



First Session
Thirty-ninth Parliament, 2006

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Aboriginal Peoples

Chair:

The Honourable GERRY ST. GERMAIN, P.C.

Tuesday, November 28, 2006
Tuesday, December 5, 2006, 2006 (in camera)
Wednesday, December 6, 2006
Tuesday, December 12, 2006

Issue No. 12

Ninth and tenth meetings on:

The involvement of Aboriginal communities and businesses in economic development activities in Canada

Twelfth (final) meeting on:

The Government of Canada's Specific Claims policy

First (final) meeting on:

Bill C-34, An Act to provide for jurisdiction over education on First Nation lands in British Columbia

INCLUDING:

THE FOURTH REPORT OF THE COMMITTEE

(Bill C-34, An Act to provide for jurisdiction over education on First Nation lands in British Columbia)

THE FIFTH REPORT OF THE COMMITTEE

(Final report of the committee on the Specific Claims process entitled *Negotiation or Confrontation: It's Canada's Choice*)

APPEARING:

The Honourable Jim Prentice, P.C., M.P., Minister of Indian Affairs and Northern Development and Federal Interlocutor for Métis and Non-Status Indians

WITNESSES:

(See back cover)

Première session de la trente-neuvième législature, 2006

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Peuples autochtones

Président :

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

Le mardi 28 novembre 2006
Le mardi 5 décembre 2006 (à huis clos)
Le mercredi 6 décembre 2006
Le mardi 12 décembre 2006

Fascicule n° 12

Neuvième et dixième réunions concernant :

La participation des peuples et entreprises autochtones aux activités de développement économique au Canada

Douzième (dernière) réunion concernant :

Le processus fédéral de règlement des revendications particulières

Première (dernière) réunion concernant :

Le projet de loi C-34, Loi concernant la compétence en matière d'éducation sur les terres autochtones en Colombie-Britannique

Y COMPRIS :

LE QUATRIÈME RAPPORT DU COMITÉ

(Le projet de loi C-34, Loi concernant la compétence en matière d'éducation sur les terres autochtones en Colombie-Britannique)

LE CINQUIÈME RAPPORT DU COMITÉ

(Rapport final du comité sur le processus fédéral des revendications particulières intitulé *Négociations ou affrontements : le Canada a un choix à faire*)

COMPARAÎT :

L'honorable Jim Prentice, C.P., député, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits

TÉMOINS :

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
ABORIGINAL PEOPLES

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

The Honourable Nick G. Sibbenton, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

Campbell	* LeBreton, P.C.
Dyck	(or Comeau)
Gill	Lovelace Nicholas
Gustafson	Peterson
* Hays (or Fraser)	Segal
Hubley	Watt

*Ex officio members

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
PEUPLES AUTOCHTONES

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

Vice-président : L'honorable Nick G. Sibbenton
et

Les honorables sénateurs :

Campbell	* LeBreton, C.P.
Dyck	(ou Comeau)
Gill	Lovelace Nicholas
Gustafson	Peterson
* Hays (ou Fraser)	Segal
Hubley	Watt

*Membres d'office

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Monday, December 11, 2006:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Segal, seconded by the Honourable Senator Keon, for the second reading of Bill C-34, An Act to provide for jurisdiction over education on First Nation lands in British Columbia.

After debate,

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

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator St. Germain, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Keon, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples.

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

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat*, du lundi 11 décembre 2006 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Segal, appuyée par l'honorable sénateur Keon, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-34, Loi concernant la compétence en matière d'éducation sur les terres autochtones en Colombie-Britannique.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur St. Germain, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Keon, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des peuples autochtones.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, November 28, 2006
(23)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 9 a.m. this day, in room 160-S Centre Block, the Deputy Chair, the Honourable Nick G. Sibbeston, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Dyck, Hubble, Lovelace Nicholas, Peterson and Sibbeston (5).

In attendance: From the Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament, Tonina Simeone.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, May 9, 2006, the committee continued its study on the involvement of aboriginal communities and businesses in economic development activities in Canada. (*See Issue No. 2, Wednesday, May 31, 2006, for the full text of the Order of Reference.*)

WITNESSES:

Nunavut Tunngavik Inc.:

Alastair Campbell, Senior Policy Advisor;
Brad Hickes, Acting Director, Economic and Business Development;
Glenn Cousins, Executive Director, Nunavut Economic Forum;
Okalik Eegeesiak, Director, Social and Economic Development, Inuit Tapiriit Kanatami.

Grand Council of the Crees:

Jack Blacksmith, President, Cree Regional Economic Enterprises Co. (CREECO) and Chairman of the Board of Compensation;

Matthew Coon Come, member of the board.

The Vice-Chair made opening remarks.

Mr. Campbell and Mr. Hickes each made a statement and answered questions.

At 10 a.m., the committee suspended.

At 10:06 a.m., the committee resumed.

Mr. Blacksmith made a statement and, with Mr. Coon Come, answered questions.

At 11:02 a.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 28 novembre 2006
(23)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd’hui, à 9 heures, dans la pièce 160-S de l’édifice du Centre, sous la présidence de l’honorable Nick G. Sibbeston (*vice-président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Dyck, Hubble, Lovelace Nicholas, Peterson et Sibbeston (5).

Également présente : Tonina Simeone, du Service de l’information et de la recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l’ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 9 mai 2006, le comité poursuit son étude de la participation des peuples et entreprises autochtones aux activités de développement économique au Canada. (*Le texte complet de l’ordre de renvoi figure au le fascicule n° 2, des délibérations du comité du mercredi 31 mai 2006.*)

TÉMOINS :

Nunavut Tunngavik Inc. :

Alastair Campbell, conseiller principal en politiques;
Brad Hickes, directeur intérimaire, Développement des affaires économiques;
Glenn Cousins, directeur général, Nunavut Economic Forum;
Okalik Eegeesiak, directrice, Développement social et économique, Inuit Tapiriit Kanatami.

Grand Conseil des Cris :

Jack Blacksmith, président, Cree Regional Economic Enterprises Co. (CREECO), et président, Conseil du bureau d’indemnité cri;

Matthew Coon Come, membre du conseil.

Le vice-président fait une déclaration.

M. Campbell et M. Hickes font chacun un exposé et répondent ensuite aux questions.

À 10 heures, le comité suspend ses travaux.

À 10 h 6, le comité reprend ses travaux.

M. Blacksmith fait un exposé et répond ensuite aux questions avec M. Coon Come.

À 11 h 2, il est convenu que la séance soit levée jusqu’à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, Tuesday, December 5, 2006
(24)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 9:34 a.m. this day, in camera, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Gerry St. Germain, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Campbell, Gustafson, Gill, Peterson, Sibbenton and St. Germain, P.C. (6).

In attendance: From the Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament: Lisa L. Patterson and Tonina Simeone.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, May 30, 2006, the committee continued its study on the nature and status of the Government of Canada's Specific Claims policy. (*See Issue No. 3, Tuesday, June 13, 2006, for the full text of the Order of Reference.*)

Pursuant to rule 92(2)(f) the committee considered a draft report.

It was agreed that staff remain.

It was agreed that the draft report on specific claims policy, including revised recommendations considered today, be circulated to the members in English only as soon as possible on the understanding that French translation will be available for consideration at the next meeting where the draft report will be considered.

At 10:28 a.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, December 6, 2006
(25)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 6:20 p.m. this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Gerry St. Germain, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Hubley, Sibbenton, St. Germain, P.C., and Watt (4).

Other senator present: The Honourable Senator Corbin (1).

In attendance: From the Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament: Lisa L. Patterson and Tonina Simeone.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

OTTAWA, le mardi 5 décembre 2006
(24)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à huis clos, à 9 h 34, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Gerry St. Germain, C.P. (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Campbell, Gustafson, Gill, Peterson, Sibbenton et St. Germain, C.P. (6).

Également présentes: Du Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement : Lisa L. Patterson et Tonina Simeone.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 30 mai 2006, le comité poursuit son examen sur la nature et le statut du processus fédéral de règlement des revendications particulières. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 3 des délibérations du comité du mardi 13 juin 2006.*)

Conformément à l'alinéa 92(2)f) du Règlement, le comité examine une ébauche du rapport.

Il est convenu d'autoriser le personnel à rester dans la salle.

Il est convenu que l'ébauche de rapport sur le règlement des revendications particulières, y compris les recommandations révisées examinées aujourd'hui, soit distribuée à tous les membres du comité en anglais uniquement dès que possible, sachant que la traduction française sera disponible pour examen à la prochaine séance du comité, lorsque l'ébauche de rapport sera étudiée.

À 10 h 28, il est convenu que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 6 décembre 2006
(25)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 20, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Gerry St. Germain, C.P. (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Hubley, Sibbenton, St. Germain, C.P. et Watt (4).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Corbin (1).

Aussi présentes: Du Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement : Lisa L. Patterson et Tonina Simeone.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, May 9, 2006, the committee continued its study on the involvement of aboriginal communities and businesses in economic development activities in Canada. (See *Issue No. 2, Wednesday, May 31, 2006, for the full text of the Order of Reference.*)

WITNESSES:

As a panel:

EnCana Corporation:

Andrew Popko, Vice-President, Aboriginal Relations.

Forest Products Association of Canada:

Avrim Lazar, President and CEO;

Andrew de Vries, Director, Conservation Biology and Aboriginal Affairs.

The Chair made opening remarks.

Mr. Popko and Mr. Lazar each made a statement and, with Mr. de Vries, answered questions.

At 7:07 p.m., the committee suspended.

At 7:11 p.m., the committee resumed, in camera.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, May 30, 2006, the committee continued its study on the nature and status of the Government of Canada's Specific Claims policy. (See *Issue No. 3, Tuesday, June 13, 2006, for the full text of the Order of Reference.*)

It was agreed that staff remain.

Pursuant to rule 92(2)(f) the committee considered a draft report.

It was agreed:

That the draft report entitled *Negotiation or Confrontation: It's Canada's Choice* be adopted;

That the Chair be authorized to make the changes that were discussed and approved by the members, as well as the minor typographical and grammatical corrections deemed necessary, without however modifying the substance of the report;

That the Chair table this report in the Senate at the earliest opportunity.

At 8:06 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 9 mai 2006, le comité poursuit son examen de la participation des peuples et entreprises autochtones aux activités de développement économique au Canada. (Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 2 des délibérations du comité du mercredi 31 mai 2006.)

TÉMOINS :

En table ronde :

EnCana Corporation :

Andrew Popko, vice-président, Relations avec les Autochtones.

Association des produits forestiers du Canada :

Avrim Lazar, président-directeur général;

Andrew de Vries, directeur, Biologie de conservation et Affaires autochtones.

Le président fait une déclaration d'ouverture.

MM. Popko et Lazar font chacun une déclaration puis, aidés de M. de Vries, répondent aux questions.

À 19 h 7, la séance est interrompue.

À 19 h 11, la séance reprend à huis clos.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 30 mai 2006, le comité poursuit son étude concernant la nature et le statut du processus fédéral de règlement des revendications particulières. (Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 3 des délibérations du comité du mardi 13 juin 2006.)

Il est convenu que le personnel reste dans la salle.

Conformément à l'alinéa 92(2)f) du Règlement, le comité examine une ébauche de rapport.

Il est convenu :

Que l'ébauche de rapport intitulé *Négociations ou affrontements : le Canada a un choix à faire* soit adoptée;

Que le président soit autorisé à faire les changements qui ont été discutés et approuvés par les membres, ainsi que toutes corrections typographiques et grammaticales jugées nécessaires, sans toutefois modifier la teneur du rapport;

Que le président dépose son rapport au Sénat aussitôt que possible.

À 20 h 6, il est convenu que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, Tuesday, December 12, 2006
(27)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 9:30 a.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Gerry St. Germain, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Campbell, Dyck, Gill, Hubley, Lovelace Nicholas, St. Germain, P.C., and Watt (7).

Other senator present: The Honourable Senator Fraser (1).

In attendance: From the Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament: Tonina Simeone.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Monday, December 11, 2006, the committee began its consideration of Bill C-34, to provide for jurisdiction over education on First Nation lands in British Columbia.

APPEARING:

The Honourable Jim Prentice, P.C., M.P., Minister of Indian Affairs and Northern Development and Federal Interlocutor for Métis and Non-Status Indians.

WITNESSES:

Indian and Northern Affairs Canada:

Paula Isaak, Education Jurisdiction Negotiator;

Lynne Huestis, Counsel, Justice Canada.

First Nations Education Steering Committee of British Columbia:

Christa Williams, Executive Director;

Nathan Matthew, Chief Negotiator;

Nancy Morgan, Legal Counsel;

Jan Haugen, Executive Assistant.

The Chair made opening remarks.

The minister made a statement and answered questions.

At 10:16 a.m., the committee suspended.

At 10:18 a.m., the committee resumed.

Mr. Matthew and Ms. Williams each made a statement and answered questions.

At 10:32 a.m., it was agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-34, to provide for jurisdiction over education on First Nation lands in British Columbia.

OTTAWA, le mardi 12 décembre 2006
(27)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd’hui, à 9 h 30, dans la salle 160-S de l’édifice du Centre, sous la présidence de l’honorable Gerry St. Germain, C.P. (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Campbell, Dyck, Gill, Hubley, Lovelace Nicholas, St. Germain, C.P. et Watt (7).

Autre sénateur présent: L’honorable sénateur Fraser (1).

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

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l’ordre de renvoi adopté par le Sénat le lundi 11 décembre 2006, le comité entreprend son examen du projet de loi C-34, Loi concernant la compétence en matière d’éducation sur les terres autochtones en Colombie-Britannique.

COMPARAÎT:

L’honorable Jim Prentice, C.P., député, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits.

TÉMOINS:

Affaires indiennes et du Nord Canada:

Paula Isaak, négociatrice des compétences en matière d’éducation;

Lynne Huestis, conseillère juridique, Justice Canada.

Comité de coordination de l’éducation des Premières nations de la Colombie-Britannique:

Christa Williams, directrice générale;

Nathan Matthew, négociateur en chef;

Nancy Morgan, conseillère juridique;

Jan Haugen, assistante exécutive.

Le président fait une déclaration liminaire.

Le ministre fait une déclaration puis répond aux questions.

À 10 h 16, la séance est interrompue.

À 10 h 18, la séance reprend.

M. Matthew et Mme Williams font chacun une déclaration puis répondent aux questions.

À 10 h 32, il est convenu que le comité fasse l’examen article par article du projet de loi C-34, Loi concernant la compétence en matière d’éducation sur les terres autochtones en Colombie-Britannique.

It was agreed that the title stand postponed.

Il est convenu de réserver le titre.

It was agreed that clause 1 (short title) stand postponed.

Il est convenu de réserver l'article 1 (titre abrégé).

It was agreed that clauses 2 and 3 carry.

Il est convenu d'adopter les articles 2 et 3.

It was agreed that clauses 4 to 6 carry.

Il est convenu d'adopter les articles 4 à 6.

It was agreed that clauses 7 to 10 carry.

Il est convenu d'adopter les articles 7 à 10.

It was agreed that clauses 11 to 17 carry.

Il est convenu d'adopter les articles 11 à 17.

