⁵⁷ *Témoignages*, 25 mai 2009, Ron Evans, grand chef, Assemblée des chefs du Manitoba.

appartenant à de grosses familles ou à d'importants groupes fondés sur la parenté qui sont favorisés. Pour Menno Boldt, les petites familles se sentent souvent flouées par ce processus qui tend à diviser les communautés entre dirigeants d'un côté et dirigés de l'autre.⁵⁸ La situation est aggravée par le fait que le système est conçu de telle façon que les titulaires de charges jouissent d'un pouvoir considérable en matière de distribution des subventions et des services gouvernementaux. Le chef Terrance Nelson, de la Première nation Roseau River, au Manitoba, nous a expliqué que les élections chez les Premières nations sont âprement contestées parce que la charge de chef ou de conseiller est souvent la principale voire la seule façon d'occuper un emploi rémunérateur au sein de la communauté :

Pour comprendre pourquoi les élections constituent une source aussi importante de dissension dans une pléthore de collectivités des Premières nations, il faut examiner la situation économique des peuples et des collectivités des Premières nations. Les Premières nations du Canada se classent au 63^e rang de l'indice du niveau de vie des Nations Unies. Bon nombre de collectivités des Premières nations sont extrêmement pauvres et, dans certaines d'entre elles, le taux de chômage s'élève jusqu'à 95 p. 100. [...] Ainsi, la personne qui devient chef ou membre du conseil s'assure non seulement d'un revenu, mais également, si je peux m'exprimer ainsi, du contrôle de la plupart des richesses de la collectivité. Par conséquent, il n'est pas difficile de comprendre pourquoi les élections déchaînent les passions dans notre collectivité.⁵⁹

Dans son exposé au comité, Jérôme Slavik nous a aussi dit que beaucoup de Premières nations administrent des budgets se chiffrant en millions de dollars et qu'elles contrôlent des entreprises réalisant des millions de dollars en chiffre d'affaires. Elles sont chargées d'embaucher du personnel, de distribuer les allocations de logement et d'administrer les politiques foncières. Autrement dit, elles sont responsables d'un ensemble d'activités qui ont une incidence directe sur le bien-être des membres de la communauté. Il estime dès lors que la concurrence pour occuper des fonctions de dirigeant est très forte étant donné que de nouveaux visages sont attirés par la possibilité de diriger des Premières nations qui disposent aujourd'hui d'importantes ressources,

⁵⁸ *Pathways to Self Determination*, p. 122.

⁵⁹ *Témoignages*, 25 mai 2009, Terrance Nelson, chef, Première nation Anishinabe de Roseau River.

situation qui se traduit très souvent par des élections marquées par des luttes amères et des appels longs et coûteux.⁶⁰

La concurrence aux charges élues se joue souvent entre familles complètes, ce qui est particulièrement perturbateur dans les petites communautés. Le chef Noah Augustine, de la nation de Metepenagiag, au Nouveau-Brunswick, a décrit avec passion les querelles politiques qui divisent sa communauté ainsi que la lutte pour le pouvoir qui déchire des familles entières :

[J'ai] vu ma communauté être divisée à trois occasions. J'ai vu des familles s'entre-déchirer. J'ai vu des frères se battre entre eux, j'ai vu des pères désavouer leur fils, j'ai vu des familles foudroyées par des suicides. [...] Puisque le bureau du conseil de bande constitue la principale — et parfois la seule — source d'emploi, des gens qui entretiennent des liens étroits sont constamment en lutte en vue d'obtenir un poste de pouvoir. La tenue d'élections aux deux ans fait en sorte que les familles sont continuellement divisées et que les émotions ont tendance à s'exacerber. Les enjeux électoraux sont de la plus haute importance, parce qu'ils concernent le gagne-pain des gens — c'est pourquoi le taux de participation aux élections est si élevé, à peu près 95 p. 100. Les gens ont pris l'habitude de se battre entre eux et de tenter de se nuire les uns les autres pour accéder aux postes de pouvoir les plus convoités, à savoir chef et conseiller. Après chaque élection, la communauté parvient, dans une certaine mesure, à panser ses plaies, mais la guérison n'est jamais complète puisque, comme vous le savez, une autre élection surviendra sous peu.⁶¹

La fréquence des élections ne fait qu'exacerber ces tensions et ces luttes intestines, elle met les communautés à rude épreuve et cause des divisions. Ces tensions sont peut-être plus caractéristiques des petites communautés de Premières nations, très nombreuses au pays, et elles y sont aussi plus prononcées. Selon John Graham, associé principal à l'Institut sur la gouvernance, il en découle un régime de gouvernance relativement instable.⁶²

Ce qui est troublant, c'est de penser que ce régime de « démocratie électorale » qui a été imposé aux Premières nations à la fin du XIX^e et au début du XX^e siècle, a peut-être directement

⁶⁰ Jérôme Slavik, *Mémoire au Comité sénatorial permanent des peuples autochtones déposé le 16 septembre 2009*.

⁶¹ *Témoignages*, 27 octobre, chef Noah Augustine, coprésident, Secrétariat du Congrès des chefs des Premières nations de l'Atlantique.

⁶² *Témoignages*, 6 mai 2009, John Graham, associé principal, Institut sur la gouvernance.

contribué à cette situation. Après avoir déplacé les régimes traditionnels de choix des dirigeants — régimes qui étaient le fruit de relations et de devoirs sociaux complexes — l'actuel régime électoral, marqué par de fortes tensions, ne semble pas avoir favorisé une communauté de vues, avoir légitimé le système ni avoir amélioré la confiance. On nous a plutôt dit que ce régime électoral avait souvent produit les vainqueurs et les vaincus de l'heure.

C. La responsabilité politique

La reddition de comptes, principe fondamental de la notion de gouvernement démocratique, veut que celui qui gouverne soit politiquement responsable envers ceux qu'il gouverne. La structure de la *Loi sur les Indiens* renverse cependant cette relation essentielle. Comme nous l'a dit le professeur Shin Imai, « toutes les élections organisées en vertu de l'article 74 de la *Loi sur les Indiens* [...] imposent la responsabilité au ministre ». ⁶³ Les dispositions de la *Loi sur les Indiens* relatives aux élections et le règlement d'accompagnement prévoient un niveau de supervision et d'intervention important de la part du ministre, du gouverneur en conseil et du ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada. Par exemple, le ministre ou le gouverneur en conseil peut déterminer si le chef doit être élu par l'ensemble des électeurs ou par les conseillers uniquement et il peut décider de la taille du conseil. En outre, le ministre ou le gouverneur en conseil fait des enquêtes en cas d'appel et annule éventuellement des élections. En plus de ces pouvoirs, aux termes de l'article 74 de la *Loi sur les Indiens* le ministre peut ordonner qu'une Première nation se place sous le régime électoral de la *Loi sur les Indiens*.

Il est toutefois remarquable de constater que la *Loi sur les Indiens* est quasiment muette au sujet de la responsabilité du chef et des conseillers envers leur communauté, de même qu'au sujet de la participation de la communauté à la prise de décision. ⁶⁴ Si elle confère effectivement un important pouvoir au ministre, la *Loi sur les Indiens* prévoit une participation limitée de la communauté à la prise de décision. Dans son analyse de la *Loi sur les Indiens*, Frances Abele

⁶³ *Témoignages*, 6 mai 2009, Shin Imai, professeur, Osgoode Hall Law School, Université York.

⁶⁴ Pour avoir une analyse plus détaillée de cette question, voir : Shin Imai, *The Structure of the Indian Act: Accountability in Governance*, document de recherche préparé pour le Centre national pour la gouvernance des Premières nations, juillet 2007.

décrit le profond impact qu'ont les pouvoirs importants conférés au ministre sur la qualité de la démocratie exercée par les gouvernements de Premières nations, de même que sur leur capacité à se montrer réceptifs à leurs citoyens :

Le pouvoir et la responsabilité ultime incombent au ministre et non aux membres de la bande ni aux dirigeants qu'ils élisent. La *Loi* ne réserve aucune place à la création d'axes de responsabilité différents (par exemple, du chef et du conseil aux membres de la bande), même s'il y est fait plusieurs fois mention de la règle de la majorité. D'ailleurs, même les articles de la *Loi* qui établissent le cadre décisionnel des conseils de bande maintiennent, du même souffle, la dominance de l'autorité ministérielle. La projection du pouvoir et de l'autorité du ministre sur les élections et la prise de décision par les élus semble venir saper le sens de la responsabilité et de l'autonomie politique chez les électeurs membres des bandes.⁶⁵

C'est donc principalement au gouvernement fédéral, et non aux électeurs de la communauté, que le chef et les conseillers rendent politiquement des comptes. C'est à cause de cela, comme nous l'a expliqué le professeur Shin Imai, que les membres des communautés mettent en question la légitimité de ce régime électoral.⁶⁶

Les élus des Premières nations, comme le chef Andrew Colomb et le chef Frank Brown du Manitoba, n'ont eu de cesse de nous répéter que l'exercice du leadership en vertu de la *Loi sur les Indiens* se limite essentiellement à administrer « les fonds des Affaires indiennes et du Nord Canada ». ⁶⁷ De nombreux chefs ou conseillers nous ont également dit que c'est au ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada qu'ils doivent rendre des comptes au sujet de l'utilisation des fonds qu'ils reçoivent, plutôt qu'aux membres de leurs communautés. Le chef George Kemp, de la Première nation Berens River, s'est lui-même décrit non pas comme un responsable politique, mais juste comme « un autre bureaucrate dans ce système ». ⁶⁸ Dans son ouvrage intitulé *Surviving as Indians*, Menno Boldt relate la frustration que nous ont exprimée ces témoins ainsi que leur sujétion politique au ministère. Il écrit à cet égard :

⁶⁵ Frances Abele, *Like an Ill-Fitting Boot*, p. 10. [traduction]

⁶⁶ *Témoignages*, 6 mai 2009, Shin Imai, professeur, Osgoode Hall Law School, Université York.

⁶⁷ *Témoignages*, 26 mai 2009, Andrew Colomb, chef, Première nation Marcel Colomb, et Frank Brown, chef, Première nation Canupawakpa Dakota.

⁶⁸ *Témoignages*, 26 mai 2009, George Kemp, chef, Première nation Berens River.