It was agreed that clauses 18 to 21 carry.

Il est convenu d'adopter les articles 18 à 21.

It was agreed that clause 22 carry.

Il est convenu d'adopter l'article 22.

It was agreed that clause 23 carry.

Il est convenu d'adopter l'article 23.

It was agreed that clause 24 carry.

Il est convenu d'adopter l'article 24.

It was agreed that clause 25 carry.

Il est convenu d'adopter l'article 25.

It was agreed that clauses 26 to 30 carry.

Il est convenu d'adopter les articles 26 à 30.

It was agreed that clause 31 carry.

Il est convenu d'adopter l'article 31.

It was agreed that clauses 32 to 34 carry.

Il est convenu d'adopter les articles 32 à 34.

It was agreed that clause 35 carry.

Il est convenu d'adopter l'article 35.

It was agreed that clause 1 carry.

Il est convenu d'adopter l'article 1.

It was agreed that the title carry.

Il est convenu d'adopter le titre.

It was agreed that this Bill be adopted without amendment.

Il est convenu d'adopter le projet de loi non modifié.

It was agreed that the Chair report the bill to the Senate, without amendment, at the earliest opportunity.

Il est convenu que le président fasse rapport du projet de loi non modifié au Sénat aussitôt que possible.

At 10:35 a.m., it was agreed that the committee adjourned to the call of the Chair.

À 10 h 35, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTEST:

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Gaëtane Lemay

Clerk of the Committee

REPORTS OF THE COMMITTEE

Tuesday, December 12, 2006

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

FOURTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-34, An Act to provide for jurisdiction over education on First Nation lands in British Columbia, has, in obedience to the Order of Reference of Monday, December 11, 2006, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

Tuesday, December 12, 2006

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

FIFTH REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate on Tuesday, May 30, 2006, to examine and report on the general concerns of First Nations in Canada related to the federal Specific Claims process, now tables its final report entitled *Negotiation or Confrontation: It's Canada's Choice*.

Respectfully submitted,

Le président,

GERRY ST. GERMAIN

Chair

(Text of the report appears following the evidence)

RAPPORTS DU COMITÉ

Le mardi 12 décembre 2006

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

QUATRIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le projet de loi C-34, Loi concernant la compétence en matière d'éducation sur les terres autochtones en Colombie-Britannique, a, conformément à l'ordre de renvoi du lundi 11 décembre 2006, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport, sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le mardi 12 décembre 2006

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

CINQUIÈME RAPPORT

Votre Comité, qui a été autorisé par le Sénat, le mardi 30 mai 2006 à examiner, pour en faire rapport, les préoccupations générales des Premières nations du Canada concernant le processus fédéral de règlement des revendications particulières, dépose maintenant son rapport final intitulé *Négociations ou affrontements : le Canada a un choix à faire*.

Respectueusement soumis,

Le président,

GERRY ST. GERMAIN

Chair

(Le texte du rapport paraît après les témoignages)

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, November 28, 2006

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 9 a.m. to examine and report on the involvement of Aboriginal communities and businesses in economic development activities in Canada.

Senator Nick G. Sibbston (*Deputy Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Deputy Chairman: Good morning. Our committee is convened this morning to hear further witnesses on our study to examine the role of Aboriginal people in business and economic projects in our country. We have been to all regions of the country and we have heard many witnesses. Today we have before us representatives from Nunavut Tunngavik.

Alastair Campbell, Senior Policy Advisor, Nunavut Tunngavik Inc.: Thank you, Senator Sibbston. With me today are me Brad Hickes, Acting Director for Business and Economic Development, and two people who are not part of the official Nunavut Tunngavik delegation but who very much interested in what we are saying, Okalik Eegeesiak from the national Inuit organization, the Inuit Tapiriit Kanatami, and Glenn Cousins from Nunavut Economic Forum.

Nunavut Economic Forum is a broad umbrella group that has more than 20 member organizations. It was set up as a think tank for Nunavut economic policy and it coordinates the various policies. Nunavut Tunngavik, the Government of Nunavut and the federal government are all part of it, along with many other groups and organizations, including development corporations. It has an independent perspective, but many of the same concerns and certainly the same interests.

I would like to thank the committee for the opportunity to make the presentation this morning. NTI's president, Paul Kaludjak, very much wanted to be here today. He asked us to extend his regrets; he is not able to come because of prior commitments.

Nunavut Tunngavik Inc., NTI, represents Nunavut Inuit and is responsible for implementing the Nunavut Land Claims Agreement. There are about 25,000 Inuit beneficiaries registered under the agreement and 90 per cent of them live in Nunavut.

The Nunavut Land Claims Agreement was signed in 1993. It is a treaty under section 35 of the Constitution Act, 1982. It is the biggest land claims agreement in Canadian history. Nunavut covers one fifth of the land mass of Canada and also includes adjacent marine areas. Under the Nunavut Land Claims Agreement, fee simple title to about 18 per cent of Nunavut is owned by three regional Inuit associations,

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 28 novembre 2006

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à 9 heures pour étudier, afin d'en faire rapport, la participation des peuples et entreprises autochtones aux activités de développement économique au Canada.

Le sénateur Nick G. Sibbston (*vice-président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le vice-président : Bonjour. Notre comité se réunit ce matin pour entendre d'autres témoins dans le cadre de notre étude de la participation des peuples et entreprises autochtones à des projets de nature économique au pays. Nous sommes allés dans toutes les régions du pays et avons entendu de nombreux témoins. Aujourd'hui nous avons devant nous des représentants de Nunavut Tunngavik.

Alastair Campbell, conseiller principal en politiques, Nunavut Tunngavik Inc. : Merci, sénateur Sibbston. M'accompagnent aujourd'hui Brad Hickes, directeur intérimaire, développement des affaires économiques, et deux personnes qui ne font pas partie de la délégation officielle de Nunavut Tunngavik mais qui sont très intéressées par nos propos, Okalik Eegeesiak de l'organisation inuite nationale Inuit Tapiriit Kanatami, et Glenn Cousins du Nunavut Economic Forum.

Le Nunavut Economic Forum est un groupe de coordination qui comprend plus de vingt membres. Il a été mis sur pied pour étudier le développement économique du Nunavut et il coordonne les diverses politiques. Nunavut Tunngavik, le gouvernement du Nunavut et le gouvernement fédéral en font tous partie, de même que de nombreux autres groupes et organismes, notamment des sociétés de développement. Il a une perspective distincte mais partage les mêmes préoccupations et certainement les mêmes intérêts.

J'aimerais remercier les membres du comité pour l'occasion qui m'est offerte de présenter un exposé ce matin. Le président de NTI, Paul Kaludjak, aurait beaucoup aimé être ici aujourd'hui. Il nous a demandé de vous présenter ses regrets car il n'a pu venir en raison d'engagements qu'il avait déjà pris.

Nunavut Tunngavik Inc., NTI, représente les Inuits du Nunavut et est responsable de la mise en oeuvre de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut. Quelque 25 000 bénéficiaires inuits sont inscrits en vertu de l'accord, et 90 p. 100 d'entre eux habitent le Nunavut.

L'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut a été signé en 1993. Il s'agit d'un traité signé en vertu de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982. C'est le plus important accord sur les revendications territoriales dans l'histoire du Canada. Le Nunavut couvre le cinquième de la superficie terrestre du Canada et englobe notamment des zones marines adjacentes. En vertu de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut,

and these three regional bodies are represented on the board of NTI. A further 1.8 per cent of subsurface title is owned by NTI.

NTI participates in national and international Inuit and Aboriginal bodies. The president of NTI is a member of the board of the Inuit Tapiriit Kanatami and the Inuit Circumpolar Council that represents Inuit from Greenland across to Siberia. NTI is also active in the Aboriginal land claims agreement coalition established in 2003. Its aim is to develop a forward-looking policy in implementing modern treaties, that is, modern land claims agreements. Besides NTI, in the coalition there are Aboriginal groups from Labrador, Northern Quebec, James Bay, Mackenzie Valley, Yukon and Northern British Columbia.

The coalition held two major conferences on claims implementation in 2003 and 2006. I would like to tell you that the coalition will be meeting in Ottawa on December 6, and I expect that this committee will be receiving a letter from the coalition. NTI would very much encourage members of the committee to meet with the coalition at that time, if possible.

The concern of this committee is conditions that foster or hinder development in Aboriginal communities. We can provide some comments on that from a Nunavut perspective. Our approach is based on *Nunavut Economic Outlook* and *Nunavut Economic Development Strategy* and we will leave copies of those documents here with the committee.

Essentially, we follow the Conference Board of Canada in talking about development as four forms of capital that must be developed: natural, physical, human and organizational. Each has its own particular role or place. What is important is that these are synergistic; you cannot isolate one from the other. We will use this framework to outline some of the opportunities, challenges and obstacles facing development in Nunavut.

Mr. Hickes will now talk about some of the natural capital and what it means in terms of Nunavut's economy and the place of Inuit in that economy.

Brad Hickes, Acting Director, Economic and Business Development, Nunavut Tunngavik Inc.: As Mr. Campbell just mentioned, I will discuss natural capital. Natural capital includes water, vegetation, land, minerals, oil and gas, fish, animals and the landscape. It also includes knowledge of these natural assets.

Natural capital sustains a traditional economy. Nunavut's economy depends both on land-based activities, such as hunting and fishing, and on wages and commercial activity. While it is difficult to quantify the value of the traditional economy in monetary terms, there are tangible quality of life benefits, as well as the benefits of nutritious food, cultural heritage and some economic returns.

environ 18 p. 100 du Nunavut appartient en fief simple à trois associations inuites régionales, et ces trois organismes régionaux sont représentés au sein du conseil d'administration de NTI. Cette dernière détient en outre des droits sur 1,8 p. 100 du sous-sol.

NTI est membre d'organisations inuites et autochtones nationales et internationales. Le président de NTI est membre du conseil d'administration d'Inuit Tapiriit Kanatami et du Conseil circumpolaire inuit, qui représente les Inuits depuis le Groenland jusqu'à la Sibérie. NTI joue également un rôle actif dans la coalition formée en 2003 pour favoriser les accords sur les revendications territoriales autochtones. Son objectif consiste à élaborer une politique progressiste en vue de la mise en oeuvre de traités modernes, c'est-à-dire des accords modernes sur les revendications territoriales. Outre NTI, la coalition comprend des groupes autochtones du Labrador, du Nord québécois, de la Baie James, de la vallée du Mackenzie, du Yukon et du nord de la Colombie-Britannique.

La coalition a tenu deux importantes conférences sur la mise en oeuvre des revendications en 2003 et en 2006. J'aimerais vous dire que la coalition se réunira à Ottawa le 6 décembre, et je crois que le comité devrait recevoir une lettre de la coalition. Les responsables de NTI invitent les membres du comité à rencontrer les membres de la coalition à cette occasion, si possible.

L'objectif de ce comité est de connaître les conditions qui favorisent ou entravent le développement dans les collectivités autochtones. Nous pouvons vous donner à cet égard le point de vue du Nunavut. Notre approche est inspirée de *Nunavut Economic Outlook* et de *Nunavut Economic Development Strategy*, deux documents dont nous remettrons des exemplaires au comité.

Essentiellement, nous suivons le Conference Board du Canada en ce qui concerne les quatre formes de capital à développer : naturel, physique, humain et organisationnel. Chacun a son propre rôle et sa propre place. Ce qui importe, c'est leur synergie; on ne peut les isoler les uns des autres. Nous utiliserons ce cadre pour décrire certaines des possibilités et certains des défis et des obstacles au développement au Nunavut.

M. Hickes parlera maintenant du capital naturel, de son importance dans l'économie du Nunavut et de la place des Inuits dans cette économie.

Brad Hickes, directeur intérimaire, Développement des affaires économiques, Nunavut Tunngavik Inc. : Comme vient de le mentionner M. Campbell, je vais parler de capital naturel. Le capital naturel comprend l'eau, la végétation, la terre, les minéraux, le pétrole et le gaz, les poissons, les animaux et le paysage. Il comprend également la connaissance de ces biens naturels.

Le capital naturel permet d'assurer la viabilité d'une économie traditionnelle. L'économie du Nunavut dépend à la fois d'activités rattachées aux ressources naturelles, par exemple la chasse et la pêche, et d'activités commerciales et rémunérées. Bien qu'il soit difficile de quantifier la valeur de l'économie traditionnelle en termes monétaires, elle n'en offre pas moins des avantages tangibles en ce qui concerne la qualité de la vie, ainsi que la qualité des aliments, le patrimoine culturel et certaines retombées économiques.

The Baffin Fisheries Coalition has worked closely with Royal Greenland, a Greenlandic Crown corporation, and has obtained 51 per cent ownership of two vessels, the *Inuksuk 1* and the *Ujukuak*. Earlier this year, Nunavut secured a 2,500-tonne turbot quota increase in the offshore division 0A. As of November 14, 2006, Nunavut vessels successfully fished their entire turbot quota in the division 0A. This shows that Nunavut has the ability to expand its fishing industry.

As expected, Nunavut's mining industry output decreased from 2003 to 2006 as mines closed — Polaris, Strathcona and Lupin. The pace of mining development is now growing with the opening of the Jericho mine this summer and the recent approval for two more mines to go ahead. Exploration continues to be intensive and more development is anticipated in all three regions of Nunavut.

Impact benefit agreements are provided for in the Nunavut Land Claims Agreement and can secure community employment and commercial benefits from mining developments. The Nunavut Land Claims Agreement also provides for a small portion of Crown royalties to be paid to the Nunavut Trust.

Considerable investments are being made to increase our knowledge of our natural capital, including geosciences and geological mapping, fish stock studies and wildlife studies, using a combination of conventional scientific methods and traditional knowledge.

The northern environment is vulnerable to contaminants that can get into the food chain at concentrated levels and ultimately be consumed. In the Baffin and Kivalliq regions, more than one quarter of the population is taking in levels of mercury through country food — that is caribou, seal and all the wildlife harvested through traditional hunting activities — that are considered above the level known to be safe. Studies have also found high levels of PCB concentration in Inuit women, including those living in Nunavut.

As part of natural capital, we would like to focus on tourism as a sector of the economy that is closely tied to natural capital assets. Tourism was identified in *Nunavut Economic Development Strategy* as offering excellent prospects for large-scale growth. This sector can provide some of the economic diversity required for the Nunavut economy. A key factor that makes this sector desirable is that it helps stimulate economic activities in remote areas that have few economic alternatives.

If managed properly, tourism is environmentally sustainable. There is the SMART program, a Sustainable Model for Arctic Regional Tourism, which gets more into ecotourism and fits well with Inuit culture.

La Baffin Fisheries Coalition a travaillé en étroite collaboration avec Royal Greenland, une société d'État groenlandaise, et a obtenu une part de 51 p. 100 dans la propriété de deux navires, l'*Inuksuk 1* et l'*Ujukuak*. Au début de cette année, le Nunavut a obtenu une augmentation du quota de pêche au turbot de 2 500 tonnes dans la division hauturière 0A. Au 14 novembre 2006, les navires du Nunavut avaient pris la totalité de leur quota de turbot dans la division 0A, ce qui montre que le Nunavut a la capacité de développer son industrie de la pêche.