Dans toute analyse du pouvoir au sein des communautés indiennes, il convient de tenir compte du fait très important que les conseils de bande ou tribaux tirent la quasi-totalité de leur autorité et de leur financement du MAINC. Ainsi, bien que les chefs et les conseillers de bande ou de tribu doivent se faire élire par leur peuple, c'est du MAINC qu'ils tiennent leur mandat pour diriger. À cause de cela, les élus indiens (chefs et conseillers) et les fonctionnaires nommés se retrouvent inévitablement en situation de subordination politique, non pas aux gens qui les élisent et qui les nomment, mais aux fonctionnaires du MAINC. À cause de cette situation historique, il n'a pas été possible d'institutionnaliser l'aptitude des dirigeants indiens à répondre aux besoins de leurs commettants et à rendre des comptes à ces derniers.⁶⁹

On constate cependant de plus en plus que les Premières nations tentent d'équilibrer les pouvoirs des chefs et des conseils, d'accroître le niveau de participation de la communauté à la prise de décision et de diminuer le rôle du ministre dans les processus électoraux. Une majorité de Premières nations est en train de se doter de régimes électoraux en vue de régler une partie des carences du régime électoral de la *Loi sur les Indiens*. Par exemple, beaucoup de codes électoraux établis par la communauté prévoient la formation de tribunaux d'appel afin que les différends concernant les élections soient tranchés au sein de la communauté plutôt que par le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada.

D. Les procédures d'appel en matière d'élections

L'une des principales critiques formulées à propos de la *Loi sur les Indiens* et du règlement qui en découle concerne la procédure d'appel en matière d'élections. L'article 79 de la *Loi* donne au gouverneur en conseil le pouvoir de rejeter l'élection d'un chef ou d'un conseiller sur le rapport du ministre. Ce même article précise les circonstances dans lesquelles l'élection peut être annulée, soit : quand il y a eu des manœuvres frauduleuses à l'égard de l'élection; en cas d'infraction à la *Loi* (ou au *Règlement sur les élections au sein des bandes d'Indiens*) pouvant influencer sur le résultat de l'élection; quand une personne présentée comme candidat à l'élection ne possédait pas les qualités requises.

⁶⁹ Menno Boldt, *Surviving as Indians: The Challenge of Self Government*, University of Toronto Press, 1993, p. 127. [traduction]

Les articles 12 à 15 du *Règlement sur les élections au sein des bandes d'Indiens* précisent les procédures à suivre pour faire appel d'une élection tenue sous le régime de la *Loi sur les Indiens*. Le règlement prévoit que, pour interjeter appel, il faut faire parvenir au sous-ministre adjoint du ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, par courrier recommandé, les détails des motifs de l'appel au moyen d'un affidavit. Le sous-ministre adjoint fait ensuite parvenir une copie du document introductif d'appel et des pièces à l'appui au président d'élection et à chacun des candidats visés par l'appel. Les candidats peuvent ensuite, dans un délai de 14 jours après réception de ces documents, envoyer une réponse par écrit accompagnée des pièces s'y rapportant. Si le ministre estime que les faits allégués ne sont pas suffisants pour décider de la validité de l'élection, il peut conduire une enquête ou la confier à une personne qu'il désigne à cette fin.

Les témoins du comité ont été très nombreux à s'entendre sur le fait que les actuelles dispositions de la *Loi sur les Indiens* ne prévoient pas de mécanismes d'appel satisfaisants. Plusieurs ont dénoncé le manque de rigueur, de transparence et d'équité procédurale de l'actuelle *Loi sur les Indiens*. Dans ses commentaires sur le manque de transparence et de reddition de comptes ministérielle en matière de procédures d'appel, le professeur Bradford Morse a déclaré au comité :

Sur le plan pratique, les bureaux régionaux du MAINC déterminent, sur le terrain, à qui il convient de poser des questions, quels faits il faut rassembler, ce qu'il faut dire dans les rapports et ce qu'il convient de recommander aux différents paliers de la hiérarchie, jusqu'au cabinet du ministre. Tout ce processus échappe à la transparence et à la reddition de comptes. La question de la reddition de comptes est fréquemment soulevée dans le cas des gouvernements de Premières nations. Il s'agit en effet d'un domaine pour lequel il n'existe pas de mécanismes de reddition de comptes, pas plus en ce qui concerne le ministre que le cabinet. Il n'existe tout simplement pas de règles en vertu de la *Loi sur les Indiens* concernant la nature des enquêtes menées, la désignation des personnes à interviewer, la possibilité ou non pour l'intéressé d'être entendu, la destination des avis, la tenue d'enquêtes ou d'audiences publiques — autant de choses qu'on pourrait s'attendre à retrouver dans des situations de ce genre.⁷⁰

Outre qu'on a reproché un manque d'ouverture à la procédure d'appel, on a également dit qu'elle était lourde et prenait du temps, puisqu'il faut six à 18 mois, si ce n'est plus, pour qu'elle

⁷⁰ *Témoignages*, 6 mai 2009, Brad Morse, professeur, faculté de droit, Université d'Ottawa.

aboutisse.⁷¹ Le chef Lawrence Paul de la Première nation Millbrook a déclaré au comité : « Le processus d'appel long, opaque et inefficace faisant appel à AINC, qui exige souvent 12 à 18 mois, sur un mandat de 24 mois, avant d'aboutir, ne répond pas aux principes de la justice naturelle en matière d'équité et d'impartialité. »⁷² Dans leur description de cette procédure d'appel longue et complexe, les fonctionnaires du ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada nous ont précisé ce qui suit :

[Le] processus d'appel des résultats d'élections prévu dans la *Loi sur les Indiens* est long et complexe. À la suite de récents contrôles judiciaires, le ministère a modifié la façon dont il gère la circulation de l'information sur les appels d'élections à l'intention des appelants et des parties intéressées. Tous ont maintenant l'occasion d'examiner l'information et de présenter des commentaires sur les études relatives aux appels électoraux. Toutefois, cela allonge considérablement le processus et retarde les décisions finales et le règlement des différends.⁷³

Il a aussi été question de la fréquence des appels et de leurs effets déstabilisateurs sur la gouvernance des Premières nations. Cette situation crée une instabilité et une incertitude excessive dans les communautés depuis que les Premières nations dont les élections ont été contestées peuvent être placées sous la tutelle d'un tiers administrateur jusqu'à ce que la cause soit tranchée. Dans son témoignage, Jérôme Slavik a décrit les difficultés auxquelles se heurte une Première nation aux prises avec une procédure d'appel qui traîne en longueur :

À l'heure actuelle, les dispositions électorales de la *Loi sur les Indiens* ne prévoient aucun mécanisme d'appel convenable pour les Premières nations [...] Les audiences ne sont pas sujettes à l'examen du public et elles ne sont pas transparentes [...] Ce processus peut s'étaler sur six à 18 mois, voire plus. Il est source d'incertitude et d'instabilité, pas uniquement pour les dirigeants, pour les membres des communautés et pour le personnel, mais aussi pour les tierces parties [comme] les banques, les associés à une co-entreprise, les organismes gouvernementaux, etc.⁷⁴

⁷¹ *Témoignages*, 13 mai 2009, Brenda Kustra, directrice générale, Direction générale de la gouvernance, ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada.

⁷² *Témoignages*, 27 octobre 2009, Lawrence Paul, coprésident, Secrétariat du Congrès des chefs des Premières nations de l'Atlantique.

⁷³ *Témoignages*, 13 mai 2009, Brenda Kustra, directrice générale, Direction générale de la gouvernance, Services fonciers et fiduciaires, ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada.

⁷⁴ Jérôme Slavik, *Mémoire*, p. 8. [traduction]

Du point de vue des Premières nations, le rôle du ministre en matière d'invalidation des élections est tout aussi problématique, outre qu'il représente une intervention dans les affaires intérieures des Premières nations. Les témoins nous ont également dit craindre que la procédure d'appel, actuellement administrée par le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, ne manque de crédibilité et ne soit pas perçue comme étant neutre. Cela étant, de nombreux témoins ont recommandé que le ministre n'intervienne que peu, voire pas du tout dans l'annulation des élections, et ils ont indiqué leur préférence pour une procédure d'appel en matière d'élections qui soit administrée par une institution indépendante. Dans son commentaire sur la nécessité de disposer d'un organe de contrôle des appels indépendant, le professeur Morse nous a indiqué :

Il serait évidemment préférable de faire en sorte que cette fonction ne soit plus soumise au secret et à la grande discrétion du ministère des Affaires indiennes et du cabinet du ministre. Elle devrait être sans lien de dépendance non seulement avec le ministère, mais aussi avec le gouvernement fédéral en général et [...] à une commission des Premières nations apte à acquérir les compétences nécessaires.⁷⁵

D'après nos témoins, un organe d'appel indépendant, tant en vertu du régime électoral de la *Loi sur les Indiens* que du régime coutumier⁷⁶, présenterait pour principal avantage de réduire nettement les délais nécessaires pour faire enquête sur ces questions et rendre une décision. Dans la description qu'il a faite de la proposition de réforme électorale soutenue par l'Assemblée des chefs du Manitoba, le grand chef Ron Evans a parlé de la possibilité de mettre en place une procédure d'appel indépendante et coordonnée pour les Premières nations du Manitoba. Voici ce qu'il a dit :

Actuellement, le processus de contestation est beaucoup trop long, et AINC est chargé de surveiller les contestations. Par l'intermédiaire de notre président d'élection provincial des Premières nations, nous nous efforcerons de nous assurer que le processus d'appel est beaucoup plus expéditif. Les collectivités n'ont peut-être pas besoin d'attendre si longtemps

⁷⁵ *Témoignages*, 6 mai 2009, Brad Morse, professeur, Faculté de droit, Université d'Ottawa.

⁷⁶ Bien qu'il faille préciser les mécanismes d'appel dans le code coutumier, quand les recours prévus dans ce dernier sont épuisés, le conflit peut être renvoyé devant la Cour fédérale.

pour que l'on traite leur contestation. On doit s'occuper de ces choses dans des délais opportuns.⁷⁷

D'autres témoins, comme Lynne Groulx, présidente du Centre de recherche et de droit autochtone, nous ont parlé de la complexité des processus de choix des dirigeants des Premières nations. Selon elle, un organisme indépendant de règlement des différends, compétent en droit canadien et en droit traditionnel autochtone serait mieux équipé pour trancher des questions qui sont aussi lourdes de conséquences pour les Premières nations.⁷⁸ Dans la même veine, Jérôme Slavik nous a dit :

Tout d'abord, dans la mesure du possible, il faudrait retirer cette responsabilité du MAINC pour la donner à ce que j'appellerais une commission électorale des Premières nations. Cette commission serait responsable de remplacer toutes les fonctions du ministère par rapport aux élections des Premières nations.⁷⁹

L'idée consistant à mettre en place un meilleur mécanisme de règlement des différends — s'apparentant à un tribunal ou à une commission d'appel sans lien de dépendance avec le ministère et grâce auquel les Premières nations disposeraient d'une procédure fiable, crédible, efficace et rapide — n'a rien de nouveau. C'était d'ailleurs l'une des principales recommandations du comité consultatif ministériel conjoint. Dans les propositions qu'ils avaient adressées à Robert Nault, le ministre des Affaires indiennes et du Nord Canada de l'époque, les coprésidents du CCMC avaient recommandé l'adoption d'une procédure d'appel électorale indépendante, accessible et efficace devant être administrée par une institution indépendante.⁸⁰

⁷⁷ *Témoignages*, 25 mai 2009, Ron Evans, grand chef, Assemblée des chefs du Manitoba.

⁷⁸ *Témoignages*, 28 octobre 2009, Lynne Groulx, présidente, Centre de recherche et de droit autochtone Inc.

⁷⁹ *Témoignages*, 16 septembre 2009, Jérôme Slavik, avocat, Ackroyd LLP.

⁸⁰ Rapport du comité consultatif ministériel conjoint, p. 83.

E. Le retour aux élections coutumières (ou communautaires)

Les Premières nations qui sont actuellement sous le régime électoral de la *Loi sur les Indiens* ont maintenant la possibilité de revenir au système électoral dit « coutumier » (c.-à-d. communautaire). Selon l'article 74 de la *Loi*, le processus de sélection des dirigeants par défaut a toujours été la méthode coutumière qui demeure en place jusqu'à ce que le ministre établisse que les dispositions électorales de la *Loi* doivent s'appliquer. Un certain nombre de Premières nations se sont prévaluées de cette option, par exemple pour allonger la durée des mandats, créer des organes d'appel, instaurer des mécanismes de destitution, resserrer les procédures de mise en candidature ou déterminer la composition ainsi que la taille des conseils.

Plusieurs témoins, comme ceux de l'Assemblée des chefs du Manitoba et des Treaty 1 First Nations, nous ont signalé leur appui pour ce processus, qu'il soit appliqué à l'échelon régional ou à celui des bandes, estimant qu'il constitue le meilleur moyen pour les Premières nations de se retirer du régime électoral de la *Loi sur les Indiens*. William B. Henderson a expliqué au comité que les Premières nations qui tiennent actuellement des élections en vertu de la *Loi sur les Indiens* et qui désirent changer de régime électoral ont la possibilité de revenir au régime coutumier et d'en profiter pour allonger les mandats de leur chef et de leurs conseillers. Pour M. Henderson, comme cette façon de procéder n'exige pas de modification législative, « la modification de la durée du mandat comme bon leur semble serait plus simple si elles [les Premières nations] adoptaient le régime fondé sur les coutumes ». ⁸¹ Même son de cloche du côté de Bruce Mack pour qui « le règlement afférent à la *Loi sur les Indiens* pose de gros problèmes, mais il y a moyen de composer avec eux », ⁸² et ce règlement donne une certaine latitude aux Premières nations pour se doter de processus électoraux qui tiennent davantage compte des besoins de la communauté.

Plusieurs témoins ont exprimé le même point de vue, comme le chef Sid Douglas de la Première nation Cheam qui nous a dit que de nombreuses Premières nations envisagent d'élaborer leur

⁸¹ *Témoignages*, 31 mars 2009, William B. Henderson, témoignage à titre personnel.

⁸² *Témoignages*, 30 septembre 2009, Bruce Mack, témoignage à titre personnel.

propre code électoral afin de palier les imperfections du processus électoral de la *Loi sur les Indiens* qui, selon eux, « ne fonctionne pas ». ⁸³

Bien qu'ils ne soient pas eux-mêmes exempts de problèmes ⁸⁴, on considère en général que les codes coutumiers sont une amélioration par rapport au régime électoral de la *Loi sur les Indiens*. Bien rédigés, ils sont beaucoup plus susceptibles de donner lieu à un système de gouvernance qui soit adapté à la culture des Premières nations, qui soit politiquement responsable et transparent et qui contraigne à la reddition de comptes. Selon Jérôme Slavik, les codes électoraux élaborés par les communautés sont souvent nettement supérieurs à ce que propose la *Loi sur les Indiens*, puisqu'ils viennent combler un grand nombre des lacunes constatées dans la *Loi*. Il ajoute que les règles ainsi fixées par la communauté lui permettent :

... de déterminer le nombre d'élus en fonction de ses besoins, des circonstances économiques et financières, de son emplacement géographique et d'autres facteurs. Elles assurent le maintien d'un processus électoral plus vaste et plus responsable. Elles établissent des critères clairs sur l'admissibilité aux postes convoités. Elles permettent de compter sur des fonctionnaires électoraux indépendants et qualifiés. Elles prévoient des procédures conçues pour faciliter la participation et non pour l'éviter. Elles précisent des critères et des procédures clairs concernant les appels. Elles clarifient les rôles et les responsabilités des chefs et des conseils, et elles prévoient des critères et des procédures pour la suspension et la destitution des conseillers qui, pour une raison ou pour une autre, ne s'acquittent pas de leurs rôles ou de leurs responsabilités ou qui, dans certains cas, ne respectent pas les règles applicables. ⁸⁵

Si le retour à un système électoral communautaire (ou coutumier) n'exige pas d'amendement à la *Loi sur les Indiens*, la Première nation désireuse de se dégager du régime électoral de la *Loi* devrait toutefois se conformer aux dispositions de la *Politique sur la conversion à un système électoral communautaire*. Cette politique, dont nous avons traité plus haut, impose l'adoption de

⁸³ *Témoignages*, 2 octobre 2009, Sid Douglas, chef, Première nation Cheam.

⁸⁴ À propos des problèmes non réglés qui concernent les codes coutumiers et en particulier les anciens codes, consulter les témoignages de Lynne Groulx et de Bruce Mack de même que le témoignage des représentants du ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada.

⁸⁵ *Témoignages*, 16 septembre 2009, Jérôme Slavik, avocat, Ackroyd LLP.

codes électoraux écrits fixés par la communauté.⁸⁶ Ces codes doivent fixer les règles d'appel à la suite d'une élection, être conformes aux dispositions de la *Charte* et respecter les principes de justice naturelle. Certains témoins ont décrit ce processus comme étant le reflet des efforts continus déployés par le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada en vue de « régler le choix des dirigeants pour les Premières nations qui n'ont pas encore négocié d'entente sur l'autonomie gouvernementale ».⁸⁷ D'autres ont indiqué que les exigences de la politique ministérielle s'inscrivent dans la mouvance du paternalisme d'Ottawa. Ainsi, Shawn Atleo a déclaré au comité que, si une Première nation doit se plier aux exigences de la politique et faire approuver son code par le ministère, « on n'a jamais demandé aux membres des communautés ou aux dirigeants d'endosser l'obligation de suivre les dispositions électorales de la *Loi sur les Indiens* ». ⁸⁸

S'il est une plainte commune à propos de cette politique, c'est que les Premières nations sont encore une fois contraintes d'opter pour un modèle de gouvernance qui, dans le fond, ressemble fort au cadre électoral défini dans la *Loi sur les Indiens*, plutôt que d'appliquer leurs processus politiques traditionnels. Dans son mémoire au comité, l'Assemblée des Premières Nations signale que la politique ne fait aucune mention des processus coutumiers ou traditionnels de choix des dirigeants chez les Premières nations :

Le constat le plus remarquable que l'on peut faire à propos de la politique d'AINC relativement au retour aux formules « coutumières », c'est qu'il n'y est pas fait mention de la nécessité de respecter les traditions ou les coutumes des Premières nations ou même, pour le ministère, d'accepter les processus traditionnels. Telle est la réalité qui a amené les Premières nations à constater que l'actuelle politique de retour au « régime coutumier » équivaut à une simple modification des dispositions électorales contenues dans la *Loi sur les Indiens*.⁸⁹

⁸⁶ Les tribunaux ont cependant statué que les codes électoraux coutumiers n'ont pas à être écrits. Voir, par exemple, l'arrêt *Première nation de Salt River 195 c. Marie*, [2004] 1 C.N.L.R. 319 (C.F.A.) et l'arrêt *Francis c. conseil mohawk de Kanasatake*, [2003] 3 C.N.L.R. 86 (Cour fédérale).

⁸⁷ *Témoignages*, 2 juin 2009, Wendy Cornet, témoignage à titre personnel.

⁸⁸ *Témoignages*, 12 mai 2009, Shawn Atleo, chef régional de la Colombie-Britannique, Assemblée des Premières Nations.

⁸⁹ Assemblée des Premières Nations, *First Nations Elections: charting a path forward from a First Nation perspective*, mars 2009, p. 16. [traduction]

Les témoins nous ont aussi laissé entendre que la politique du ministère est « trop restrictive et inflexible », puisqu'elle limite la gamme des modèles de choix des dirigeants. Jusqu'ici, le ministère n'a pas approuvé un seul retour à une méthode coutumière fondée sur un modèle non électoral. John Graham, de l'Institut sur la gouvernance, nous a signalé que ce défaut d'accepter tout système politique qui ne soit pas fondé sur une forme quelconque d'élection, mais sur d'autres formes légitimes de représentation politique, peut être particulièrement limitatif et perturbant, surtout pour les petites communautés. Le professeur Bradford Morse a ajouté à cet égard :

À l'expérience, et à la façon dont je comprends les choses, je peux vous dire qu'avant la *Loi sur les Indiens* et là où cette *Loi* n'est pas appliquée, les Premières nations ont toujours été des chefs de file en matière de démocratie. Quant à moi, la démocratie ne s'exprime pas nécessairement par les urnes, mais elle veut dire que le peuple a voix au chapitre dans la sélection de ses dirigeants et dans les décisions que prennent ses gouvernements. Les Premières nations étaient formidablement démocratiques. Je conviens avec M. Imai qu'il ne manque pas d'options sur la façon d'envisager la démocratie au-delà d'élections qui se déroulent à certaines périodes.⁹⁰

Outre les préoccupations qu'ils ont exprimées au sujet de la politique ministérielle, les témoins du comité ont laissé entendre qu'un retour aux élections communautaires nécessitera du temps, un appui et des ressources adéquates. Par exemple, le chef Wayne Christian de la Première nation Spallumcheen a qualifié d'onéreux le processus de retour à un régime coutumier. Le grand chef Norman Glen Ross de la nation crie Opaskwayak a formulé un point de vue semblable :

Ceux qui tiennent des élections coutumières ne reçoivent aucun appui. Ils doivent se débrouiller seuls. Un grand nombre de Premières nations ont besoin d'apprendre comment réunir toutes les politiques, toutes les règles électorales et tout ce qui est nécessaire pour une élection crédible. Elles ont besoin d'un solide appui, car il faut que le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial aient tous les deux confiance dans le processus, dans les systèmes et dans les résultats. C'est en grande partie impossible à cause du manque de coordination et de communication.⁹¹

⁹⁰ *Témoignages*, 6 mai 2009. Bradford Morse, professeur, Faculté de droit, Université d'Ottawa.