Comme on pouvait s'y attendre, la production de l'industrie minière du Nunavut a diminué de 2003 à 2006 et des mines ont fermé — Polaris, Strathcona et Lupin. Aujourd'hui le développement minier a repris sa croissance grâce à l'ouverture de la mine Jericho cet été et l'approbation récente de l'ouverture de deux autres mines. L'exploration demeure importante et il devrait y avoir encore du développement dans les trois régions du Nunavut.

Des ententes sur les répercussions et les avantages sont prévues dans l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut et peuvent créer de l'emploi dans les collectivités et des avantages commerciaux découlant de l'exploitation minière. L'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut prévoit également le versement de redevances à la Fiducie du Nunavut.

Des investissements considérables sont faits pour accroître notre connaissance de notre capital naturel, notamment par le biais de la cartographie géoscientifique et géologique, l'étude des stocks de poissons et des études sur la faune réalisées à l'aide de méthodes scientifiques conventionnelles et des connaissances traditionnelles.

L'environnement nordique est vulnérable aux contaminants qui peuvent se retrouver dans la chaîne alimentaire à des concentrations élevées et être éventuellement consommés. Dans les régions de Baffin et de Kivalliq, plus du quart de la population absorbe du mercure à des concentrations supérieures à celles qui sont considérées comme sécuritaires en mangeant de la nourriture locale — du caribou, du phoque et tout le gibier chassé de façon traditionnelle. Des études ont aussi révélé la présence de concentrations de PCB chez les femmes inuites, notamment celles vivant au Nunavut.

Pour ce qui concerne le capital naturel, nous aimerais nous concentrer sur le tourisme, un secteur de l'économie auquel sont étroitement liés les actifs du capital naturel. Selon la stratégie de développement économique du Nunavut (*Nunavut Economic Development Strategy*), le tourisme offre d'excellentes perspectives de croissance à grande échelle. Ce secteur peut offrir une partie de la diversité économique qu'exige l'économie du Nunavut. Il est attrayant car il permet de stimuler l'activité économique dans les régions éloignées où les possibilités de développement économique sont peu nombreuses.

S'il est géré correctement, le tourisme est durable sur le plan de l'environnement. Il y a le programme SMART (Sustainable Model for Arctic Regional Tourism) qui fait davantage dans l'écotourisme et convient bien à la culture inuite.

With additional resources and training opportunities, more Inuit would have access to an economic sector that provides a bridge between land-based activities and the commercial economy. Direct funding for tourism amounts to \$2.8 million from the Government of Nunavut. Tourism also receives federal funding through Indian and Northern Affairs Canada, Aboriginal Business Canada, Canadian Tourism Commission, Canadian Tourism Human Resource Council, Canadian Heritage, and Parks Canada.

An issue with these funding programs is their accessibility to Nunavut Inuit. There are reoccurring delivery problems. Program funding channels are designed and operated based on Southern Canadian models, which reflect other geographic needs and might not be suitable for Nunavut.

That is the natural capital. I think Mr. Campbell will speak more about the physical capital.

Mr. Campbell: Physical capital is usually understood as infrastructure — housing, government buildings, et cetera. Often one hears the comment that so much money is spent in Nunavut with little return. Partly that is because there are 25 communities in Nunavut. Because they are isolated from each other, each community needs a certain amount of infrastructure, such as airstrip, power plant, RCMP detachment, municipal facilities and school. There are no roads or rail links to other parts of Canada or between communities. Transportation is by air or by sealift, with a shipping season that runs from July to November in the southern parts of Nunavut.

There are major diseconomies of scale in Nunavut's physical infrastructure and in other aspects of Nunavut's economy as well. Connected to this is what we could call an infrastructure deficit. Much of Nunavut's infrastructure is aging; it is overused. Despite reliance on sealift for construction materials, fuels, food and general cargo, there are no deep-water port facilities. The lack of deep-water port facilities creates problems for construction, such as timing problems for unloading materials. It also limits Nunavut from obtaining the full benefits of its commercial fishery and reduces tourism potential, because tourists have to be taken from the boat and put into other boats to be taken to shore.

There are no hydroelectricity plants or grid connections. Diesel fuel is used to generate electricity. Electrical costs range from about somewhere in the region of 40 cents per kilowatt hour to \$1.12, which you can compare to approximately 7.5 cents per kilowatt hour in Ottawa, for example.

S'ils disposaient de ressources additionnelles et avaient davantage d'occasions de formation, un plus grand nombre d'Inuits auraient accès à un secteur économique qui leur permet de faire le pont entre les activités rattachées aux ressources naturelles et l'économie commerciale. Le gouvernement du Nunavut verse 2,8 millions de dollars pour le financement direct du tourisme. Des fonds sont également versés dans le secteur du tourisme par Affaires indiennes et du Nord Canada, Entreprise autochtone Canada, la Commission canadienne du tourisme, le Conseil canadien des ressources humaines en tourisme, Patrimoine canadien et Parcs Canada.

Le problème en ce qui concerne ces programmes de financement, c'est leur accessibilité aux Inuits du Nunavut. Il y a des problèmes récurrents de prestation. Les mécanismes des programmes de financement sont conçus et appliqués en fonction de modèles qui viennent du sud canadien. Ils tiennent compte d'autres besoins géographiques et ne conviennent pas nécessairement au Nunavut.

Voilà pour le capital naturel. Je crois que M. Campbell abordera la question du capital physique.

M. Campbell : Le capital physique s'entend généralement de l'infrastructure — le logement, les immeubles gouvernementaux, et cetera. On entend souvent dire que beaucoup d'argent est dépensé au Nunavut mais que les retombées sont peu nombreuses. C'est en partie parce qu'il n'y a que 25 collectivités au Nunavut. Comme elles sont éloignées les unes des autres, chacune d'elles a besoin de certaines infrastructures, par exemple une piste d'atterrissement, une installation de production d'électricité, un détachement de la GRC, des installations municipales et une école. Il n'y a aucun lien routier ou ferroviaire avec le reste du Canada ou entre les collectivités. Le transport se fait par air ou par mer, et la saison du transport s'étend de juillet à novembre dans la partie sud du Nunavut.

L'infrastructure physique du Nunavut comporte d'importantes déséconomies d'échelle, tout comme d'autres aspects de l'économie du Nunavut. Nous avons à cet égard ce que nous pourrions appeler un déficit d'infrastructure. Une bonne partie de l'infrastructure du Nunavut vieillit; elle est surutilisée. Même si nous comptons sur le transport maritime pour la livraison des matériaux de construction, du carburant, de la nourriture et de divers autres articles, il n'y a aucune installation portuaire en eau profonde. L'absence d'installations portuaires en eau profonde crée des problèmes dans la construction, par exemple en raison du temps qu'il faut pour décharger les matériaux. Elle empêche également le Nunavut d'exploiter pleinement sa pêche commerciale et réduit les possibilités en matière de tourisme car les touristes doivent descendre du navire pour monter à bord d'autres bateaux pour se rendre à terre.

Il n'y a aucune centrale hydroélectrique ni de branchement de réseau. L'électricité est produite à partir de carburant diesel. Le prix de l'électricité varie d'environ 40 cents à 1,12 \$ le kilowattheure, alors qu'à Ottawa, par exemple, il est d'environ 7,5 cents le kilowattheure.

It is worth mentioning that climate change is having a severe impact on Nunavut's physical capital. Changing weather conditions can restrict access to mineral resources as winter roads become less reliable. We saw this last year in the Northwest Territories in terms of access to mines, and also in Nunavut with the developing Jericho mine. Also, much of the infrastructure is built on permafrost. Among the effects of climate change are changes in permafrost, which may have major cost implications.

Housing is an important example of the deficit in Nunavut's infrastructure. Nunavut currently has the highest rate of overcrowding in housing in Canada. It has been demonstrated in a study by Frank Tester, a sociologist at the University of British Columbia — and it is generally known apart from that particular study — that many negative social indications, such as substance abuse, family violence and even suicide, are linked to overcrowded housing conditions. Poor health conditions also come from overcrowded housing.

In 2005, there was a joint NTI-government report on housing, which concluded that about 500 to 600 units a year are needed to cover the backlog of housing and to maintain progress in relation to the expanding population.

The federal government recently provided \$200 million to the Nunavut Housing Corporation, and this is expected to provide 725 to 750 units over five years. We certainly recognize the importance of this contribution as very valuable, even though it is short of being able to provide the 500 to 600 units that are required annually. We mention this not only to acknowledge the step that has been taken but also to indicate the real size of the step that needs to be taken.

I would comment briefly on two other sections, and perhaps Mr. Hickes can speak to human capital.

Mr. Hickes: Human capital is the people who live in Nunavut, including their knowledge, skills and abilities. Based on a 2004 estimate, Nunavut's population is around 30,000 people. Approximately 85 per cent of the population is Inuit. Iqaluit is the largest community and the capital and has a population of about 6,500. It is also the only tax-based municipality in Nunavut. Nunavut has the youngest population in Canada, the median age being 22 years as compared to a median age of 37.6 years for Canada as a whole. It is a very young population.

Mr. Justice Thomas Berger has found a failure in the Nunavut educational system with regard to successfully educating Inuit students. The graduation rate is only 25 per cent. In his view, the failure to provide adequately for instruction in Inuktitut beyond the elementary grades bears a great deal of responsibility for this failure. Although the picture is bleak overall, there are hopeful signs. One of those signs is that the number of students applying for funding through Financial Assistance to Nunavut Students, FANS, has increased from 815 students in 2002-03 to 1,292 students in 2005-06.

Il importe de noter que le changement climatique a des conséquences graves sur le capital physique du Nunavut. Les conditions météorologiques peuvent restreindre l'accès aux ressources minérales en raison des routes qui deviennent moins fiables. Nous l'avons vu l'an dernier dans les Territoires du Nord-Ouest dans le cas de l'accès aux mines, ainsi qu'au Nunavut dans le cas de la mise en exploitation de la mine Jericho. En outre, une bonne partie de l'infrastructure repose sur le pergélisol. Le changement climatique modifie le pergélisol, ce qui peut avoir d'importantes conséquences sur le plan des coûts.

Le logement constitue un bon exemple du déficit d'infrastructure du Nunavut. Le Nunavut a en ce moment le taux le plus élevé de surpeuplement des logements au Canada. Il a été démontré dans une étude de Frank Tester, sociologue à l'Université de la Colombie-Britannique — et le fait est généralement connu en dehors des cadres de cette étude — que de nombreux problèmes sociaux, par exemple l'abus d'alcool ou d'autres substances, la violence familiale, et même le suicide, ont un lien avec le surpeuplement des logements. Le mauvais état de santé est également attribuable au surpeuplement des logements.

En 2005, un rapport sur le logement préparé par NTI et le gouvernement a conclu qu'il faudrait de 500 à 600 unités par année pour combler le retard dans le logement et pour maintenir le rythme par rapport à la croissance de la population.

Le gouvernement fédéral a récemment versé 200 millions de dollars à la Société d'habitation du Nunavut, ce qui devrait permettre la mise en place de 725 à 750 unités sur une période de cinq ans. Nous reconnaissions certainement l'importance de cette contribution fort valable, même si elle ne permettra pas d'obtenir les 500 à 600 unités requises chaque année. Nous le soulignons non seulement pour reconnaître la mesure qui a été prise mais aussi pour illustrer la véritable ampleur de la mesure qui doit être prise.

Je pourrai faire de brefs commentaires sur deux autres sections, et M. Hickes pourra parler de capital humain.

M. Hickes : Le capital humain, ce sont les gens qui habitent le Nunavut, leurs connaissances, leurs compétences et leurs capacités. Selon une estimation de 2004, la population du Nunavut est d'environ 30 000 personnes. Environ 85 p. 100 de la population est inuite. Iqaluit en est la capitale et la plus importante collectivité, et sa population est d'environ 6 500 personnes. Elle est également la seule municipalité du Nunavut qui perçoit des taxes. Le Nunavut a la population la plus jeune du Canada, l'âge médian y étant de 22 ans. Il est de 37,6 ans dans l'ensemble du Canada. C'est une population très jeune.

Le juge Thomas Berger a constaté une lacune dans le système d'éducation du Nunavut pour ce qui concerne la réussite des élèves. Le taux d'obtention de diplôme n'y est que de 25 p. 100. À son avis, l'absence d'enseignement adéquat en inuktitut après le primaire est largement responsable de cet échec. Bien que la situation puisse sembler sombre dans l'ensemble, il y a des signes encourageants. Par exemple, le nombre d'élèves qui demandent du financement par l'entremise de l'aide financière aux élèves du Nunavut est passé de 815 en 2002-2003 à 1 292 en 2005-2006.

In considering Nunavut's capital deficit, the health deficit must be acknowledged. The Nunavut government spends about 22 per cent of its GDP on health care. That is more than double the Canadian average. Transportation costs are also a major contributor to the high expenditures, but there are significant health concerns as well.

The infant mortality rate is three times higher in Nunavut than the Canadian average. Life expectancy for men is 67 years in Nunavut, compared to 75 years in Canada as a whole. It is 70 years for women compared to 81 years in Canada as a whole. As well, Nunavut has the highest tuberculosis rate in Canada. The rate of lower respiratory tract infections in Nunavut is among the highest in the world.

Mr. Campbell: I will cover briefly the last aspect of capital development. Organizational capital is often left out of the picture but, in fact, it is very important. By organizational capital we mean the structure and operations of government; the private sector; in Nunavut's case, Inuit organizations; non-profit bodies; and generally social organization as a whole. It is important that Nunavut is a territorial government like the other territorial governments. There is a land claims agreement that provides a single regime for the land claims settlement for the whole of Nunavut, giving some certainty. There is a difference between Nunavut and other jurisdictions in that regard. For example, industry knows what it is dealing with in terms of title to land, unlike in areas of Canada where claims have not been settled.

There are a number of institutions of public government. They are joint management boards comprised of Inuit and government representatives set up under the land claims agreement. However, there are some problems, such as the fact that the institutions for public government are not properly resourced. Recently, Justice Berger made an effort at conciliation between NTI and the government on what should be the resourcing level for these institutions. He has recommended resourcing needs, to which the parties agreed, but progress has not been made in securing the funding so we do not know where it stands. Unfortunately, implementation of the Nunavut Land Claims Agreement is a characteristic story of slow progress, perhaps no progress, even when there appears to have been an agreement.

It is worth mentioning government contracting. Government is the driver of the Nunavut economy, spending about 60 per cent of the territory's gross domestic product compared to only 22 per cent for the rest of Canada. Government contracting is provided for in article 24 of the Nunavut Land Claims Agreement, which requires the two governments to develop and maintain procurement policies for Inuit firms and for all government contracts. In accordance with article 24, the Government of Nunavut, with NTI, has established a policy

Lorsqu'on évalue le déficit en capital du Nunavut, il faut tenir compte du déficit dans la santé. Le gouvernement du Nunavut consacre environ 22 p. 100 de son PIB à la santé. C'est plus du double de la moyenne canadienne. Les transports représentent une partie importante des dépenses mais il y a aussi de graves préoccupations en ce qui concerne la santé.