⁹¹ *Témoignages*, 26 mai 2009, grand chef Norman Glen Ross, nation crie Opaskwayak.

Maints témoins ont répété au comité que le manque de ressources — pas uniquement pour rédiger des codes cohérents sur le plan administratif et irréprochables sur le plan juridique, mais aussi pour garantir la mise en œuvre véritable de ces codes — constitue le principal défi que les communautés de Premières nations doivent surmonter pour se doter de leurs codes coutumiers. Shawn Atleo a dit au comité que « plus de la moitié des Premières nations tiennent des élections selon leurs coutumes, c'est-à-dire qu'elles établissent leurs propres systèmes. Ces communautés ne reçoivent pas de crédits particuliers pour tenir leurs élections ». ⁹² Louis Harper, de Manitoba Keewatinook Ininew Okimowin (MKO), nous a expliqué que le financement des processus électoraux est prévu aux termes de la *Loi sur les Indiens*, mais qu'une fois qu'elles sont sorties de ce régime, les communautés se retrouvent essentiellement livrées à elles-mêmes. C'est pour cette raison que MKO recommande qu'on accorde « le même financement aux élections communautaires tenues selon un code coutumier, afin de garantir le principe de l'imputabilité ». ⁹³ Le chef Angus Toulouse nous a dit qu'à l'époque où il était chef des Sagamok Anishnawbek, sa communauté avait cherché à mettre en place des élections selon la coutume, mais qu'elle n'y était pas parvenue à cause d'un manque de ressources. Il a ajouté : « Notre conseil examinait la *Loi sur les Indiens* et discutait de la modification du code. Nous avons au préalable examiné notre situation financière et avons estimé que si nous demeurions sous le régime de la *Loi sur les Indiens*, quelqu'un au moins paierait pour les élections. » ⁹⁴

On nous a appris que certaines communautés financent la procédure de retour aux élections coutumières et la mise en œuvre de ce régime en prélevant des fonds ailleurs dans leur budget. Le chef Tim Manuel, de la Première nation Upper Nicola, en Colombie-Britannique, nous a aussi dit que cet exercice est particulièrement difficile pour les petites communautés qui n'ont pas les ressources nécessaires pour étudier la question du retour aux élections coutumières, pour élaborer leur stratégie et pour administrer les élections par la suite :

Cela prend des efforts, de l'argent et de l'expertise pour passer des élections selon l'article 74 à des élections coutumières. Cela prend énormément de temps. Encore une

⁹² *Témoignages*, 12 mai 2009, Shawn Atleo, chef régional de la Colombie-Britannique, Assemblée des Premières Nations.

⁹³ *Témoignages*, 10 juin 2009, Louis Harper, conseiller juridique, Manitoba Keewatinook Ininew Okimowin.

⁹⁴ *Témoignages*, 16 juin 2009, Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario, chefs de l'Ontario.

fois, la bande a utilisé ses propres revenus provenant des activités forestières pour assumer ce coût, mais d'autres bandes ou des bandes plus petites qui voudraient faire cette transition n'ont peut-être pas les moyens de le faire.⁹⁵

Nos témoins ont estimé que la réforme politique envisagée dans ce domaine devrait viser à lever les restrictions actuelles de la politique ministérielle et à cibler les changements nécessaires pour améliorer l'accessibilité, la capacité, la souplesse dans le choix des modèles électoraux possibles et le rôle du ministère pour ce qui est de faciliter le retour aux régimes électoraux coutumiers. À propos de ce dernier aspect, les membres du comité ont été impressionnés par le travail considérable réalisé par plusieurs communautés de Premières nations en vue de revitaliser leurs systèmes de gouvernance traditionnelle et de les moderniser en tenant compte des réalités politiques contemporaines. Par exemple, la nation Nisga'a a combiné différents concepts culturels et administratifs pour en arriver notamment à la création d'un conseil d'anciens.⁹⁶

F. Le témoignage des membres des communautés

Lors de son passage au Manitoba et en Colombie-Britannique, le comité a réservé un certain temps pour recueillir le point de vue des membres des différentes communautés au sujet des questions concernant les élections dans les Premières nations. C'est ainsi que le comité a entendu 14 particuliers au Manitoba et cinq en Colombie-Britannique. Nous avons aussi reçu deux mémoires du Nouveau-Brunswick et un du Québec.

Pour les personnes qui ont témoigné à titre personnel, les principaux sujets de préoccupation étaient la responsabilité et la transparence. Elles ont insisté sur la nécessité d'imposer des règles plus strictes aux élus, notamment par l'amélioration des directives sur les conflits d'intérêts et par des mécanismes de destitution applicables aux cas de corruption ou de fraude. Ces mêmes témoins nous ont naturellement fait part d'un certain nombre de problèmes concernant le système de vote par correspondance, régulièrement utilisé pour permettre aux membres hors réserve de s'exprimer lors des élections au sein des bandes. Phyllis Sutherland et Leah

⁹⁵ *Témoignages*, 29 septembre 2009, Tim Manuel, chef, Première nation Upper Nicola.

⁹⁶ Pour plus de renseignements sur le gouvernement Nisga'a Lisims, consulter le site Web de ce dernier à l'adresse : <http://www.nisgaalisims.ca/?q=about-nisgaa-lisims-government>.

Stevenson, par exemple, ont indiqué au comité qu'on avait « mésusé des bulletins de vote postaux pour faire main basse sur le leadership ». ⁹⁷ D'autres, comme Norman Traverse, ont parlé de l'usage frauduleux des bulletins. Kelvin Chicago, s'exprimant au nom d'un groupe de coalition de la base du Traité 3 nous a fait part des recommandations de la coalition en vue de régler les problèmes de responsabilité financière et politique dans la réserve et d'améliorer les pratiques de gouvernance. Il s'agirait entre autres : ⁹⁸

- de demander à la Vérificatrice générale du Canada de nommer dans les bandes de Premières nations des vérificateurs qui échappent à l'influence des responsables régionaux;
- de faire nommer le personnel électoral par un organisme indépendant, comme Élections Canada;
- de mettre en œuvre un système transparent permettant de retracer les traitements et salaires des dirigeants de Premières nations et de mettre un terme au système d'honoraires.

Les membres de la communauté vivant hors réserve qui ont témoigné devant le comité réclament que le chef et le conseil dont ils ont contribué à l'élection tiennent davantage compte de leurs préoccupations et se montrent plus réceptifs. Ils nous ont dit qu'ils se sentent marginalisés et qu'ils ont l'impression de n'avoir qu'un accès limité aux services de la bande. On peut donc comprendre que beaucoup de ces témoins à titre personnel, comme Kevin Christmas de la Première nation Membertou, soient réticents à l'idée que l'on prolonge les mandats de chef et de conseillers tant qu'il n'y aura pas de règles d'appel et de destitution claires et tant qu'il n'y aura pas de séparation entre le politique et l'administratif au sein des bandes. Même chose pour Gerald McIvor qui nous a déclaré : « allez poser la question dans n'importe quelle communauté. La majorité des membres de la bande va répondre : « Regardez le fouillis qu'ils ont fait en deux ans; imaginez le fouillis si c'est quatre ans ». ⁹⁹

⁹⁷ *Témoignages*, 26 mai 2009, Phyllis Sutherland et Leah Stevenson, témoignages à titre personnel.

⁹⁸ Kelvin Chicago, groupe de coalition de la base du Traité 3, *Mémoire déposé au comité le 26 mai 2009*.

⁹⁹ *Témoignages*, 25 mai 2009, Gerald McIvor et Norman Traverse, témoignages à titre personnel.

Les témoins individuels ont aussi indiqué au comité que le système électoral de la *Loi sur les Indiens* devrait être remplacé par des systèmes traditionnels et qu'il faudrait revenir à un type de relation de nation à nation. À cet égard, Cathy Ginnish, de la Première nation Natuaqanek (Eel Ground), a fait cette observation :

Je tiens à bien préciser d'entrée de jeu que je préfère l'application de notre seul droit véritable, le droit des traités garanti par notre Traité de paix et d'amitié de 1725 (renouvelé en 1752) et assorti de l'exécution de nos titres et droits ancestraux.¹⁰⁰

Pour sa part, Gerald McIvor nous a aussi dit :

À mes yeux, la loi d'uniformité électorale n'est qu'une autre petite mesure adoptée pour pousser les Premières nations signataires de traités vers la zone des administrations municipales. [...] Quand vous posez la question : « Qu'est-ce qui conviendrait pour les élections relevant de la *Loi sur les Indiens*? » ma solution, c'est qu'il n'y ait pas d'élections relevant de la *Loi sur les Indiens*. [...] Avant le premier contact, nous avions la meilleure structure gouvernementale qui soit dans le monde, la structure démocratique participative. Les Européens sont venus et ont imposé une structure démocratique représentative. Vous allez tous être d'accord avec moi pour dire, j'en suis sûr, que c'est un échec lamentable. [...] La CRPA comportait la recommandation suivante : donnez aux Indiens leur autonomie gouvernementale; laissez-les exercer leur droit à l'autodétermination, leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Laissez-les exercer cela. [...] Donnez-nous une part des ressources, et nous allons créer nos propres institutions, nos propres systèmes de prestation des services, et vous ferez l'envie du monde pour cela.¹⁰¹

De nombreux témoins comparaisant à titre personnel nous ont fait part de leurs propres griefs, mais derrière leurs plaintes on pouvait deviner la nécessité d'améliorer véritablement la reddition de comptes par les chefs et les conseils, de parvenir à une plus grande transparence dans l'administration des fonds, d'établir des mécanismes favorisant davantage la participation de la communauté à la prise de décision et de créer une fonction publique neutre dans les réserves. Sur la question des élections en particulier, les témoins se sont généralement dits préoccupés par l'impartialité des élections et du personnel électoral, par l'utilisation bonne ou mauvaise des bulletins envoyés par la poste, par la nécessité de mettre en place des procédures d'appel et de

¹⁰⁰ Cathy Ginnish, Première nation Natuaqanek (Eel Ground), *Mémoire déposé au comité le 6 novembre 2009*. [traduction]

¹⁰¹ *Témoignages*, 25 mai 2009, Gerald McIvor, témoignage à titre personnel.

destitution claires devant permettre de suspendre les élus en cas de pratiques frauduleuses ou contraires à l'éthique.

À la lumière de ces préoccupations, le comité note que de véritables consultations sont essentielles entre les dirigeants et les membres des communautés des Premières nations pour apaiser leurs grandes frustrations face au manque de participation à la vie politique et d'information sur les affaires des bandes.

G. Autres enjeux clés

On a exprimé au comité plusieurs préoccupations concernant les faiblesses administratives inhérentes à la réglementation régissant les élections en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Mentionnons notamment :

- Le nombre de conseillers qui peuvent être élus devrait reposer sur les besoins de la communauté et ses capacités, plutôt que sur la formule restrictive énoncée à la *Loi sur les Indiens* (un conseiller par cent membres, mais au moins deux et pas plus de douze);
- Les procédures de mise en candidature des candidats et les motifs d'admissibilité pour se présenter à une charge publique (c.-à-d., résidence, casier judiciaire, scolarité, etc.) doivent être resserrées pour éviter les anomalies, par exemple la nomination de personnes non admissibles à se présenter à une charge;
- Procédures régissant le système de scrutin postal, qui se prêtent trop facilement aux abus.

Le comité constate également le vaste éventail des opinions exprimées sur la question de savoir si les mécanismes de destitution – y compris la destitution d'un chef ou d'un conseiller par référendum, vote ou pétition – sont appropriés. Nous avons constamment entendu que le critère de destitution du chef ou des conseillers prévu par la *Loi sur les Indiens* n'offre pas aux membres des Premières Nations de moyens adéquats pour destituer de sa charge un dirigeant dysfonctionnel, corrompu ou incompetent. Toutefois, nous avons également appris que, compte tenu de la sensibilité politique entourant cette question et de la nécessité de se garder des fausses

allégations, cette lacune doit être réglée par des règles élaborées dans la communauté, plutôt que par un mécanisme de destitution de type « taille universelle » largement imposé.

De plus, nous constatons que les témoignages concernant les élections le même jour étaient mitigés. Malgré l'appui général de l'Assemblée des chefs du Manitoba, de l'Assemblée des Premières Nations et de l'Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs Secretariat, cela ne figurait pas de façon évidente comme priorité de l'une ou l'autre des Premières nations dans les témoignages reçus.

CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS

Tout au long des audiences, le comité s'est attaché à trouver de quelle façon les élections tenues dans les Premières nations en vertu de la *Loi sur les Indiens* pourraient être renforcées et a cherché à savoir quels changements, le cas échéant, il serait possible d'apporter dans ce domaine pour relever la responsabilisation politique des dirigeants élus envers leurs citoyens. Nous avons demandé les opinions des Premières nations qui pourraient être directement touchées par nos propositions et tout avis que nous fournirions au gouvernement fédéral. Nous avons établi nos constatations sous l'éclairage des témoignages reçus par le comité, en tenant compte de la nécessité d'accorder une expression valable au droit intrinsèque à l'autonomie gouvernementale.

Reconnaissance du droit intrinsèque à l'autonomie gouvernementale

La reconnaissance et l'affirmation des droits ancestraux et issus de traités au Canada par le paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* constituent un changement fondamental dans la façon de concevoir les droits des Autochtones. L'article 35 reconnaît que les droits des Autochtones sont des droits préexistants dont l'existence ne dépend pas des lois canadiennes ou de la Constitution. Les Premières nations et d'autres témoins experts entendus par le comité soutiennent que la sélection des dirigeants est un droit intrinsèque de l'autonomie gouvernementale et, par conséquent, protégé par l'article 35 de la Constitution à titre de droit ancestral. Même si la Cour suprême du Canada n'a pas encore expressément tranché cette question, le comité constate que la jurisprudence à cet égard laisse penser que le « pouvoir de déterminer les règles de sélection des dirigeants est presque certainement un droit ancestral protégé par l'Article 35 » et que « les ingérences dues à l'article 74 de la loi [*Loi sur les Indiens*], n'ont pas aboli ce pouvoir ». ¹⁰²

Depuis 1995, la politique fédérale a officiellement élargi la reconnaissance politique aux droits inhérents à l'autonomie gouvernementale des Autochtones à titre de droit existant en vertu de l'article 35. La Politique sur le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale précise que la

¹⁰² *Témoignages*, 2 juin 2009, Jim Aldridge.

reconnaissance fédérale de ce droit « part du principe voulant que les peuples autochtones du Canada ont le droit de se gouverner eux-mêmes dans les sphères d'activités qui relèvent des affaires internes de leurs communautés, qui font partie intégrante de leurs cultures, de leur identité, de leurs traditions, de leurs langues et de leurs institutions et qui rappellent les liens particuliers les unissant à leurs terres et à leurs ressources ». Il est aussi précisé à la politique que font partie intégrante de ce droit l'établissement des structures gouvernementales, les constitutions internes, les élections et les mécanismes de sélection des dirigeants.¹⁰³

La position du gouvernement fédéral concernant le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale est conforme aux autres énoncés de politique intérieure et internationale à cet égard. Ainsi, en 1983, dans le rapport du Comité Penner sur l'autonomie gouvernementale des Indiens, on recommandait que le droit des Autochtones à l'autonomie gouvernementale soit expressément inclus dans la Constitution canadienne et que ce soit reconnu comme un ordre distinct de gouvernement. De la même façon, l'Accord de Charlottetown, au début des années 1990, préconisait des modifications à la Constitution reconnaissant le droit inhérent des peuples autochtones du Canada à l'autonomie gouvernementale. En 1996, dans son rapport, la Commission royale sur les peuples autochtones reconnaissait deux fondements distincts et indépendants pour l'autonomie gouvernementale des Autochtones en tant que droit ancestral et issu de traités "existant" et reconnu par l'article 35. Plus particulièrement :

- Les peuples autochtones ont le droit à l'autodétermination, d'après les principes du droit international;
- Les peuples autochtones ont le droit inhérent à s'autogouverner d'après les doctrines de la jurisprudence.

Sur le plan international, la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*¹⁰⁴, adoptée par l'Assemblée générale le 13 décembre 2007, reconnaît que les

¹⁰³ On peut consulter en direct la *Politique sur le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale* établie par le gouvernement du Canada en 1995 à l'adresse <http://www.ainc-inac.gc.ca/al/ldc/ccl/pubs/sg/sg-fra.asp>.

¹⁰⁴ Le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis ont voté contre la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*. L'Australie est par la suite revenue sur sa décision et la Nouvelle-Zélande envisage de faire de même. Une majorité de 144 États ont voté en faveur de la Déclaration et 11 États se sont abstenus (Azerbaïdjan, Bangladesh, Bhoutan, Burundi, Colombie, Géorgie, Kenya, Nigeria, Fédération de Russie, Samoa et Ukraine). La Déclaration peut être consultée en direct à l'adresse : <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/fr/drip.html>

peuples autochtones ont le droit à l'autonomie gouvernementale. Les articles pertinents de la Déclaration sont libellés ainsi :

Article 3

Les peuples autochtones ont le droit à l'autodétermination. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel.

Article 4

Les peuples autochtones, dans l'exercice de leur droit à l'autodétermination, ont le droit d'être autonomes et de s'administrer eux-mêmes pour tout ce qui touche à leurs affaires intérieures et locales, ainsi que de disposer des moyens de financer leurs activités autonomes.

Article 18

Les peuples autochtones ont le droit de participer à la prise de décisions sur des questions qui peuvent concerner leurs droits, par l'intermédiaire de représentants, qu'ils ont eux-mêmes choisis conformément à leurs propres procédures, ainsi que le droit de conserver et de développer leurs propres institutions décisionnelles.

Ce qui sous-tend ces énoncés, c'est la reconnaissance que les peuples autochtones ont le droit d'établir les mécanismes pour choisir leurs dirigeants et régir leurs affaires internes. Même si ce droit peut avoir été violé par les colonisateurs euro-canadiens, il n'est pas éteint.

Approches législatives à la réforme

L'un des points essentiels dont s'est soucié le comité était de savoir si l'introduction de modifications législatives au régime électoral prévu à la *Loi sur les Indiens* est la façon la plus efficace d'apporter des réformes et de régler les lacunes des dispositions électorales de cette loi. Le gouvernement fédéral est conscient des faiblesses de l'actuel système électoral prévu à la *Loi sur les Indiens*, mais réformer en grand cette loi par voie législative s'est avéré très difficile et, en définitive, a échoué. Du point de vue des Premières nations, les hypothèses et idéologies qui sous-tendent la *Loi sur les Indiens* souffrent de profonds défauts, qui posent toujours un

problème lorsque l'on soulève la question de la réforme; c'est un sentiment éloquemment exprimé par le chef régional Angus Toulouse :

Nous ne voulons rien de moins que des gouvernements capables, ayant un véritable pouvoir de décision sur les questions qui touchent nos vies. Continuer de rafistoler des bouts de la *Loi sur les Indiens* ne nous rapproche pas du tout. C'est comme repeindre une maison dont les fondations s'effritent.

Ce que nous devons faire, c'est bâtir une nouvelle structure à partir des assises pour nous éloigner d'une orientation stratégique établie à la fin des années 1800.¹⁰⁵

En majorité, les représentants des Premières nations qui ont témoigné devant le comité ont exprimé leur désir d'amorcer un véritable travail de réconciliation et de mise en œuvre de leurs appareils gouvernementaux, rejetant les efforts décousus visant à apporter des réformes à la *Loi sur les Indiens* en l'absence de ce programme général.¹⁰⁶ Plusieurs témoins ont demandé au comité de recommander un mécanisme d'engagement authentique, afin de reconstruire les gouvernements autochtones, y compris leurs codes de droit coutumier, plutôt que de recommander des interventions législatives fédérales temporaires en attendant leur accession à une véritable autonomie gouvernementale.

On nous a constamment répété que rafistoler la *Loi sur les Indiens* ne permettra pas de parvenir à la réforme véritable que désirent les Premières nations, non plus qu'à l'objet fondamental de l'article 35, à savoir la réconciliation. Qui plus est, on ne souhaite pas vraiment, tant au gouvernement que chez les Premières nations, l'imposition à ces dernières d'un autre ensemble de règles. Le comité croit que, si le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale doit avoir la moindre réalité, il est certain qu'il faut d'abord passer par la conception et la mise en œuvre, par les communautés des Premières nations, de leurs propres mécanismes de sélection et de destitution de leurs dirigeants. À l'instar des membres du comité, les Premières nations en ont assez de toute ingérence inopportune contre l'application de l'article 35 concernant les droits des peuples autochtones et s'inquiètent également, en raison du fait que les tentatives fédérales antérieures de

¹⁰⁵ *Témoignages*, 16 juin 2009, Angus Toulouse, Chef régional de l'Ontario, Chefs de l'Ontario.