Le taux de mortalité infantile est trois fois plus élevé au Nunavut que la moyenne canadienne. L'espérance de vie des hommes est de 67 ans au Nunavut, comparé à 75 ans dans l'ensemble du Canada. Elle est de 70 pour les femmes, comparé à 81 ans dans l'ensemble du Canada. En outre, le Nunavut a le nombre de cas de tuberculose le plus élevé au Canada. Le nombre d'infections des voies respiratoires inférieures au Nunavut est parmi les plus élevés au monde.

M. Campbell : J'aborderai brièvement le dernier aspect du développement du capital. Le capital organisationnel est souvent négligé mais en fait, il est très important. Le capital organisationnel comprend la structure et les opérations du gouvernement; le secteur privé; dans le cas du Nunavut, les organisations inuites; les organismes sans but lucratif; et l'organisation sociale dans son ensemble. Il est important que le Nunavut ait un gouvernement territorial comme les autres gouvernements territoriaux. Il y a un accord sur les revendications territoriales qui permet d'avoir un régime unique pour le règlement des revendications territoriales de l'ensemble du Nunavut, ce qui nous procure une certaine assurance. Il y a une différence entre le Nunavut et d'autres administrations à cet égard. Par exemple, les industries savent à quoi s'en tenir en ce qui concerne les titres de propriété, contrairement aux régions du Canada où les revendications n'ont pas été réglées.

Il y a de nombreuses institutions de gouvernement populaire. Ce sont des conseils de gestion mixtes composés de représentants inuits et du gouvernement mis sur pied en vertu de l'accord sur les revendications territoriales. Cependant, il y a certains problèmes, par exemple le fait que les institutions de gouvernement populaire n'ont pas les ressources nécessaires. Récemment, le juge Berger a tenté de rapprocher NTI et le gouvernement pour ce qui concerne le niveau de ressourcement de ces institutions. Il a recommandé des besoins en ressourcement, que les parties ont acceptés, mais aucun progrès n'a été fait pour ce qui concerne l'obtention de fonds, ce qui fait que nous ne savons pas où en est le financement. Malheureusement, la mise en oeuvre de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut est un modèle de lenteur des progrès, voire d'absence de progrès, même lorsqu'il semble y avoir eu entente.

La question des contrats gouvernementaux est intéressante. Le gouvernement est le moteur de l'économie du Nunavut. Il dépense environ 60 p. 100 du produit intérieur brut du territoire en comparaison de 22 p. 100 seulement dans le reste du Canada. Les contrats gouvernementaux sont régis par l'article 24 de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, qui oblige les deux gouvernements à se doter de politiques d'approvisionnement en faveur des firmes inuites pour tous les contrats gouvernementaux. Conformément à l'article 24, le gouvernement du Nunavut, en

that provides for bid preferences for Inuit firms and businesses, Nunavut firms, and local businesses. Nunavut Inuit firms may receive a 21 per cent bid preference on certain contracts.

There have been disagreements between NTI and the Government of Nunavut in developing this policy but at least we have something in common, while the same cannot be said for the Government of Canada. Treasury Board has told all departments to follow article 24 but there is no overall federal policy. The Nunavut Land Claims Agreement was signed in 1993 but article 24 has not been implemented since the signing. I draw your attention to a lengthy study recently completed by PricewaterhouseCoopers on implementation of the Nunavut Land Claims Agreement during the last five years. The study contains a lengthy chapter on article 24 and I would invite you to read that.

It is worth mentioning, perhaps, that the federal picture is not uniformly bleak. For example, the Department of National Defence, which is responsible for cleaning up about 15 old DEW Line sites across the North. DND negotiated a series of agreements with NTI between 1998 and 2001. The main agreements cover environmental standards, contracting procedures and monitoring. Through those agreements, we have been able to achieve more than 70 per cent Inuit employment on clean-ups and a greater than 70 per cent Inuit firm participation in the value of the contracting business component.

The Indian and Northern Affairs Canada has many high priority contaminated sites, most of them being old DEW Line sites as well. We are seeking an agreement with INAC similar to the one that we have with DND. INAC has agreed to negotiate with us on that subject, and we will respect that. Hopefully, we will be able to achieve a similar agreement.

I would be pleased to entertain any questions that you may have.

The Deputy Chairman: Thank you.

Senator Hubley: Good morning and welcome to the committee. You have done a great deal of work on coming together in organizations to tackle economic development. Certainly, I appreciate the way that you have looked at your four areas of strength.

I have a combined question with respect to two of your comments. It concerns the young population that you have and the educational systems you are able to provide. I think you brought it forward when you spoke about tourism and obtaining training opportunities for young people in that respect. Could you give us an idea of what the educational system is like and what opportunities young people have to move into different fields?

Mr. Hickes: Do you mean in relation to tourism?

Senator Hubley: Yes.

collaboration avec NTI, a mis en place une politique qui accorde la préférence aux firmes et aux entreprises inuites dans les soumissions, aux firmes du Nunavut et aux entreprises locales. La préférence accordée aux firmes inuites du Nunavut peut atteindre 21 p. 100 pour certains contrats.

Il y a eu des désaccords entre NTI et le gouvernement du Nunavut concernant l'élaboration de cette politique, mais au moins nous avons quelque chose en commun, alors qu'on ne peut pas en dire autant du gouvernement du Canada. Le Conseil du Trésor a demandé à tous les ministères d'appliquer l'article 24 mais il n'y a pas de politique fédérale d'ensemble. L'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut a été signé en 1993, mais l'article 24 n'a toujours pas été mis en oeuvre. J'aimerais attirer votre attention sur une volumineuse étude récemment réalisée par PricewaterhouseCoopers concernant la mise en oeuvre de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut au cours des cinq dernières années. L'étude comprend un long chapitre sur l'article 24, et je vous invite à le lire.

Il faut cependant dire que le tableau fédéral n'est pas entièrement sombre. Par exemple, le ministère de la Défense nationale est responsable du nettoyage de quelque 15 installations de l'ancien réseau DEW dans le Nord. Le MDN a négocié une série d'ententes avec NTI entre 1998 et 2001. Les principales ententes portent sur les normes environnementales, les procédures contractuelles et le suivi. Grâce à ces ententes, nous avons pu atteindre un taux d'emploi de plus de 70 p. 100 dans les opérations de nettoyage et une participation de plus de 70 p. 100 des firmes inuites pour ce qui concerne la valeur de la composante des contrats d'entreprises.

Affaires indiennes et du Nord Canada possède de nombreux lieux contaminés prioritaires, la plupart étant également des installations de l'ancien réseau DEW. Nous tentons de conclure avec le MAINC une entente semblable à celle que nous avons conclue avec le MDN. Le MAINC a accepté de négocier avec nous sur cette question et nous respecterons cela. Nous espérons pouvoir conclure une entente similaire.

C'est avec plaisir que je répondrai maintenant à vos questions.

Le vice-président : Merci.

Le sénateur Hubley : Bonjour et bienvenue au comité. Vous avez accompli beaucoup de travail dans la mise sur pied d'organisations pour favoriser le développement économique. J'apprécie certainement votre façon d'évaluer vos forces.

J'ai une question mixte concernant deux de vos commentaires. Elle porte sur votre population de jeunes et les systèmes d'éducation que vous pouvez offrir. Je crois que vous avez abordé la question lorsque vous avez parlé de tourisme et des possibilités de formation des jeunes dans ce domaine. Pourriez-vous nous donner un aperçu du système d'éducation et des possibilités qu'ont les jeunes d'accéder à divers domaines?

M. Hickes : Vous voulez dire en rapport avec le tourisme?

Le sénateur Hubley : Oui.

Mr. Hickes: Presently with tourism, much is being accomplished in the form of marketing. Of the present \$2.8-million investment and the additional funding being provided through the federal government, the bulk is being put into marketing. The equivalent is not being placed into product development. Therefore, there are many marketing campaigns stating that Nunavut exists, but not enough is being done in product development to get those businesses off the ground.

However, you are completely right: the businesses that do exist, if completed properly, could be tied to the educational system. I do not know if it could be accomplished in the form of vocational training, for example, but there are community economic development weeks where tours visit the communities. Nunavut Tourism is part of that effort. They try to advertise the tourism sector as offering viable careers. The potential is definitely there. It would be a natural transition, as stated in the economic development strategy; namely, when these tourism opportunities exist, they lead right from land-based activities.

I think more can be accomplished with regards to that by diversifying the educational base and maybe changing the curriculum to fit into those other avenues. If everyone is put into the cookie cutter system and no marketing is being completed, there will not be any opportunities. Conversely, if not enough is done through product development and an investment made into helping these businesses start acquiring capital, then there will not be any jobs available to go into. I do not know if that answers your question.

Senator Hubley: Yes, it does. I was thinking along the lines of entrepreneurial programs for young people, not necessarily entering into tourism. I think it gives them an idea about the opportunities and provides the skills, if their interests lie in that specific area. They will have the confidence to go forward with that.

Mr. Hickes: Yes. Along with the community economic development weeks, Skills Canada provides a presentation on a program they offer based on entrepreneurial opportunities. There are contests available for people to participate in. Presently, that is a focus of other organizations, to tap into that and create a sense of entrepreneurship within youth.

Senator Peterson: You mentioned Crown royalties going into a development fund. Could you expand further on that? Is it a sharing of resource revenue? If so, how much is it?

Mr. Campbell: Yes. With respect to the funding under the Nunavut Land Claims Agreement, in Nunavut all Crown royalties go to the federal government. Crown land is still held by the Crown in right of Canada.

M. Hickes : Actuellement, pour ce qui concerne le tourisme, beaucoup de choses sont réalisées sous forme de commercialisation. L'essentiel de l'investissement actuel de 2,8 millions de dollars et du financement additionnel versé par le gouvernement fédéral est consacré à la commercialisation. L'équivalent n'est pas consacré au développement de produits. Par conséquent, il y a de nombreuses campagnes de commercialisation disant que le Nunavut existe mais trop peu d'efforts sont consacrés au développement de produits pour permettre aux entreprises de prendre leur envol.

Cela dit, vous avez parfaitement raison : les entreprises qui existent, si elles sont menées correctement, pourraient être associées au système d'éducation. J'ignore s'il pourrait s'agir de formation professionnelle, par exemple, mais il y a des semaines de développement économique communautaire dans le cadre desquelles des groupes font la tournée des collectivités. Nunavut Tourism participe à ces efforts. L'organisme s'efforce de promouvoir les carrières dans le secteur du tourisme. Il y a certainement des possibilités. Ce serait une transition naturelle, comme l'indique la stratégie de développement économique; c'est-à-dire que lorsque ces possibilités d'activités touristiques existent, elles proviennent directement des activités rattachées aux ressources naturelles.

Je crois que davantage de choses pourraient être accomplies à cet égard en diversifiant la base de l'éducation et peut-être en modifiant le programme en fonction de ces cheminements. Si tout le monde est mis dans le même moule et qu'aucune commercialisation n'est faite, il n'y aura aucune possibilité. Par contre, si les efforts sont insuffisants dans le développement de produits et qu'aucun investissement n'est fait pour aider ces entreprises à obtenir du capital, il n'y aura alors aucun emploi à occuper. Je ne sais pas si cela répond à votre question.

Le sénateur Hubley : Oui, en effet. Je songeais aux programmes d'entrepreneuriat pour les jeunes, pas nécessairement dans le secteur du tourisme. Je crois que cela leur donne une idée des possibilités et leur permet d'acquérir des compétences, si leurs intérêts sont dans ce domaine. Ils auront la confiance nécessaire pour aller de l'avant.

M. Hickes : Oui. Parallèlement aux semaines du développement économique communautaire, Compétences Canada présente un exposé sur un programme qu'il offre sur les occasions d'entrepreneuriat. Les gens peuvent participer à des concours. Actuellement, d'autres organisations s'occupent de cela, d'exploiter ce filon et de créer un esprit d'entrepreneuriat chez les jeunes.

Le sénateur Peterson : Vous avez parlé de redevances à la Couronne qui sont versées à un fonds de développement. Pourriez-vous nous en dire davantage à ce sujet? S'agit-il d'un partage des revenus tirés des ressources? Si c'est le cas, de combien d'argent s'agit-il?

M. Campbell : Oui. En ce qui concerne le financement en vertu de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, toutes les redevances à la Couronne au Nunavut vont au gouvernement fédéral. Les terres de la Couronne sont toujours détenues par la Couronne du chef du Canada.

Because there are no operating mines, there have been virtually zero Crown royalties within the last couple of years. However, the land claim agreement provides that 50 per cent of the first \$2 million of Crown royalties shall be paid to Nunavut Trust. Above royalties of \$2 million, 5 per cent will be paid out.

Nunavut Trust was the body set up under the land claim agreement to administer the capital given under the land claim agreement over 14 years, totalling about \$1.148 billion, plus those particular royalties. To make a rough analogy, the fund operates a bit like a pension fund. It invests monies and uses that to provide, for example, the operating money for NTI.

Senator Peterson: In your presentation, you also mentioned the fee simple on a considerable amount of your land, but also 1.8 per cent of the subsurface title. Does that refer to mineral rights?

Mr. Campbell: That is correct.

Senator Peterson: Why is the figure so low? Why is it only 1.8 per cent?

Mr. Campbell: I am not sure how that figure was arrived at. That was negotiated in the land claim agreement. When an agreement is negotiated, Canada is prepared to take title to so much land and provide title to so much land. That was the deal reached.

Senator Peterson: You also have mineral exploration and mines that will be opening up. Are you in a position to take advantage of that and benefit from those mines?

Mr. Campbell: Yes, very much so. Under the agreement, there is a requirement in most cases to negotiate impact benefit agreements. Through those agreements, arrangements can be made for training, hiring and the purchase of commercial benefits.

Second, Inuit land is often involved through access across the surface title. In some cases, there may be subsurface title. No mines have been operating in the last year or so. It is just beginning again.

Senator Peterson: That is why I asked you if you were ready. The smaller portions are land access, and you will not get much for that. I am talking about whether or not you will share in the resources. The resources belong to you. Will you get a fair return from them?

Mr. Campbell: I think there are two aspects to that question. One is with respect to the existing system. Second, if the Government of Nunavut is able to complete a devolution agreement with the Government of Canada and take responsibility for those resources the way a provincial government does, the full benefits would then return to Nunavut as a whole.

Comme il n'y a pas de mine en exploitation, il n'y a eu à peu près aucune redevance à la Couronne au cours des quelques dernières années. Cela dit, l'accord sur les revendications territoriales stipule que la moitié des deux premiers millions de dollars en redevance à la Couronne doivent être versés à Fiducie du Nunavut. Au-delà de ce montant, 5 p. 100 seront versés.

Fiducie du Nunavut est l'organisme mis sur pied en vertu de l'accord sur les revendications territoriales pour administrer le capital versé dans le cadre de l'accord sur les revendications territoriales sur une période de 14 ans, soit un montant d'environ 1,148 milliard de dollars, auquel s'ajoutent ces redevances. Pour faire une analogie, le fonds fonctionne un peu comme une caisse de retraite. Il investit de l'argent et se sert de cela pour fournir, par exemple, le capital d'exploitation de NTI.