¹⁰⁶ *Témoignages*, 2 juin 2009, Wendy Cornet.

réforme législative de la *Loi sur les Indiens* n'ont pas répondu, de leur point de vue, à leurs valeurs les plus essentielles en matière de gouvernance, notamment les structures décisionnelles consensuelles et non hiérarchiques.

Le comité n'oublie pas le point de vue selon lequel une modification législative étroite prolongeant la durée du mandat pourrait avoir certains effets avantageux immédiats, par exemple autoriser une plus grande stabilité politique. Toutefois, modifier simplement cette disposition n'est pas très utile pour ce qui est de régler le principal problème, à savoir la légitimité du système et la reddition de comptes à la communauté. Ce type de modification ne réglerait pas la question de la relation de responsabilité des dirigeants envers les membres de la communauté, aspect essentiel pour une gouvernance démocratique, et pourrait en fait, dans certaines communautés, creuser encore le fossé entre les citoyens des Premières nations et leurs dirigeants élus. Comme nous l'avons vu au chapitre précédent, nombre de membres de la communauté qualifient les dirigeants élus des Premières nations de « chefs en vertu de la *Loi sur les Indiens* », laissant entendre que leur rôle est avant tout d'administrer un régime colonial illégitime. Cela peut déboucher, estimaient certains témoins, sur des situations où une fraction seulement des membres de la communauté participe aux élections, ou encore, où un nombre appréciable de membres de la communauté se sentent exclus du processus politique. On peut difficilement concevoir en quoi un simple prolongement de la durée du mandat pourrait régler cet aspect essentiel de la bonne gouvernance. Pareille modification, de plus, ne règle en rien les autres faiblesses, nombreuses, du régime électoral découlant de *Loi sur les Indiens* et de sa réglementation, notamment le degré du pouvoir ministériel, le mécanisme d'appel déficient, la composition stéréotypée du conseil, la nécessité de mécanismes adéquats aux fins d'une participation valable des membres vivant hors de la réserve, les critères de destitution des conseillers et diverses autres questions administratives.

Par contre, continuer dans le sens d'une réforme législative des dispositions électorales de la *Loi sur les Indiens* pour régler les faiblesses des dispositions électorales semble être en contradiction avec les stratégies préconisées par la grande majorité des témoins des Premières nations.

Ainsi que le prouvent les tentatives antérieures, le comité croit que cette approche pourrait, en définitive, s'avérer insatisfaisante, fastidieuse, coûteuse et vouée à l'échec, tout particulièrement si elle n'est pas dirigée par les Premières nations. Les témoins ont dit en outre au comité que les efforts pour maintenir le régime électoral découlant de la *Loi sur les Indiens* n'atteint aucunement le but visé malgré les améliorations. La modification d'un régime dont la légitimité est si fondamentalement remise en question n'est pas propice à l'amorce d'un véritable travail de réconciliation. De l'avis du comité, la mise en œuvre des changements durables nécessaires pour appuyer l'avènement de gouvernements des Premières nations efficaces et adaptés, où tous les membres estiment avoir un intérêt et un contrôle sur le système, doit commencer et se terminer dans les Premières nations elles-mêmes.

Enfin, il est évident que la voie législative tend à être celle favorisée par les gouvernements, car le processus législatif est quelque chose de facilement compris, géré et mis en œuvre. Dans le cas du ministère, ce dernier peut offrir une solution simple à un problème complexe et peut présenter cela au Cabinet de façon claire et concise. Néanmoins, à en juger par le poids des témoignages entendus, cela ne semble pas au comité la façon la plus pertinente ou la plus efficace d'aller de l'avant. Qu'elles soient modestes ou radicales, les modifications législatives ne constituent pas une réponse à la complexité des enjeux en cause. Il existe un risque important qu'une démarche législative, intrinsèquement restrictive, débouche sur une approche de type « taille universelle ». Toutefois, facteur plus important, cela maintient les systèmes électoraux des Premières nations sous le contrôle ultime du gouvernement fédéral. C'est fondamentalement contraire au sens de l'article 35, concernant les droits des Autochtones, notamment la reconnaissance et la mise en œuvre véritables du droit à l'autonomie gouvernementale.

RECOMMANDATIONS DU COMITÉ

A. Faciliter la transition à des codes conçus par la communauté

Le comité a constamment affirmé que la *Loi sur les Indiens*, qui est enracinée dans un cadre colonial, doit être remplacée par une nouvelle relation fondée sur des principes de reconnaissance et de respect mutuels. Dans la mesure où cela touche les élections chez les Premières nations, il nous est donné une rare possibilité de mettre de côté le régime électoral prévu à la *Loi sur les Indiens* et d'offrir aux Premières nations les outils nécessaires pour répondre à leurs propres besoins spécifiques en matière de gouvernance. Comme nous l'avons mentionné précédemment dans notre rapport, la *Loi sur les Indiens* offre un mécanisme permettant aux Premières nations de se soustraire à son régime électoral en revenant à des élections « coutumières » ou conçues par la communauté.

De l'avis du comité, s'engager dans ce processus, où chaque Première nation participe directement à la conception et à l'affirmation des détails de son propre régime d'autonomie gouvernementale et peut l'améliorer, est la meilleure façon de parvenir à des solutions durables. Les membres du comité conviennent, à l'instar des témoins, que les modifications législatives aux dispositions électorales prévues à la *Loi sur les Indiens* reviennent peut-être à essayer de repeindre les murs d'une maison dont les assises s'effritent. Ainsi, faciliter la transition à des codes électoraux conçus par la communauté offre une façon satisfaisante de s'attaquer aux faiblesses du système électoral prévu à la *Loi sur les Indiens* tout en respectant l'immense diversité des circonstances, priorités et aspirations des Premières nations. Cette façon de procéder n'exclut pas l'application d'autres mesures politiques ou législatives si les Premières nations le souhaitent.

Le poids des témoignages présentés au comité laisse conclure que les Premières nations sont de plus en plus intéressées à restaurer et à reconstituer leurs régimes traditionnels de gouvernance, parallèlement aux pratiques contemporaines de gouvernance. Se faisant l'écho de ce sentiment, le chef Norman Bone faisait remarquer : « Cette fois-ci, l'idée que nous aimerions promouvoir ... tient à la reconstruction des gouvernements des Premières nations ... sous notre propre direction; nous allons y travailler seuls, sans qu'on nous tienne par la main ou qu'on nous dise quoi

faire. »¹⁰⁷ En même temps, le ministre et le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada semblent reconnaître la nécessité de réduire leur rôle dans les systèmes électoraux des Premières nations.

La réforme électorale doit respecter les différences régionales et la diversité entre les Premières nations du pays. Une solution universelle ne fonctionnera pas. Le comité estime que le retour à des systèmes électoraux conçus par la communauté, qu'ils soient régionaux ou propres à une communauté, autorise une plus grande souplesse en matière de modèles électoraux, y compris, par exemple, les conseils des anciens, ainsi que des procédures d'appel plus appropriées, des critères plus adaptés de destitution et de reddition de comptes, une responsabilité politique plus forte envers les membres de la communauté, des mandats plus longs, de meilleures procédures de mise en candidature, etc.

Par contre, le comité veut s'assurer qu'il n'y aura pas statu quo et que l'on accomplira des progrès réels et mesurables vers l'adoption de codes communautaires. Nous estimons donc nécessaire que toutes les parties s'engagent à parvenir dans des délais raisonnables à un retour global aux codes électoraux communautaires, dans le but d'abroger finalement les dispositions de la *Loi sur les Indiens* en matière d'élection et la réglementation afférente d'ici dix ou quinze ans. Dans la pratique, cela signifie que d'un total de 252 Premières nations régies par la *Loi sur les Indiens*, de 16 à 25 nations par an passeraient du système électoral prévu à la *Loi sur les Indiens* à un régime coutumier d'élections.

Le comité estime que toutes les parties doivent faire preuve de réalisme en ce qui a trait à ce qu'il est possible de réaliser à l'intérieur de ce délai et nous invitons les parties à faire en sorte que la perfection ne soit pas l'ennemi du bien. Les codes électoraux communautaires peuvent évoluer et changer et on peut, avec le temps, y intégrer des pratiques nouvelles et meilleures. Les communautés qui souhaitent mener des recherches historiques approfondies sur les pratiques ancestrales peuvent le faire à leur propre rythme, car cela ne fera l'objet d'aucune limite lorsque les codes électoraux communautaires seront en place. L'objectif premier est d'éliminer

¹⁰⁷ *Témoignages*, 27 mai 2009, Norman Bone, chef, Conseil tribal, Western Region Tribal Council, et chef, Première nation Ojibway Keeseekoowenin.

l'application de la *Loi sur les Indiens*, de limiter le rôle inopportun du gouvernement fédéral dans les mécanismes de sélection des dirigeants des Premières nations et de remplacer les dispositions électorales de la *Loi* par des codes qui reflètent mieux les aspirations d'une communauté en matière de gouvernance et accueillent davantage la participation communautaire.

Le comité estime également qu'il est nécessaire d'appuyer les communautés des Premières nations dans l'élaboration de leurs codes électoraux communautaires, de façon à veiller à ce que ces codes soient juridiquement fondés et permettent, dans un contexte contemporain, la mise en place de pratiques de gouvernance efficaces. Le comité estime que le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada a un rôle important à jouer pour appuyer le développement de codes communautaires solides dans les Premières nations. Cela consiste non seulement à fournir le soutien nécessaire à l'élaboration des codes communautaires, mais aussi à offrir aux gouvernements des Premières nations et à leurs membres des ressources de communication et d'éducation appropriées (p. ex., séances communautaires d'information) pour favoriser une transition sans heurt à partir du régime électoral prévu à la *Loi sur les Indiens*.

Il n'est pas nécessaire que ce mécanisme soit excessivement coûteux. D'après les témoignages présentés au comité, le coût de rédaction et de ratification d'un code coutumier, avec l'appui d'un conseiller juridique, se situera probablement entre 20 000 \$ et 50 000 \$.¹⁰⁸ Les coûts varieront selon le niveau de consultation, la taille de la communauté et la complexité du code. Il faudra également des ressources supplémentaires aux Premières nations souhaitant améliorer les codes déjà en place et garantir la cohérence avec le droit canadien.

Les Premières nations auront également besoin de ressources appropriées pour pouvoir mettre en application les dispositions de leur code, notamment le mécanisme d'appels. Actuellement, le Programme de financement du soutien des bandes du ministère « est censé fournir une assise financière stable qui facilitera ... la mise sur pied d'une administration locale compétente ».¹⁰⁹

¹⁰⁸ Voir, par exemple, *Témoignages*, 16 septembre 2009, Jerome Slavik, avocat chez Ackroyd LLP, *Assembly of First Nations/Indian and Northern Affairs Canada, First Nations Leadership Selection and Elections*, document de discussion, mars 2008, page 16.

¹⁰⁹ Pour plus de renseignements sur le Programme de financement du soutien des bandes du ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, voir : <http://www.ainc-inac.gc.ca/ap/gov/igsp/bsf/index-fra.asp>.

En ce qui a trait au coût de la tenue des élections, le ministère estime que, en vertu de la *Loi sur les Indiens*, une Première nation qui compte beaucoup de membres peut s'attendre à dépenser entre 7 500 et 15 000 \$ aux deux ans pour les élections.¹¹⁰

Toutefois, nous croyons que ces coûts seront considérablement atténués par la baisse des coûts cachés inhérents au système actuel. Comme nous l'avons vu, il existe des coûts appréciables associés au système électoral relevant de la *Loi sur les Indiens*, tant pour les Premières nations que pour le gouvernement fédéral. L'animosité constatée dans les élections, l'instabilité due au fait que le mandat n'est que de deux ans et les appels fréquents qui déstabilisent les communautés supposent des coûts énormes pour le mieux-être social et le potentiel économique des Premières nations. De plus, le ministère doit assumer des coûts lors des enquêtes en matière d'appel et nombre de litiges électoraux aboutissent à la Cour fédérale, coûtant aux Premières nations et au gouvernement des millions de dollars.¹¹¹ À mesure que disparaîtra le rôle du ministère dans le processus d'appels, selon nous, il y aura une diminution des dépenses du MAINC à cet égard. De plus, au fil du développement de codes communautaires solides et de la mise à jour des codes plus anciens pour offrir des mécanismes efficaces de règlement des litiges, nous prévoyons qu'il y aura une diminution considérable des coûts sociaux et juridiques annexes.

Enfin, le comité croit que le rôle du ministère devrait être remodelé afin qu'il devienne un partenaire dans cet important exercice de gouvernance démocratique, pour favoriser, plutôt que limiter, le développement de gouvernements des Premières nations forts, en harmonie avec leurs coutumes et acceptables pour leurs citoyens.¹¹² Ce rôle ne se termine pas parce qu'une Première nation est retournée à ses coutumes. Par conséquent, nous rejetons l'opinion voulant que le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada n'ait aucun rôle à jouer pour appuyer les mécanismes de sélection et d'élection des dirigeants des Premières nations à moins qu'ils ne

¹¹⁰ Assemblée des Premières Nations/Affaires indiennes et du Nord Canada, *First Nations Leadership Selection and Elections*, document de discussion, mars 2008, page 15.

¹¹¹ Dans son témoignage du 16 septembre 2009 devant le comité, Jerome Slavik a mentionné que les appels interjetés par les Premières nations devant la Cour fédérale ont dépassé 10 millions de dollars au cours des six dernières années.

¹¹² Assemblée des Premières Nations, *First Nations Elections: choosing a path forward from a First Nation perspective*, mars 2009.

soient sous le régime législatif de la *Loi sur les Indiens*. Les responsabilités de fiduciaire du gouvernement fédéral envers les peuples autochtones, y compris les Premières nations, sont toujours présentes et effectives, sans égard au régime électoral sous lequel elles tombent. Cela, et non la *Loi sur les Indiens*, devrait orienter les actions du gouvernement fédéral. Pour ces motifs, nous estimons que le Programme de financement du soutien des bandes, qui est sensé faciliter la mise sur pied d'une administration locale compétente doit être refondu afin de veiller à ce que des ressources adéquates soient consenties pour les élections dans toutes les Premières nations.

Sur la base de ces considérations, voici nos recommandations :

RECOMMANDATION 1

Que le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada s'engage fermement à aider toutes les Premières nations qui tiennent actuellement des élections sous le régime de la *Loi sur les Indiens* à adopter des codes communautaires.

Que le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, en consultation avec l'Assemblée des Premières Nations et les autres organismes des Premières nations touchés, établisse des cibles et échéanciers clairs de réinstauration de codes communautaires pour toutes les Premières nations qui tiennent actuellement des élections sous le régime de la *Loi sur les Indiens*.

Que le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada consacre des fonds suffisants pour aider les Premières nations qui tiennent actuellement des élections sous le régime de la *Loi sur les Indiens* à préparer et à ratifier des codes communautaires et que ces fonds soient suffisants pour respecter les cibles et échéanciers convenus en vue de la réinstauration des codes conçus par la communauté.

Que le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada veille à ce qu'il y ait suffisamment de fonds à la disposition des Premières nations qui choisissent

actuellement leurs dirigeants selon la méthode coutumière et qui souhaitent actualiser leurs codes pour les rendre conformes aux normes d'équité procédurale et compatibles avec les lois canadiennes et avec les pratiques efficaces de gouvernance.

Que le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada amorce un examen du Programme de financement de soutien des bandes pour veiller à ce que les élections, tenues en vertu du code coutumier ou selon le régime de la *Loi sur les Indiens*, disposent de ressources appropriées et qu'une aide financière adéquate continue d'être accordée aux Premières nations pour les élections lorsqu'elles auront réinstauré un mécanisme de sélection des dirigeants conçu par la communauté.

Que le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada présente au Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, à la fin de chaque exercice financier, un rapport d'étape annuel sur le nombre de Premières nations qui ont réinstauré des codes communautaires au cours de l'année et sur les sommes que le ministère a transférées aux Premières nations pour les aider à adopter ces codes.

Le comité pense également que les membres des Premières nations doivent être en mesure de participer activement, s'il y a lieu, aux processus décisionnels de leur gouvernement et qu'il faut renforcer l'obligation politique du chef et du conseil de rendre des comptes à la communauté. Comme nous l'avons indiqué, les codes communautaires peuvent représenter une excellente occasion d'établir des mécanismes qui suscitent une participation communautaire véritable aux mécanismes tant politiques que décisionnels. Les dirigeants des Premières nations reconnaissent l'importance des consultations lorsque le gouvernement fédéral envisage de prendre des décisions qui les concernent. Ce principe vaut aussi pour les décisions qui sont prises par les gouvernements des Premières nations et qui risquent d'avoir un effet notable sur les citoyens. Par conséquent, nous présentons avec conviction la recommandation suivante :

RECOMMANDATION 2

Que les dirigeants des Premières nations établissent des mécanismes de consultation appropriés pour assurer la participation véritable de tous les membres des communautés à l'élaboration, à la mise en œuvre et à la modification ultérieure des codes communautaires.

B. Création d'une commission électorale et d'un tribunal d'appel des Premières nations

L'absence de mécanismes efficaces d'appel et autres mécanismes de règlement des litiges, tant en vertu des codes coutumiers que des dispositions électorales de la *Loi sur les Indiens*, a été l'une des grandes préoccupations des témoins. Dans la section précédente, nous avons dégagé plusieurs problèmes concernant le mécanisme d'appels découlant de la *Loi sur les Indiens*, signalant que ce mécanisme manquait de rigueur, de transparence et d'équité procédurale. Nous avons aussi constaté que le rôle du ministère dans l'administration des appels se heurtait à des questions de crédibilité et à une impression de conflits d'intérêts. En ce qui a trait aux codes coutumiers, de graves réserves ont été soulevées, à savoir que certains d'entre eux ne respectaient pas les principes de justice naturelle et d'équité procédurale, ce qui entraînait de nombreux appels.¹¹³ Il nous a été dit qu'en vertu des codes coutumiers, les appels sont souvent renvoyés à la Cour fédérale, générant des procédures longues et coûteuses. Les représentants des Premières nations ont également exprimé dans leurs témoignages des préoccupations concernant la neutralité des agents d'élection et relevé d'autres irrégularités dans le processus électoral.

Compte tenu de l'importance que cela a pour les élections dans les Premières nations, nous estimons qu'il faut un mécanisme d'appel clair, transparent, efficace et peu coûteux comme solution de rechange au recours aux tribunaux et au ministère, une instance possédant une compétence appropriée dans les traditions juridiques canadiennes et autochtones. Nous estimons également qu'il faut établir les appuis institutionnels appropriés afin d'aider à renforcer les capacités électorales des Premières nations et favoriser le développement de pratiques de

¹¹³ En ce qui a trait aux codes coutumiers, voir, Congrès des peuples autochtones, *Justice is Equality: Post-Corbiere Report*, avril 2008. Le rapport (en anglais seulement) est disponible en direct à l'adresse : http://www.abo-peoples.org/policy/Justice_Is_Equality_PostCorbiereJuly08.pdf.

sélection plus démocratiques et plus transparentes. Renforcer les mécanismes de transparence, comme le proposaient les auteurs du projet de recherche de Harvard sur le développement économique des Amérindiens, est l'une des assises essentielles aux fins de meilleurs résultats économiques et sociaux. Par conséquent, le coût de la *non-crétion* de mécanismes efficaces de soutien institutionnel pour promouvoir des gouvernements forts, démocratiques et responsables chez les Premières nations est, à notre avis, bien supérieur au coût de mise en place de ces mécanismes.

À la lumière des défis actuels concernant les appels et de la nécessité de meilleurs mécanismes de soutien institutionnel pour aider les Premières nations à se doter d'une capacité en matière d'élections, nous estimons qu'il faudrait établir une commission électorale et d'appel des Premières nations qui serait indépendante, nationale et/ou régionale, et créée en vertu d'une loi aux fins suivantes : contrôler et superviser sur demande les élections chez les Premières nations; apporter son aide à la préparation de codes électoraux répondant aux normes de bonne gouvernance et entendre les appels en matière d'élections. Nous recommandons donc ce qui suit :

RECOMMANDATION 3

Que le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, en collaboration et en consultation avec les Premières nations et/ou les organismes appropriés régis par un traité, prenne immédiatement des mesures pour créer une Commission électorale et d'appel des Premières nations fonctionnant sur une base régionale et/ou nationale et habilitée à entendre les appels découlant des élections dans les Premières nations et à promouvoir et à renforcer la capacité électorale des Premières nations.