Le sénateur Peterson : Lors de votre exposé vous avez parlé de propriété en fief simple d'une partie importante de votre territoire, mais aussi de la propriété de 1,8 p. 100 du sous-sol. S'agit-il de droits miniers?

M. Campbell : C'est exact.

Le sénateur Peterson : Pourquoi une part aussi modeste? Pourquoi seulement 1,8 p. 100?

M. Campbell : J'ignore comment on en est arrivé à ce chiffre. Il a été négocié dans le cadre de l'accord sur les revendications territoriales. Lorsqu'un accord est négocié, le Canada est disposé à acquérir certaines terres et à céder certaines terres. C'est l'entente qui a été conclue.

Le sénateur Peterson : Vous avez également de l'exploration minière et des mines qui ouvriront. Êtes-vous en mesure de tirer profit de ces mines?

M. Campbell : Oui, amplement. Dans la plupart des cas, l'accord stipule que des ententes sur les répercussions et les avantages doivent être négociées. Par l'entremise de ces ententes, des dispositions peuvent être prises concernant la formation, l'embauche et l'achat d'avantages commerciaux.

Deuxièmement, dans le cas des terres inuites, il est souvent question d'accès à la propriété en surface. Dans certains cas, il peut y avoir la propriété du sous-sol. Aucune mine n'est en exploitation depuis un an environ. L'exploitation vient à peine de recommencer.

Le sénateur Peterson : C'est pourquoi je vous demandais si vous étiez prêts. Les plus petites portions concernent l'accès à la terre, et vous n'en tirerez pas beaucoup. Je me demande si vous aurez votre part des ressources. Les ressources vous appartiennent. En tirerez-vous un profit équitable?

M. Campbell : Je crois qu'il y a deux aspects à cette question. L'un a trait au système existant. Deuxièmement, si le gouvernement du Nunavut peut conclure un accord de transmission avec le gouvernement du Canada et assumer la responsabilité de ces ressources comme le ferait un gouvernement provincial, tous les avantages reviendraient alors à l'ensemble du Nunavut.

It is important to ensure that the royalties paid through mining developments and so on to the Government of Nunavut are not deducted back from the federal financing grant that is provided every year to Nunavut. This has been one of the difficulties in negotiations for devolution with the Government of the Northwest Territories, for example.

How much of the royalties are they to keep? It is assumed they will get 100 per cent, but how much of that 100 per cent will be deducted from the federal annual operating grant provided to the territorial government? If it is still a developing economy, I believe a strong argument can be made in the same way as Newfoundland has succeeded in receiving 100 per cent and not being deducted.

Senator Peterson: I agree with you entirely. I think that is your challenge.

What are the two major challenges you face today in achieving economic success that we could help you with?

Mr. Campbell: That is actually a difficult question to answer because there are four different aspects and they must be developed together. The Government of Canada must make sufficient financial capital available to develop Nunavut just as, say, the Canadian Pacific Railway was developed. The Prairies did not raise the money to build the CPR across the Prairies; it was built on a different basis. The same things have to happen with Nunavut's development.

The big thing is infrastructure. That is really important, as is human capacity development. Without the people with the knowledge and skills to take advantage of it, simply building infrastructure by itself will not turn the economy around in terms of local benefits.

Senator Peterson: I agree, but I think you should be prepared and fight hard for your rights. They will trample you if you do not. This is your chance moving in now on the resources. That is where the monies are. With the government to assist you, I think this is where you have to draw the battle lines, so to speak. I wish you well.

Senator Dyck: You were saying that the Nunavut Land Claims Agreement was the largest land claims settlement made in Canada. You also indicated that the process of resolving land claims was slow. You probably did not use the words "never ending," but words to that effect.

In terms of your land agreement then, do you think that the outcome has been what was anticipated? Are there still things that need to be settled? Has the average citizen received any benefit so far?

Mr. Campbell: That is another difficult question.

Il est important de s'assurer que les redevances provenant de l'exploitation minière ou autre versées au gouvernement du Nunavut ne sont pas déduites des subventions fédérales versées chaque année au Nunavut. C'est là une des difficultés dans les négociations d'ententes de transmission avec le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, par exemple.

Quelle proportion des redevances doit être conservée? Il est prévu que ce sera 100 p. 100, mais quelle partie de ce montant sera déduite de la subvention fédérale annuelle de fonctionnement versée au gouvernement territorial? Si l'économie est toujours en développement, je crois qu'un solide dossier peut être monté, tout comme l'a fait Terre-Neuve lorsqu'elle a réussi à obtenir 100 p. 100 sans déduction.

Le sénateur Peterson : Je suis tout à fait d'accord avec vous. Je crois que c'est le défi que vous devez relever.

Quels sont les deux principaux défis que nous pouvons vous aider à relever aujourd'hui pour connaître le succès économique?

Mr. Campbell : Il est difficile de répondre à cette question car il y a quatre aspects différents qui doivent être développés en même temps. Le gouvernement du Canada doit rendre suffisamment de capital disponible pour développer le Nunavut, tout comme, disons, le chemin de fer Canadien Pacifique a été développé. Les Prairies n'ont pas fourni l'argent pour bâtir le chemin de fer Canadien Pacifique qui traverse les Prairies; il a été construit selon des paramètres différents. La même chose doit se produire dans le cas du développement du Nunavut.

L'important, c'est l'infrastructure. C'est vraiment important, tout comme l'est le développement de la capacité humaine. Sans les connaissances et les compétences des gens pour en tirer profit, la construction de l'infrastructure à elle seule ne peut produire aucun avantage économique.

Le sénateur Peterson : Je suis d'accord, mais je crois que vous devez être disposé à vous battre pour vos droits. Vous serez piétiné si vous ne vous battez pas. C'est votre chance de vous accaparer les ressources. C'est là que se trouve l'argent. Avec le gouvernement pour vous aider, je crois que c'est ici qu'il faut tracer la ligne de bataille, pour ainsi dire. Je vous souhaite bonne chance.

Le sénateur Dyck : Vous disiez que l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut était le plus important règlement sur les revendications territoriales conclu au Canada. Vous avez également indiqué que le processus de règlement des revendications territoriales était lent. Vous n'avez peut-être pas utilisé les mots « sans fin » mais des mots qui voulaient dire la même chose.

En ce qui concerne votre accord alors, croyez-vous que le résultat obtenu est celui qui avait été prévu? Y a-t-il encore des choses à régler? Le citoyen moyen en a-t-il tiré profit jusqu'à maintenant?

Mr. Campbell : C'est là une autre question difficile.

Much that was done under the land claim agreement was done right. Some aspects of it are a bit amazing. That the government would agree to divide the territories and set up another territorial government is a major accomplishment. A capital transfer was provided for the compensation.

Those sorts of things have been done well but underlying that is the fact that Nunavut is an underdeveloped economy. In many respects, comparisons can be drawn to the Canadian economy in the 1950s. To get from there to harmonize with the rest of Canada is an enormous challenge.

It is not only the Nunavut Land Claims Agreement that has had difficulties. I think all the members of the Aboriginal land claims coalition would agree there have been big problems implementing land claims agreements. For that reason, the coalition was seeking a federal policy on land claims implementation. When a land claim agreement is signed, it has many chapters and many different government departments and there is no policy.

The Auditor General has also spoken about this to some extent. We tend to find objectives of sections in the land claim agreement. Officials lacking a centralized political direction have taken up the sections and read them like black letter law, let us say, and have given minimal interpretations of what government's obligations are. That has often had the effect of minimizing attempts to meet the objectives of the land claim agreement.

For example, we have read in briefing notes from Indian and Northern Affairs Canada that NTI has never actually proven there is any case in which the government has broken Article 24 regarding federal government contracting. We do not follow every single government contract to be able to keep tabs on that. We are not set up to operate that way. However, the objectives of Article 24 are increased Inuit firm participation in the Nunavut economy and participation of Inuit in the Nunavut workforce at a representative level. Are those objectives being met? They are being met very slowly and, in some respects, very fleetingly. With exceptions like the Department of National Defence agreement for DEW Line cleanup, they are not being met very well at all.

Senator Dyck: I believe Mr. Hickes said something about using a southern model for development, which does not necessarily fit because you have a small population compared to the actual land mass that you have — a small population that is isolated and spread out without adequate means of transportation between communities.

Given the situation of the territory, what would be the most effective way to achieve economic viability? What are the best opportunities?

Mr. Campbell: I assume you are asking which sectors are available for this.

Une bonne partie de ce qui a été fait dans le cadre de l'accord sur les revendications territoriales a été bien fait. Certains de ces aspects sont un peu étonnantes. Que le gouvernement accepte de diviser les territoires et de mettre en place un autre gouvernement territorial constitue une importante réalisation. Un transfert de capital a été effectué à titre de compensation.

Ces choses ont été bien faites mais un fait sous-jacent demeure : le Nunavut est une économie sous-développée. À bien des égards, des comparaisons peuvent être faites avec l'économie canadienne des années 50. Partir de là pour atteindre l'harmonisation avec le reste du Canada représente un énorme défi.

Il n'y a pas que l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut qui a eu des difficultés. Je crois que tous les membres de la coalition autochtone pour les revendications territoriales seront d'accord pour dire qu'il y a eu d'importants problèmes dans la mise en oeuvre des accords sur les revendications territoriales. Pour cette raison, la coalition demandait qu'il y ait une politique fédérale relative à la mise en oeuvre des accords sur les revendications territoriales. Lorsqu'un accord est signé, il comporte de nombreux chapitres et met en cause divers ministères et il n'y a pas de politique.

La vérificatrice générale en a également parlé quelque peu. Nous avons tendance à trouver des objectifs aux sections de l'accord sur les revendications territoriales. Les fonctionnaires qui manquent d'orientation politique centralisée ont abordé les sections et les ont interprétées comme des règles de droit immuables, si l'on peut dire, et ils ont donné une interprétation minimale des obligations du gouvernement. Cela a souvent eu pour conséquence de minimiser les efforts visant à atteindre les objectifs de l'accord sur les revendications territoriales.

Par exemple, nous avons lu dans des notes d'information provenant d'Affaires indiennes et du Nord Canada que NTI n'a jamais vraiment prouvé que le gouvernement a violé l'article 24 en ce qui concerne les contrats du gouvernement fédéral. Nous ne suivons pas chaque contrat gouvernemental pour pouvoir surveiller cela. Nous ne sommes pas organisés pour fonctionner ainsi. Cela dit, les objectifs de l'article 24 consistent à accroître la participation des firmes inuites à l'économie du Nunavut et la participation des Inuits au marché du travail du Nunavut à un niveau représentatif. Ces objectifs sont-ils atteints? Ils sont atteints très lentement, et à certains égards, de façon très éphémère. Exception faite de l'entente sur le nettoyage d'installations du réseau DEW par le ministère de la Défense nationale, ils ne sont pas bien atteints du tout.

Le sénateur Dyck : Je crois que M. Hickes a parlé d'utiliser un modèle du sud pour le développement, ce qui ne convient pas nécessairement parce que vous avez une petite population en comparaison de la superficie que vous occupez — une petite population isolée et éparpillée sans moyen de transport adéquat entre les collectivités.

Compte tenu de la situation du territoire, quelle serait la façon la plus efficace d'atteindre la viabilité économique? Quelles sont les meilleures possibilités?

M. Campbell : J'imagine que vous demandez quels secteurs sont disponibles pour cela.

Senator Dyck: I am asking about tourism versus land-based activities, maintenance of traditional lifestyles, and so on.

Mr. Campbell: There are many areas and they all have potential. Expectations are that the mining industry will develop and bring benefits. In the past, in the history of mining in the North, often the outside company came in, took the material out of the land and left with all the benefits, and there was little return to the local population. Through things like impact benefit agreements and, hopefully, devolution of natural resources to the Nunavut government, that situation can be changed, genuine progress can be made and local and regional benefits gathered from mineral development. That is one aspect.

There is good commercial fishing potential. One disagreement there is how much of the offshore fish allocation should be given to Nunavut interests as opposed to other Canadian interests. That is a very politically charged issue in other parts of Canada. It is Nunavut's and NTI's position that Nunavut should get the same adjacent share of the fish stocks as other jurisdictions get.

Arts and crafts are often an almost hidden part of the economy, but they are very important and have a lot of potential. A recent study shows that Cape Dorset has the highest percentage of producing artists of any community in Canada, including some of the gulf islands in British Columbia, which are heavily artistic. A lot is done there in arts and crafts. There are some important skills that need to be built on.

One area that shows a lot of potential is the film industry. Outside films are being shot in Nunavut but, as well, there is Isuma Productions, which is run in Igloolik, and *Atanarjuat*, a film that won an award at the Cannes Film Festival. A more recent movie is *The Journals of Knud Rasmussen*. These films show a great deal of artistic quality while at the same time incorporating Inuit culture and history. Those are major employers when they are shooting. When the sales go well, they do very well for the Nunavut economy.

I am not sure if that answers your question, but those are some examples.

Mr. Hickes: With regard to tourism, I was alluding to tailoring programming delivery for the uniqueness of Nunavut. The Canadian Tourism Commission provides some assistance to tourism, but there are some problems when you try to get access to that programming. They have stated on a few occasions that they are not really concerned with emerging or developing areas. They focus more on developed areas where you can get matching dollars, 25 per cent to 50 per cent for a project. That is difficult in Nunavut, when you are trying to start a company or a business in a remote location that does not have a financial institution. If programming and delivery are not based on criteria specific to Nunavut, it can hinder progress in getting access to that capital.

Le sénateur Dyck : Je veux parler du tourisme par rapport aux activités rattachées aux ressources naturelles, le maintien du mode de vie traditionnel, et ainsi de suite.

Mr. Campbell : Il y a de nombreux domaines et ils ont tous du potentiel. Il est espéré que l'industrie minière se développera et apportera des avantages. Dans le passé, dans l'histoire de l'exploitation minière dans le nord, une entreprise de l'extérieur s'amenait, extrayait le minerai et partait avec les avantages, et la population locale en profitait peu. Grâce aux ententes sur les répercussions et les avantages et, nous l'espérons, au transfert des ressources naturelles au gouvernement du Nunavut, cette situation peut changer, de véritables progrès peuvent être réalisés et des avantages locaux et régionaux peuvent être tirés de l'exploitation minière. Voilà un aspect.

Il y a un bon potentiel pour la pêche commerciale. Il faudrait cependant déterminer quelle partie de l'allocation de la pêche hauturière devrait être attribuée à des intérêts du Nunavut par rapport à d'autres intérêts canadiens. Il s'agit là d'une question très délicate sur le plan politique dans les autres parties du Canada. La position du Nunavut et de NIT, c'est que le Nunavut devrait recevoir la même part des stocks de poissons que les autres administrations reçoivent.

Les arts et l'artisanat sont souvent la partie la plus cachée de l'économie mais ils sont très importants et offrent beaucoup de potentiel. Une étude récente montre que Cape Dorset abrite un plus grand nombre d'artistes producteurs que toute autre collectivité au Canada, même celles des îles Gulf en Colombie-Britannique, qui sont très artistiques. Beaucoup de choses y sont réalisées en matière d'arts et d'artisanat. Il y a là d'importantes compétences qui doivent être exploitées.