Le comité est conscient que gouverner est une tâche de plus en plus délicate et complexe. Plusieurs témoins ont rappelé que nombre de gouvernements des Premières nations administrent des budgets s'élevant à des millions de dollars et doivent offrir toute une gamme de services (p. ex. : éducation, santé, infrastructures, adduction d'eau et épuration des eaux) relevant normalement de la municipalité et de la province dans un contexte non autochtone. Il faudrait

offrir un appui plus conséquent aux Premières nations pour les aider à se doter de pratiques de gestion et d'administration efficaces. À notre avis, la Commission électorale et d'appel des Premières nations que nous avons proposée pourrait être l'instance appropriée offrant des services de gouvernance et de perfectionnement professionnel leur permettant de se doter de ces capacités; il faut signaler que cette formation par la pratique n'est pas offerte actuellement par le Centre national pour la gouvernance des Premières nations.¹¹⁴

C. Appui aux initiatives régionales

Un certain nombre d'initiatives régionales en cours visent à réformer les mécanismes électoraux des Premières nations et à rétablir une capacité institutionnelle coordonnée en matière d'élections dans les Premières nations. Les Premières nations régies par le Traité 1, l'Assemblée des chefs du Manitoba et l'Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs Secretariat ont lancé chacun des initiatives régionales visant à s'attaquer à toute une gamme de questions électorales et de gouvernance au moyen de mesures politiques et/ou législatives. Le point commun de ces propositions est un mécanisme consultatif individuel auprès des communautés des Premières nations et dont l'objet est d'analyser les éléments éventuels de réforme, par exemple des élections tenues le même jour; des codes électoraux coutumiers communs; les mécanismes de destitution; des mécanismes d'appel coordonnés; un ombudsman pour les élections ou un organisme d'appel indépendant; le prolongement du mandat; et d'autres questions clés. L'aspect qui sous-tend chacune de ces initiatives est l'intérêt à renforcer la capacité électorale institutionnelle régionale par la mise en œuvre d'une approche coordonnée. Ces groupes ont déjà abattu un travail considérable en matière de réforme du système électoral des Premières nations et le comité croit qu'il y aurait lieu d'appuyer ces efforts des Premières nations. Il serait possible également de prévoir que le gouvernement fédéral collabore étroitement avec certaines Premières nations pour définir des approches législatives qui leur conviennent et conviennent à leurs membres.

¹¹⁴ Pour obtenir des renseignements sur le rôle du Centre national pour la gouvernance des Premières nations voir son site Web, notamment la FAQ: <http://www.fngovernance.org/>.

Nous estimons qu'il y a beaucoup de mérite à travailler en partenariat avec les organismes régionaux des Premières nations qui ont mis en avant des propositions de réforme électorale. Ces efforts, selon nous, peuvent aider à savoir ce qui fonctionne le mieux et ce qui ne fonctionne pas et à guider l'élaboration de changements politiques et/ou législatifs dans ce domaine. Nous recommandons par conséquent :

RECOMMANDATION 4

Que le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, en collaboration avec les organismes régionaux intéressés des Premières nations, établisse des projets pilotes pour préparer et mettre en œuvre des initiatives électorales menées par les Premières nations et pour guider l'élaboration de changements politiques et/ou législatifs dans ce domaine.

CONCLUSION

Le droit à l'autonomie gouvernementale doit, pour trouver son expression valable, être fermement enraciné dans l'établissement, la conception et la mise en œuvre, par les Premières nations, des mécanismes qui leur conviennent le mieux pour le choix de leurs dirigeants. L'imposition, parfois violente, du système électoral découlant de la *Loi sur les Indiens* était fondée sur la croyance que les traditions et valeurs des Premières nations étaient de qualité inférieure et à leur résistance obstinée à leur assimilation dans la société dominante. L'assimilation forcée des peuples autochtones, y compris la subversion de leurs systèmes politiques traditionnels, a été un échec moral et politique lamentable. De nos jours, les Premières nations luttent pour se gouverner dans le cadre d'un système séparé de leurs cultures qui a généré, bien trop souvent, des querelles intestines intenable. Le comité croit fermement qu'il faut tourner définitivement et sans équivoque cette page de notre histoire, ne serait-ce que parce qu'elle n'a pas abouti à des structures de gouvernance efficaces.

Les propositions exposées aux présentes reposent sur notre conviction commune qu'un mécanisme communautaire de sélection ou d'élection des dirigeants est au cœur même de l'autonomie gouvernementale. Pour que ces mécanismes rendent vraiment compte des cultures, des valeurs et des aspirations des Premières nations, ils doivent être issus des Premières nations elles-mêmes, qui auront conçu et adopté leurs propres mécanismes de sélection de leurs dirigeants, dans le respect des principes de justice naturelle. Notre tâche, en retour, doit être de résister à la tentation de poursuivre dans la voie erronée, quoique bien intentionnée, selon laquelle nos institutions et systèmes politiques sont souhaitables ou même indiqués pour eux.

Date de la réunion	Organisation et porte-parole	Mémoire
6 mai 2009	<p>À titre personnel :</p> <p>Bradford W. Morse, professeur, Faculté de droit de l'Université d'Ottawa ;</p> <p>John Graham, associé principal, Institut sur la gouvernance ;</p> <p>Shin Imai, professeur, Osgoode Hall Law School, York University.</p>	X
12 mai 2009	<p>Assemblée des Premières Nations :</p> <p>Shawn Atleo, chef régional, Colombie-Britannique ;</p> <p>Karen Campbell, conseillère principale en politiques.</p>	
13 mai 2009	<p>Affaires indiennes et du Nord Canada :</p> <p>Brenda Kustra, directrice générale de la gouvernance, Services financiers et fiduciaires ;</p> <p>Marc Boivin, gestionnaire, Direction générale de la gouvernance ;</p> <p>Nathalie Nepton, directrice, Direction de l'administration des bandes.</p>	X
25 mai 2009	<p>Assembly of Manitoba Chiefs :</p> <p>Ron Evans, grand chef.</p> <p>Première nation Sagkeeng :</p> <p>Donovan Fontaine, chef.</p> <p>Southern Chiefs Organization :</p> <p>Morris J. Swan Shannacappo, grand chef.</p> <p>Treaty One First Nations :</p> <p>Paul Chief, conseiller, Première nation Brokenhead Ojibway ;</p> <p>Chef Glenn Hudson, Première nation Peguis ;</p> <p>Chef Terrance Nelson, Première nation Roseau River.</p>	X

Première nation Long Plain :

David Meeches, chef.

Dakota Ojibway Tribal Council :

X

Robert Daniels, chef intérimaire de la direction générale.

À titre personnel :

X

Clifton Starr ;

Gerald McIvor ;

Norman Traverse ;

Cyril Keeper.

26 mai 2009

Première nation Canupawakpa Dakota :

Frank Brown, chef.

Swampy Cree Tribal Council :

Grand chef Norman Glen Ross, président ;

Andrew Colomb, chef, Première nation Marvel Colomb.

Interlake Reserves Tribal Council :

Chef Emery Stagg, president.

Première nation Roseau River Anishinabe :

Terrance Nelson, chef.

Première nation Peguis :

Glenn Hudson, chef.

Norway House Cree Nation :

Marcel Balfour, chef.

Première nation de Berens River :

George Kemp, chef.

À titre personnel :

Phyllis Sutherland;

Leah Sutherland;

Kevin Chicago;

X

Tommy Keesick;
Lou Ella Shannacappo;
Jean Courchene;
Roderick Ross;
Elmer Courchene;
Renata Mecorise;
Mary A. Starr.

27 mai 2009

West Region Tribal Council :

Chef Norman Bone, président.

Première nation Keeseekoowenin Ojibway :

Norman Bone, chef.

Première nation Waywayseecappo :

Murray Clearsky, chef.

Première nation Pine Creek :

Derek Nepinak, chef.

West Region Tribal Council :

Chef Norman Bone, président.

À titre personnel :

Dwayne Blackbird ;

Mike D. Ahmo ;

Murray Clearsky.

Première nation Skownan :

Joseph Maud, conseiller.

2 juin 2009

À titre personnel :

Jim Aldridge ;

Wendy Cornet.

X

3 juin 2009

Congrès des peuples autochtones :

X

Kevin Daniels, chef national intérimaire.

10 juin 2009	<p>Manitoba Keewatinook Ininew Okimowin : Louis Harper, conseiller en politique.</p> <p>Dakota Ojibway Tribal Council : X</p> <p>Chef Ken Chalmers, président ; David Meeches, chef ; Robert Daniels, chef de la direction générale.</p>
16 juin 2009	<p>Chefs de l'Ontario : X</p> <p>Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario ; Johanna Lazore, analyste principale, Politiques.</p>
16 septembre 2009	<p>À titre personnel : X</p> <p>Jerome Slavik, avocat, Ackroyd LLP.</p>
29 septembre 2009	<p>Bande indienne Upper Nicola : Tim Manuel, chef.</p> <p>Première nation Spallumcheen : Wayne Christian, chef.</p> <p>Première nation Saik'uz : Joanne Teegee, directrice.</p> <p>Première nation Westbank : Larry Derrickson, conseiller.</p> <p>À titre personnel : Virginia George.</p>

30 septembre
2009

Première nation Bella Coola :

X

Theresa Hood, gestionnaire par intérim de la Bande.

Première nation Alexis Creek :

Ervin Charleyboy, chef.

À titre personnel :

Bruce Mack ;

Eleanor Lowe ;

Leonie Spurr ;

Dennis Patrick.

Première nation Alexandria :

Cary Morin, gérant de bande.

2 octobre 2009 **Première nation Musqueam :**

Ernest Clark Campbell, chef.

Première nation Cheam :

Sid Douglas, chef.

Première nation Nicomen :

Donna Gallinger, chef.

Première nation Ucluelet :

Violet Mundy, chef.

Première nation Nanoose :

David Bob, chef.

Première nation Malahat :

Randy Daniels, chef.

Première nation Lytton :

Janet Webster, chef.

Bande Laxkw'alaams :

Eugene Bryant, conseiller.

Première nation Boothroyd :

Phillip Campbell, chef.

7 octobre 2009	Femmes autochtones du Québec Inc. : Ellen Gabriel, présidente.	X
	Conseil de bande Kitigan Zibi : Gilbert Whiteduck, chef.	X
27 octobre 2009	Secrétariat de l'Atlantic Policy Congress of First Nation Chiefs : Chef Lawrence Paul, coprésident ; Chef Noah Augustine, coprésident.	X
	Union of New Brunswick Indians : Chef Noah Augustine, president.	X
28 octobre 2009	À titre personnel : Lynne Groulx, présidente, Centre de recherche et de droit autochtone Inc.	X
Pas de date spécifique	À titre personnel : Cathy Ginnish.	X
Pas de date spécifique	Première nation Membertou : Kevin Christmas.	X
Pas de date spécifique	À titre personnel : Donna Isaac.	X