L'industrie du film est un secteur très prometteur. Des films de l'extérieur sont tournés au Nunavut mais il y a aussi Isuma Productions, qui est exploité à Igloolik, et *Atanarjuat*, un film qui a gagné un prix au Festival du film de Cannes. Il y a eu plus récemment *The Journals of Knud Rasmussen*. Ces films sont d'une grande qualité artistique, et ce, tout en intégrant la culture et l'histoire inuites. Ce sont là d'importants employeurs lorsqu'ils tournent. Lorsque les ventes marchent bien, ils sont très bons pour l'économie du Nunavut.

Je ne sais pas si cela répond à votre question, mais ce sont quelques exemples.

Mr. Hickes : En ce qui concerne le tourisme, j'ai parlé d'adapter la prestation des programmes à la spécificité du Nunavut. La Commission canadienne du tourisme offre une certaine aide au tourisme mais il y a certains problèmes lorsqu'on tente d'accéder à ces programmes. Les responsables de la Commission ont déclaré à quelques reprises que les régions émergentes ou en développement ne les intéressaient pas vraiment. Ils se concentrent davantage sur les régions développées où ils peuvent avoir du financement de contrepartie, 25 ou 50 p. 100 pour un projet. C'est difficile au Nunavut quand on tente de bâtir une entreprise dans un endroit éloigné où il n'y a pas d'institution financière. Si la prestation des programmes n'obéit pas à des critères propres au Nunavut, il peut être difficile d'avoir accès à ce capital.

The Deputy Chairman: You indicated that the government is very involved in the economy, responsible for approximately 60 per cent of the spending for contracting and investment. What would you say is the major challenge in trying to attract private investment into Nunavut?

Mr. Campbell: The private sector invests where it can get a return for its money. That is difficult in an economy like Nunavut's, which is far from the markets and very expensive to begin operations in. It generally tends to be capital-intensive things like mining, for example, and some infrastructure development and very specialized types of activities. A great deal must be done by government simply because of those difficulties.

There are now about 300 Inuit firms registered by NTI as Inuit firms under the land claim agreement. That means that the firm at least 51 per cent Inuit-owned. That number has gone up from about 70 firms since 1994. Development is happening in the private sector.

I would also give you the example of Nunasi Corporation, which is owned by beneficiaries in Nunavut and which has gone into joint ventures with the Inuvialuit. It operates airlines such as Canadian North and Northern Transportation Company Limited and has other joint business ventures.

I am not sure whether that really answers your question. From a certain point of view, one thing needed in Nunavut is financial institutions. There are bank branches only in the three major communities: Iqaluit, Rankin Inlet and Cambridge Bay. It is simply not commercially profitable for the banks to open branches in other communities. That is a deterrent for both personal savings and business operations.

Nunavut Trust has provided through NTI approximately \$50 million to an Inuit loan company, Atuqtuarvik Corporation, which lends to Inuit firms. I believe Atuqtuarvik is negotiating with the private sector to see if they can join in some way with one of the financial institutions in Southern Canada, whether it be a credit union or a bank, to operate perhaps some subsidiary financial institution in Nunavut on a wider basis than exists at present.

I do not think there is a simple answer to your question. In each case, different factors are involved, and they involve different decisions.

Senator Hubley: You mentioned the Baffin Fisheries Coalition. They received a quota for turbot in 0A district. You mentioned that two vessels fished that. Do you know whether those vessels are owned by the Inuit?

Mr. Campbell: They are jointly owned. They are 51 per cent owned by Inuit in Nunavut and the other by Greenland.

Senator Hubley: Where would that turbot be processed?

Le vice-président : Vous avez indiqué que le gouvernement joue un rôle très important dans l'économie, qu'il est responsable d'environ 60 p. 100 des dépenses en contrats et en investissement. Quel est selon vous la principale difficulté lorsqu'il s'agit d'attirer des investissements privés au Nunavut?

M. Campbell : Le secteur privé investit là où il peut faire des profits. C'est difficile dans une économie comme celle du Nunavut, qui est située loin des marchés et où il est très dispendieux de se lancer dans une exploitation. De façon générale, on y voit plutôt des activités qui exigent beaucoup de capitaux, par exemple l'exploitation minière, ainsi qu'un certain développement d'infrastructures et des activités hautement spécialisées. Beaucoup de choses doivent être faites par le gouvernement simplement à cause de ces difficultés.

Il y a maintenant quelque 300 firmes inuites inscrites comme telles par NTI en vertu de l'accord sur les revendications territoriales. Cela signifie que la firme est au moins à 51 p. 100 à propriété inuite. Il y en avait environ 70 en 1994. Il y a du développement dans le secteur privé.

Je vous citerai aussi l'exemple de Nunasi Corporation, qui appartient à des bénéficiaires au Nunavut et qui a conclu des ententes de coentreprise avec les Inuvialuits. La société exploite des entreprises de transport aérien, par exemple Canadian North et la Société des transports du Nord Limitée, ainsi que d'autres coentreprises.

Je ne sais pas si cela répond vraiment à votre question. D'un certain point de vue, ce qui manque au Nunavut, ce sont des institutions financières. Il n'y a des succursales bancaires que dans les trois principales collectivités : Iqaluit, Rankin Inlet et Cambridge Bay. Ce n'est tout simplement pas rentable pour les banques d'ouvrir des succursales dans les autres collectivités. C'est là un facteur dissuasif en ce qui concerne les épargnes personnelles et les exploitations commerciales.

La Fiducie du Nunavut a fourni par l'entremise de NTI environ 50 millions de dollars à une société de prêt inuite, Atuqtuarvik Corporation, qui prête aux firmes inuites. Je crois qu'Atuqtuarvik négocie avec le secteur privé afin de voir si elle pourrait d'une façon quelconque s'associer avec l'une des institutions financières du sud du Canada, une caisse populaire ou une banque, pour peut-être exploiter une forme de filiale d'institution financière au Nunavut de façon plus importante que ce qui se fait actuellement.

Je ne crois pas qu'il y ait de réponse simple à votre question. Dans chaque cas, des facteurs différents sont en cause, et ils entraîneront des décisions différentes.

Le sénateur Hubley : Vous avez parlé de la Baffin Fisheries Coalition. Elle a reçu un quota de turbot dans le district 0A. Vous avez dit que deux navires y pêchaient. Savez-vous si ces navires appartiennent à des Inuits?

M. Campbell : Ils sont de propriété commune. Ils appartiennent à 51 p. 100 à des Inuits du Nunavut et le reste appartient au Groenland.

Le sénateur Hubley : Où ce turbot est-il transformé?

Mr. Campbell: I am not a fisheries expert, but one of the difficulties with a lack of port facilities means that it is hard to load and unload. There is a fish plant in Pangnirtung, but a great deal of the processing happens outside of Nunavut.

Senator Hubley: When you receive a quota, does that give you any better opportunity to go after the infrastructure to process that resource within the adjacent area?

Mr. Campbell: Yes, because the capital from the quota can be accumulated and invested. That is how the part ownership of the vessels occurred. Getting some of the infrastructure built is a matter of political process, but you have to be able to demonstrate that you can use it.

Senator Peterson: Who is the approving authority for resource development in Nunavut? I ask that because I wonder if there are there any opportunities for you to do joint ventures with these mining companies. As you are probably aware, most Eastern European countries with mineral deposits are now insisting upon being a partner with the developing company.

Mr. Campbell: Yes. If it is on Crown lands, INAC issues the permits. I may be wrong, but I do not know of any joint ventures in Nunavut. Basically, we have the impact benefit agreements.

Mr. Hickes: There are joint exploration ventures possibly, but I do not know of any others.

Senator Peterson: I suggest you should look into that. You have the minerals. You have to share in that. If you do not take advantage of that now, then when the minerals are gone, they are gone. Now you have something to bring to the table.

Mr. Campbell: I agree with that in principle. However, there may be a large capital requirement, and whether that is the best investment of the available capital is another question.

Senator Peterson: You do not necessarily have to bring cash to the table. You negotiate these deals. You bring something to the table and they provide the money if they want the minerals. It is something you should look into.

The Deputy Chairman: Thank you for your presentation. The information you have provided will assist us in preparing our report. You have provided information on a very remote region of our country that has unique problems.

Our next witnesses are representatives of the Grand Council of the Crees in Northern Quebec, Jack Blacksmith and Matthew Coon Come.

Jack Blacksmith, President, Cree Regional Economic Enterprises Co. (CREECO) and Chairman of the Board of Compensation, Grand Council of the Crees: Good morning. It is an honour for me to be here again. I made a presentation to a Senate committee regarding forestry some three years ago.

M. Campbell : Je ne suis pas un spécialiste de la pêche mais l'absence d'installations portuaires signifie que le chargement et le déchargement sont difficiles. Il y a une usine de transformation du poisson à Pangnirtung, mais une grande partie de la transformation est faite en dehors du Nunavut.

Le sénateur Hubley : Lorsque vous recevez un quota, cela vous donne-t-il une meilleure chance de tenter d'obtenir l'infrastructure nécessaire pour transformer cette ressource dans la région?

M. Campbell : Oui, parce que le capital provenant du quota peut être accumulé et investi. C'est ainsi qu'a été acquise la copropriété des navires. La construction de l'infrastructure est une question de nature politique, mais il faut démontrer qu'on peut l'utiliser.

Le sénateur Peterson : Quelle est l'autorité approuvatrice du développement des ressources au Nunavut? Je pose la question parce que je me demande s'il y a pour vous des possibilités de coentreprise avec les sociétés minières. Vous savez sans doute que la plupart des pays d'Europe de l'Est ayant des gisements minéraux insistent maintenant pour être en partenariat avec les sociétés exploitantes.

M. Campbell : Oui. S'il s'agit de terres publiques, le MAINC délivre les permis. Je peux me tromper mais je ne crois pas qu'il y ait de coentreprise au Nunavut. Essentiellement nous avons les ententes sur les répercussions et les avantages.

M. Hickes : Il y a peut-être des coentreprises d'exploration mais je n'en connais aucune autre.

Le sénateur Peterson : Je vous suggère d'examiner la question. Vous avez les minéraux. Vous devez en avoir une part. Si vous n'en profitez pas maintenant, vous risquez de tout perdre. Aujourd'hui vous avez quelque chose de tangible.

M. Campbell : Je suis d'accord avec le principe. Cela dit, il faudrait sans doute beaucoup de capitaux, et l'on peut se demander si ce serait la meilleure façon de les investir.

Le sénateur Peterson : Vous n'avez pas nécessairement à fournir l'argent. Vous négociez ces ententes. Vous apportez quelque chose à la table et l'autre partie fournit l'argent si elle veut les minéraux. C'est quelque chose que vous devriez examiner.

Le vice-président : Merci de votre exposé. L'information que vous nous avez donnée nous aidera à préparer notre rapport. Vous avez fourni de l'information sur une région très isolée de notre pays qui a des problèmes particuliers.

Nos prochains témoins sont Jack Blacksmith et Matthew Coon Come, représentants du Grand Conseil des Cris du Nord québécois.

Jack Blacksmith, président, Cree Regional Economic Enterprises Co. (CREECO) et président, Conseil du bureau d'indemnité cri, Grand Conseil des Cris : Bonjour. C'est un honneur pour moi d'être ici à nouveau. J'ai présenté un exposé à un comité du Sénat sur la foresterie il y a environ trois ans.

I am here to give you a presentation on Cree experiences with respect to economic development. The Grand Chief of the Grand Council of the Crees sends his greetings to you on behalf of himself and the Cree nation.

I would like to commend you on this work on economic development. It can be of great benefit to the Aboriginal peoples of Canada. The government of our territory struggles with economic development also.

I will share the experiences of the Crees in Northern Quebec in terms of our challenges and successes. The Cree nation has been engaged in a number of regional economic and business development initiatives over the last 31 years, since the signing of Canada's first modern-day agreement with the Aboriginal people. This is not to say that the entire Cree nation has been in business for only 31 years. On the contrary, local businesses at the community level have been engaged in business for a longer time. Senator Gill would know some of the businesses I will name. They include Charlie Brien's Restaurant of Mistissini, wholly owned by an individual from that community; Allan Cooper Construction of Waswanipi; Sandy Corner Store in Whapmagoostui; and Blackned Construction in Waskaganish, to name only a few. While some experiences have been very successful in many ways, all the activities we have been engaged in have given us a greater appreciation of the type of opportunities and economy we wish to build for the future of the Cree nation.

I currently serve as chairman of the Cree Regional Authority Board of Compensation and president of the Cree Regional Economic Enterprises Company, better known as CREECO. It is the holding company for the Cree nation companies, such as Air Creebec, Cree Construction and Development Company Ltd., Gestion ADC (Alimentation Domco Cree), and Valpiro.

One of our regional success stories has been the establishment of our own airline. Air Creebec Inc., which is 24 years old, started as a partnership with one plane, no less than a Twin Otter. It has become independent with a fleet of 14 aircraft with operating services in Ontario and Quebec.

How did we get to where we are? We kept on expanding by getting new business, such as focusing on industries within our region. For instance, in order for us to enter into the mining sector, there was a high cost and risk associated with changing our capacity and aircraft. The risk was higher than it was for other, non-Aboriginal companies. There are government programs that give support to Canadian companies seeking to expand their operations beyond their borders, like Bombardier, which seeks international markets, but it is difficult to find financing for an Aboriginal airline in the North competing for contracts throughout their region.

Je suis ici pour vous présenter un exposé sur les expériences cries en ce qui concerne le développement économique. Le grand chef du Grand Conseil des Cris vous transmet ses salutations, en son nom personnel et au nom de la nation crie.

Je voudrais vous féliciter pour ce travail sur le développement économique. Il peut être très utile aux peuples autochtones du Canada. Le gouvernement de notre territoire est également aux prises avec le développement économique.

Je vais vous faire part des expériences des Cris du Nord québécois en ce qui concerne nos défis et nos réussites. La nation crie a participé à de nombreuses initiatives régionales de développement économique et de développement des entreprises au cours des 31 dernières années, soit depuis la signature du premier accord moderne du Canada avec les Autochtones. Cela ne veut pas dire que l'ensemble de la nation crie ne fait des affaires que depuis 31 ans. Au contraire, les entreprises locales au niveau communautaire font des affaires depuis plus longtemps. Le sénateur Gill connaît sans doute quelques-unes des entreprises que je nommerai. Il y a notamment le restaurant Charlie Brien, dont l'unique propriétaire est une personne de cette localité; Allan Cooper Construction de Waswanipi; Sandy Corner Store à Whapmagoostui; et Blackned Construction à Waskaganish, pour n'en nommer que quelques-unes. Certaines expériences ont connu beaucoup de succès à bien des égards, et toutes les activités que nous avons réalisées nous ont permis d'avoir une meilleure idée des possibilités et du genre d'économie que nous voulons bâtir pour l'avenir de la nation crie.

Je suis actuellement président du conseil régional du Bureau d'indemnité cri et président de la société Cree Regional Economic Enterprises, mieux connue sous le nom de CREECO. Il s'agit de la société de portefeuille des entreprises de la nation crie, notamment Air Creebec, la Compagnie de Construction et de Développement Crie Ltée, Gestion ADC (Alimentation Domco Cree) et Valpiro.

La mise sur pied de notre propre entreprise de transport aérien est l'une de nos réussites à l'échelle régionale. Air Creebec Inc., qui a 24 ans, était au départ un partenariat qui ne disposait que d'un avion, rien de moins qu'un Twin Otter. L'entreprise est maintenant devenue indépendante et dispose de 14 appareils qui offrent des services en Ontario et au Québec.

Comment en sommes-nous arrivés là? Nous avons continué de nous développer en accroissant nos activités, notamment en nous concentrant sur les industries au sein de notre région. Par exemple, pour accéder au secteur minier, les coûts et les risques étaient élevés car il fallait changer notre capacité et nos appareils. Le risque était plus élevé qu'il l'était pour d'autres entreprises non autochtones. Des programmes d'aide gouvernementale sont accessibles aux entreprises canadiennes qui cherchent à étendre leurs activités au-delà des frontières, par exemple Bombardier, qui vise les marchés internationaux, mais il est difficile de trouver du financement pour un transporteur aérien autochtone dans le Nord qui doit faire face à la concurrence dans toute la région pour obtenir des contrats.

Further, Air Creebec faced other obstacles such as huge expenses in ensuring that its equipment is as modern as possible. In order to remain competitive in the travel industry, the ability to provide services for reservations is important. Technology and innovation are investments in our operations each year to ensure quality service for our clientele.

While Air Creebec is a 100 per cent Aboriginal-owned company, it has been difficult to attract Cree workers. As our operations are located in a larger airport, in this case Val d'Or, in order to work for Air Creebec, Cree employees would have to relocate to that community. Because of taxation, the work is located outside of the communities and the Crees are subject to taxation once leaving the reservations. The Crees want to remain in their communities, and to relocate the company into a Cree community would incur substantial costs. Hence, in the maintenance department of Air Creebec, there is only one Cree out of 41 workers.

As I said, the airline has had success, and one of the key reasons that we had success in this economic activity has been the support of our leadership. In the creation of opportunities through the new relationship agreement, we were able to expand our operations. Another key to our success has been our company staff's ability to give all the Cree board members precise information in a timely manner to make the best decisions possible.

A lesson we have learned from past experience is that sometimes it is not necessarily a capacity-building exercise to create an Aboriginal business to replace an existing non-Aboriginal business. In the case of our experiences with the food service industry, we entered the market only to realize that barriers were already present. We simply could not provide the same level of services as non-Cree businesses in the region, as some distribution contracts for popular products were already set for the region. We ended up paying higher prices for the same products than our competitors who had already established agreements with suppliers in the region. I guess a key lesson is that business is business, and local communities may support Cree businesses only if they offer competitive prices and the selection of goods or services people are used to.

The Cree Construction and Development Company, CCDC, is another company that is under CREECO. That company, which turns 30 years old this year, is a good example of how we have learned to build capacity effectively within our own organizations. When seeking opportunities in our region, CCDC usually competes with other contractors for a number of contracts in the construction industry. Those contractors are smaller companies and do not have as much overhead as CCDC does. If it is a development activity in which we would like to build our internal capacity, we search out a company specializing in the field and pursue partnership arrangements. Many times the partnerships last beyond the length of the project, and these

En outre, Air Creebec a dû surmonter d'autres obstacles, par exemple d'importantes dépenses afin de s'assurer que son matériel était le plus moderne possible. Pour demeurer concurrentiel dans l'industrie du voyage, il est important de pouvoir offrir des services de réservation. Chaque année nous investissons dans la technologie et l'innovation afin d'offrir un service de qualité à notre clientèle.

Bien qu'Air Creebec appartienne en totalité à des Autochtones, il est difficile d'attirer des travailleurs cri. Comme nous sommes situés dans un aéroport important, dans ce cas Val-d'Or, pour travailler pour Air Creebec, les employés cri doivent déménager dans cette localité. Pour des raisons fiscales, le travail est à l'extérieur des collectivités et les cri doivent payer des taxes s'ils quittent les réserves. Les Cri veulent demeurer dans leurs collectivités, et déménager l'entreprise dans une collectivité crie entraînerait d'importants coûts. Ainsi, un seul des 41 employés du service d'entretien d'Air Creebec est cri.

Comme je l'ai dit, l'entreprise a connu du succès, et l'une des principales raisons de notre succès dans ce secteur économique, c'est l'appui de notre leadership. En créant des occasions d'affaires par l'entremise du nouvel accord de relations, nous avons pu accroître nos activités. Autre facteur important de notre succès, la capacité du personnel de notre entreprise de fournir de l'information précise aux membres du conseil cri en temps voulu pour leur permettre de prendre les meilleures décisions possibles.

Notre expérience nous a appris que la création d'une entreprise autochtone pour remplacer une entreprise non autochtone ne permet pas nécessairement de créer des capacités. Dans le cas de notre expérience du secteur des services d'alimentation, dès que nous sommes entrés sur le marché, nous avons constaté que des obstacles y existaient déjà. Nous ne pouvions tout simplement pas offrir le même niveau de services que les entreprises non criées de la région car certains contrats de distribution de produits populaires étaient déjà en place dans la région. Nous avons fini par payer les mêmes produits plus cher que nos concurrents qui avaient déjà conclu des accords avec les fournisseurs de la région. Nous avons appris une leçon très importante, à savoir que les affaires sont les affaires, et les collectivités locales n'encourageront les entreprises criées que si elles offrent des prix concurrentiels et le choix de biens et de services auquel les gens sont habitués.

La Compagnie de Construction et de Développement Crie (CCDC) est une autre des entreprises chapeautées par CREECO. Cette entreprise, qui aura 30 ans cette année, est un bon exemple de création de capacités au sein de nos propres organisations. Lorsqu'elle recherche des occasions d'affaires dans notre région, la CCDC est généralement en concurrence avec d'autres entrepreneurs pour l'obtention de contrats dans l'industrie de la construction. Ces entreprises sont de petite taille et n'ont pas autant de frais généraux que la CCDC. S'il s'agit d'une activité de développement pour laquelle nous aimerais bâtir notre capacité interne, nous recherchons une entreprise spécialisée dans le domaine et concluons un partenariat. Dans bien des cas les

partnerships have allowed Cree companies to seek contracts beyond the eastern James Bay territory — beyond our own territory.

I would also like to mention the fact that the Cree nation companies have seen success and relatively good situations in the last probably five to 10 years. Building capacity is still very much something that our companies are looking at in terms of trying to provide opportunities to our nation. We have started a series of training and education programs to focus on activities and opportunities within our region. In order to participate more in the economic development activities, we need to create a skilled Cree labour force. Often, the courses or training programs are designed by the Cree School Board, Cree Human Resources Development and our businesses so that they can be tailored to meet actual needs in the industry.

We really appreciate and are focused on the recently constructed regional vocational centre in Waswanipi, which will assist the Cree nation to acquire the necessary skills to participate in business. As we understand, the vocational centre will give courses on the actual needs of the companies within the territory, which will help us in terms of offering employment to our Cree people.

With our experiences, our partnerships and our joint ventures, we feel capacity-building needs to be recognized as a cornerstone of Aboriginal economic development. Capacity building is a huge monster in terms of infrastructure, funding, training programs and so on.

As for advice or recommendations we would give to this committee or to other Aboriginal nations, based on our experiences we would say look towards industries that will build capacity within in your nation. Pursue opportunities that will allow your businesses to expand. Know the industry well that you wish to participate in, so as not to meet barriers such as existing arrangements in the region that may put you at a competitive disadvantage. While you may meet challenges along the way, success comes with the ability to seek out solutions. In some cases, this will mean seeking out partners who can help you build the capacity you need. Aboriginal partners who have achieved successes in the areas in which you are looking to build capacity can offer much in terms of understanding the challenges and opportunities you face.

As you all know, in the Cree nation we look at small business also. Small businesses still have a lot of difficulty acquiring the necessary skills and funding to start out at the local level. Banks will not go into the reservations to offer loans for small businesses. We have great difficulties in setting up our small businesses. The regional businesses are doing fairly well, but the local businesses are not doing as well. The local business is where we need to concentrate in terms of economic development.

partenariats durent plus longtemps que le projet, et ces partenariats ont permis à des entreprises cries de rechercher des contrats au-delà du territoire de la Baie James — au-delà de notre propre territoire.

J'aimerais également mentionner le fait que les entreprises de la nation crie connaissent du succès et des situations relativement bonnes depuis probablement cinq à dix ans. Il ne fait aucun doute que nos entreprises s'efforcent toujours de créer des capacités afin d'offrir des possibilités à notre nation. Nous avons lancé une série de programmes de formation et de sensibilisation pour nous concentrer sur les activités et les possibilités au sein de notre région. Pour participer davantage aux activités de développement économique, nous devons nous doter d'une main-d'œuvre crie qualifiée. Les cours et les programmes de formation sont souvent conçus par la Commission scolaire crie, le service de développement des ressources humaines cries et nos entreprises afin qu'ils puissent être adaptés aux besoins réels de l'industrie.

Nous apprécions vraiment le centre de formation professionnelle régional récemment construit à Waswanipi, qui aidera la nation crie à acquérir les compétences nécessaires pour prendre part aux activités commerciales, et nous lui portons une attention particulière. Il semble que le centre de formation professionnelle donnera des cours sur les besoins réels des entreprises au sein du territoire, ce qui nous aidera à offrir de l'emploi notre population crie.

D'après nos expériences, nos partenariats et nos coentreprises, nous pouvons dire que la création de capacités doit être reconnue comme la pierre angulaire du développement économique autochtone. La création de capacités est un énorme monstre pour ce qui concerne l'infrastructure, le financement, les programmes de formation et ainsi de suite.

En ce qui concerne les avis ou les recommandations que nous pouvons formuler à l'intention de ce comité ou des autres nations autochtones, nos expériences nous disent qu'il faut rechercher les industries qui créeront des capacités au sein de la nation. Il faut rechercher les occasions qui permettront aux entreprises de se développer. Il faut bien connaître l'industrie dans laquelle on veut évoluer afin d'éviter les obstacles qui peuvent constituer un désavantage concurrentiel, par exemple les arrangements existants dans la région. On peut avoir des défis à relever en cours de route mais le succès arrive avec la capacité de trouver des solutions. Dans certains cas, il faudra trouver des partenaires qui vous aideront à créer les capacités dont vous avez besoin. Les partenaires autochtones qui ont réussi dans les domaines où vous voulez créer des capacités ont beaucoup à offrir pour vous aider à comprendre les défis à relever et les possibilités à exploiter.

Comme vous le savez tous, dans la nation crie nous aidons aussi la petite entreprise. Les petites entreprises ont toujours de la difficulté à acquérir les compétences et le financement nécessaires pour démarrer au niveau local. Les banques n'iront pas dans les réserves pour offrir des prêts aux petites entreprises. Nous avons beaucoup de difficulté à mettre sur pied nos petites entreprises. Les entreprises régionales s'en tirent plutôt bien mais les entreprises locales ne font pas aussi bien. C'est à l'échelle locale que nous devons consacrer nos efforts pour favoriser le développement économique.

At present, our economy is based on service-oriented organizations, Cree School Board, the local government, the health board and so on. They do maybe 70 per cent of the economy. They provide 70 per cent of the work for the work force in the Cree communities, whereas small business provides about 25 per cent to 30 per cent. In Quebec and also across this country, it is the reverse. That is one of the biggest challenges we face as a nation in trying to establish local Cree business and make it grow, to give people in the community the opportunity to start up local businesses.

With that, I thank the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples for its important work in the area of economic development and thank you for inviting the Grand Council of the Crees to testify today. We look forward to the report and recommendations that will come out of your study and commend you on your dedication to Aboriginal issues.

Senator Peterson: I was interested in the agreement you had, the new relationship between the Government of Quebec and the Cree Nation. There are a number of points there. Has that evolved as you anticipated? Are you satisfied?

Mr. Blacksmith: I cannot speak to the whole agreement, but I can speak about the sector I was appointed to develop in that agreement. That is chapter 3, regarding the mining sector. I was appointed president of the Cree Mineral Exploration Board about a year and a half after the signing of the agreement. The board was created through that agreement. There are four Cree representatives and a Quebec representative on the board. We are funded by our own government and we also receive partial funding from the Quebec government.

We have done leaps and bounds with respect to going into the mining sector, although not so much in development right now; rather, we are at the grassroots level of participating in the exploration work. We provide funding to our people, funding joint ventures between our people and non-Aboriginal companies for grassroots exploration work.

We also provide some funding to various Cree communities that are currently negotiating with other companies that are starting up mining projects in their territory. For example, a community called Wemindji way up in Northern Quebec is negotiating to establish a mine. They will be constructing a road and an airstrip. Our company, CCDC, is in a joint venture with Wemindji to offer those services to that mining company. We are also helping with the actual building of the mine. With just that sector, it has done a lot for that agreement we signed back in February 2002. It has gone a long way for us in the mining sector.

Senator Peterson: Does this agreement take INAC out of the picture?

Mr. Blacksmith: Not necessarily. We signed that Paix des Braves agreement government to government, and it does not take anybody out of their responsibilities, including the federal government. That agreement is strictly between the Government of Quebec and the Cree nation.

Actuellement, notre économie repose sur des organisations axées sur le service, la Commission scolaire crie, le gouvernement local, le conseil de santé, et ainsi de suite. Elles représentent peut-être 70 p. 100 de l'économie. Elles fournissent 70 p. 100 des emplois dans les collectivités cries, alors que les petites entreprises en fournissent de 25 à 30 p. 100 environ. Au Québec comme dans l'ensemble du pays, c'est la réserve. C'est là un des principaux défis que notre nation doit relever pour bâtir une économie locale crie et la faire croître afin de permettre aux gens de la collectivité de créer des entreprises locales.

Là-dessus, je remercie le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones pour ses importants travaux en matière de développement économique et je vous remercie d'avoir invité le Grand Conseil des Cris à témoigner aujourd'hui. Nous avons hâte de lire le rapport et les recommandations qui découleront de votre étude et nous vous félicitons pour votre engagement à l'égard des questions autochtones.

Le sénateur Peterson : Je m'intéresse à l'entente que vous aviez, la nouvelle relation entre le gouvernement du Québec et la nation crie. Il y a là un certain nombre de points. A-t-elle évoluée comme prévu? Êtes-vous satisfaits?

M. Blacksmith : Je ne peux me prononcer sur l'ensemble de l'entente mais je peux parler du secteur dont j'étais responsable dans cette entente. C'est le chapitre 3 concernant le secteur minier. J'ai été nommé président du Conseil cri sur l'exploration minière environ un an et demi après la signature de l'entente. La création du conseil découle de cette entente. Il comprend quatre représentants cri et un représentant du Québec. Nous sommes financés par notre propre gouvernement et recevons un financement partiel du gouvernement du Québec.

Nous avons fait des pas de géant pour entrer dans le secteur minier, bien que ce soit moins le cas actuellement en matière de développement; nous en sommes plutôt à la base dans notre participation aux activités d'exploration. Nous fournissons du financement à nos gens, à des entreprises conjointes entre nos gens et des entreprises non autochtones pour les travaux d'exploration préliminaire.

Nous finançons également diverses collectivités cries qui négocient actuellement avec d'autres entreprises qui lancent des projets miniers dans leur territoire. Par exemple, une collectivité appelée Wemindji aux confins du Nord québécois est à négocier l'ouverture d'une mine. On y construira une route et une piste d'atterrissement. Notre entreprise, CCDC, a conclu une entente de coentreprise avec Wemindji pour offrir ces services à la société minière. Nous participons également à la construction de la mine elle-même. Ce secteur à lui seul a beaucoup fait pour ce qui concerne l'entente signée en février 2002. Elle nous a permis de faire un bon bout de chemin dans le secteur minier.

Le sénateur Peterson : Cette entente exclut-elle la présence du MAINC?

M. Blacksmith : Pas nécessairement. La Paix des Braves a été signée de gouvernement à gouvernement et elle n'enlève aucune responsabilité à qui que ce soit, ce qui comprend le gouvernement fédéral. Cette entente est strictement entre le gouvernement du Québec et la nation crie.

Senator Peterson: I understand there is a new hydroelectric project in the planning stages. How is that going?

Mr. Blacksmith: These questions are getting very political for me. I am actually a businessman, so you are putting me in a tight spot here. I will answer you as a person that has been reading the media along the way.

Last week, I was at a conference in Montreal to prepare for the next stage of the project. The conference was put on by SEBJ, the Société d'énergie de la Baie James, and Hydro-Québec. At that time, there was an announcement made that the project, EM1A, and the diversion of the Rupert River had got the okay from the provincial government. There is still the issue of the federal government; there is no response on that yet. They are thinking they may be getting that response a few months down the road. It is not a go project yet, not an official project yet.

Matthew Coon Come, member of the board, Grand Council of the Crees: A challenge for the Cree after the signing of the James Bay and Northern Quebec Agreement was to make sure that the Cree participated in the activities — mining, forestry or whatever — that happened within the Cree territory. In the agreement that was signed, at least for the signatories of the agreement, the idea was that it would help us to participate in economic, social and cultural development, environmental protection and self-government. We expected that the government, whether federal or provincial, would live up to their obligations.

The Paix des Braves is the result of a court case that took the Government of Quebec to task regarding their unfulfilled obligations under the agreement. The intent of that agreement was to ensure that there was an economic infrastructure within the territory. At that time, we had limited roads, airstrips, telecommunications systems, et cetera, which are essential to the development and promotion of and participation in economic opportunities. We certainly wanted to be on the same playing field, in which we would have a good relationship with the proponents within the area. We wanted to find ways to coexist and have meaningful participation and a good relationship. I was Grand Chief then, up to 1999 — I think I was there for 12 years as Grand Chief. It was during the stage when we were negotiating the Paix des Braves, and then Grand Chief Ted Moses completed that.

We were looking for partnerships, because that is what the agreement talked about.

I would like to give you an example of a success story. There was a federal program called the territorial program, which assisted the Cree in developing partnerships with industry, including mining, forestry, et cetera. We had 600 Cree under that program. Presently, that program is being discontinued. It is unfortunate that a successful program that provided training and therefore gave an opportunity to the Cree to participate in the wage economy is being terminated.

Le sénateur Peterson : Je crois savoir qu'il y a un nouveau projet de centrale hydroélectrique en planification. Où en est-il rendu?

Mr. Blacksmith : Ces questions deviennent trop politiques pour moi. Je suis en fait un homme d'affaires, alors vous me mettez un peu dans l'embarras ici. Je vous répondrai comme quelqu'un qui a lu les journaux.

La semaine dernière, j'étais à une conférence à Montréal pour préparer la prochaine étape du projet. La conférence était organisée par la SEBJ, la Société d'énergie de la Baie James, et Hydro-Québec. À ce moment-là, il a été annoncé que le projet, EM1A, et le détournement de la rivière Rupert avaient reçu l'aval du gouvernement provincial. Il y a toujours la question du gouvernement fédéral; il n'y a toujours pas de réponse là-dessus. Les responsables croient qu'ils pourraient recevoir cette réponse dans quelques mois. Ce n'est pas encore un projet avalisé, un projet officiel.

Matthew Coon Come, membre du conseil, Grand Conseil des Cris : Après la signature de la Convention de la Baie James et du Nord québécois, il fallait veiller à ce que les Cris participent aux activités — minière, forestières ou autre — qui se dérouleraient en territoire cri. Dans la convention signée, du moins pour les signataires de la convention, le principe était qu'elle nous aiderait à participer au développement économique, social et culturel, à la protection de l'environnement et à l'autonomie gouvernementale. Nous nous attendions à ce que le gouvernement, qu'il soit fédéral ou provincial, respecte ses obligations.

La Paix des Braves est le résultat d'une poursuite contre le gouvernement du Québec pour non-respect de ses obligations découlant de la convention. L'objet de cette convention était de veiller à ce qu'il y ait une infrastructure économique au sein du territoire. À l'époque, nous avions peu de routes, de pistes d'atterrissement, de systèmes de télécommunication, et cetera, choses essentielles à la création, à la promotion et à l'exploitation de possibilités économiques. Nous voulions certainement avoir les mêmes chances que les promoteurs de la région et avoir de bons rapports avec eux. Nous voulions trouver des façons de vivre ensemble, d'avoir une participation significative et d'avoir de bonnes relations. J'étais alors grand chef, jusqu'en 1999 — je crois que j'ai été grand chef pendant 12 ans. C'était à l'étape où nous négociions la Paix des Braves, et le grand chef Ted Moses a pris la relève.

Nous cherchions des partenariats parce que c'est ce que disait la convention.

J'aimerais vous donner un exemple de réussite. Il y avait un programme fédéral appelé programme territorial qui aidait les Cris à créer des partenariats avec l'industrie minière, forestière, et cetera. Nous avions 600 Cris inscrits à ce programme. Or, ce programme sera supprimé. Il est dommage de mettre fin à un programme qui a fait ses preuves, qui a permis aux Cris d'obtenir de la formation et donc d'avoir l'occasion de participer à l'économie et d'avoir un salaire.

Consequently, those 600 people will be unemployed. Therefore, we will go back to step one, where there is no training. Every company in the territory wants the Cree to participate, but they do not have the funding to train people. That was a good program. If this committee could challenge the Minister of Indian Affairs and Northern Development in regard to termination of this territorial program, that would greatly assist us.

The other issue is balance. The challenge for the Cree was to create a balance between the social and the economic. The Paix des Braves was to deal with the economic infrastructure of the communities.

Mr. Blacksmith was talking about development at the regional level; but at the local level, development is still a challenge, whether for male or female entrepreneurs. If you are trying to start a business and you do not have water and sewage lines — let alone your lagoon is already up to its max — you cannot promote those opportunities. We all know in Canada that the largest employers are the small mom and pop businesses. They are the largest employers and that is a fact. That is where I think we need great assistance.

The new relationship agreement is evolving. It takes time. Unfortunately, 30 years later — and I was there when the ink was dry — once the governments and the proponents got what they wanted, we were left struggling to find out what the hell happened here. Unfortunately we had to take some action. The federal government also has legal obligations, which we hope to resolve and be able to move forward, so that the responsibilities are now given to our people who will be empowered to make decisions and move forward.

Senator Dyck: You have highlighted the need for funding sources for the development of small local businesses. What would you recommend? Should a body be created? How would local people apply for that kind of funding?

Mr. Blacksmith: It is difficult for local businesses to access expertise and funding to start up their business. In the last few years, as Mr. Coon Come said, a federal program that allowed us to participate has been clawed back. The same is happening to opportunities for small business. There were federal government programs for assistance and for funding but those programs are next to nil right now or they are hard to access. Even within our bigger communities — we have communities of almost 4,000 people — it is difficult to start up businesses. Many businesses struggle to get the proper funding through the banks. The banks are not very open to us because they will not get into any sort of business until they are fully covered in terms of the money that they loan. It is difficult for the businessman to find all the guarantees to cover himself for what the bank needs in order to release that money. It is very hard for local businesses. The federal government must come into play through INAC or other programs to put up assistance that could be provided for local businessmen.

Par conséquent, ces 600 personnes seront au chômage. Nous reviendrons donc à la case départ, où il n'y a pas de formation. Toutes les entreprises du territoire veulent que les Cris participent mais elles n'ont pas les fonds pour former les gens. C'était un bon programme. Si ce comité pouvait protester auprès du ministre des Affaires indiennes et du Nord contre l'élimination de ce programme territorial, cela nous aiderait beaucoup.

L'autre question, c'est l'équilibre. Le défi des Cris consistait à créer l'équilibre entre le social et l'économique. La Paix des Braves devait s'occuper de l'infrastructure économique des collectivités.

M. Blacksmith parlait de développement à l'échelle régionale; mais à l'échelle locale, le développement demeure un défi pour les entrepreneurs, hommes ou femmes. Si vous tentez de lancer une entreprise et que vous n'avez pas de conduite d'eau et d'égout — à plus forte raison si votre étang d'épuration est plein — vous ne pouvez pas exploiter ces possibilités. Nous savons tous au Canada que les plus importants employeurs sont les petites entreprises familiales. Elles sont les plus importants employeurs et c'est un fait. C'est à cet égard, je crois, que nous avons besoin de beaucoup d'assistance.

Le nouvel accord de relations évolue. Cela prend du temps. Malheureusement, 30 ans après — et j'y étais quand l'encre était sèche — une fois que les gouvernements et les promoteurs ont eu ce qu'ils voulaient, nous sommes restés là à nous demander ce qui avait bien pu se passer. Malheureusement, nous avons dû prendre des mesures. Le gouvernement fédéral a aussi des obligations juridiques, que nous espérons régler pour aller de l'avant afin que les responsabilités soient maintenant confiées à nos gens qui pourront prendre des décisions et avancer.

Le sénateur Dyck : Vous avez souligné le besoin de sources de financement pour le développement de petites entreprises locales. Que recommanderiez-vous? Un organisme devrait-il être créé? Comment la population locale demanderait-elle ce genre de financement?

M. Blacksmith : Il est difficile pour les entreprises locales d'avoir accès à l'expertise et au financement nécessaires pour lancer leur entreprise. Au cours des dernières années, comme l'a dit M. Coon Come, un programme fédéral qui nous permettait de participer a été supprimé. La même chose se produit en ce qui concerne les possibilités pour les petites entreprises. Il y avait des programmes fédéraux d'aide et de financement mais ces programmes sont presque inexistantes maintenant ou ils sont difficilement accessibles. Même dans nos collectivités importantes — nous avons des collectivités de près de 4 000 personnes — il est difficile de lancer une entreprise. Bien des entreprises se battent pour obtenir le financement nécessaire auprès des banques. Les banques ne sont pas très ouvertes à notre égard parce qu'elles ne feront rien avant que l'argent qu'elles nous prêtent soit pleinement garanti. Il est difficile pour l'homme d'affaires de trouver toutes les garanties qu'exige la banque pour verser l'argent. C'est très difficile pour les entreprises locales. Le gouvernement fédéral doit intervenir par l'entremise du MAINC ou d'autres programmes afin d'offrir de l'assistance aux hommes d'affaires locaux.

Mr. Coon Come: One of the challenges for local entrepreneurs assisting small businesses is that you must have training and capital. We have made several presentations to the Cree-Naskapi Commission recommending some amendments with regard to the land and also the way decisions are required to be able to allocate the land to get the lease for the local entrepreneurs. Those should be looked at.

There is also the question of subsidies. One must look at conditions in the North. There are northern costs that must be taken into consideration. Subsidies for the local entrepreneurs' staff would go a long way. At the same time, you must look at the sectoral approach. Right now funds may be allocated, but you need to be able to target groups, such as youth or women. I am not saying that projects are targeted for women only but you should develop a program to target women entrepreneurs. You need to develop a program centred on that.

Any administrator at the local level trying to secure funds faces the difficulty of the administrative bureaucracy of the government. We have to go to Industry Canada, Environment Canada, Human Resources and Social Development Canada, and by the time we get off the Hill we are dizzy and our heads are spinning. It would be easier to have a Wal-Mart type of operation. You go in and everything you need is there. A more centralized access point would make it easier for people to access programs and services.

Senator Dyck: It is interesting that you mentioned targeting women, for example, because across Canada in general, most small businesses are started up by women — at least, a high percentage of them are. There is also a high success rate there as well. Internationally, it has become clear that micro-credit is what people are talking about for Third World countries; that is, usually one individual operating her or his own business is the key to starting down the road to economic independence. Similarly, the local person would not be able to get a loan from the traditional banking system. One has to provide capital in a completely different sort of way.

Mr. Blacksmith: In my community in particular, women and youth are involved in the various business situations that arise in the community. For example, the cafeteria is owned by a 35-year-old woman. She has been in business for about five years and is doing very well. There is another lady who is probably 30 years old and is looking at building a motel in our community. She is seeking some sort of financial assistance to be able to construct that hotel. There are young people involved in the various sectors, such as the Internet. They offer all sorts of programs to the local school. The guy is probably about 35 years old, too. Many young people are involved in the local businesses but they are not getting enough assistance to get over that threshold to have a really outstanding business and to have those opportunities extended to them.

Senator Lovelace Nicholas: My question is on hunting, fishing and trapping. Is that still a viable source of income for your communities?

M. Coon Come : L'une des difficultés des entrepreneurs locaux qui aident les petites entreprises, c'est qu'il faut avoir de la formation et du capital. Nous avons présenté plusieurs exposés à la Commission crie-naskapie recommandant certaines modifications concernant les terres ainsi que les décisions requises pour attribuer les terres afin d'obtenir la location pour les entrepreneurs locaux. Ces questions doivent être examinées.

Il y a aussi la question des subventions. Il faut tenir compte des conditions dans le Nord. Il faut prendre en compte les coûts liés à la nordicité. Les subventions pour le personnel des entrepreneurs locaux feraient un bon bout de chemin. Parallèlement, il faut examiner l'approche sectorielle. Actuellement des fonds peuvent être attribués mais il faut pouvoir cibler des groupes, par exemple les jeunes et les femmes. Je ne dis pas que les projets ciblent uniquement les femmes mais il faut élaborer un programme pour cibler les femmes entrepreneures. Il faut élaborer un programme centré là-dessus.

Tout administrateur à l'échelle locale qui tente d'obtenir des fonds doit faire face à la bureaucratie administrative du gouvernement. Il faut aller à Industrie Canada, Environnement Canada, Ressources humaines et Développement social Canada, et lorsqu'on quitte la Colline on a le vertige et la tête nous tourne. Il serait plus simple d'avoir une organisation du type Wal-Mart. On y entre et il y a tout ce qu'il faut. Un point d'accès plus centralisé permettrait aux gens d'accéder plus facilement aux programmes et aux services.

Le sénateur Dyck : Il est intéressant que vous parliez de cibler les femmes, par exemple, parce que dans l'ensemble du Canada, la plupart des petites entreprises sont lancées par des femmes — du moins un fort pourcentage d'entre elles le sont. Leur taux de réussite est d'ailleurs élevé. À l'échelle internationale, il est devenu clair que le microcrédit est ce dont parle les gens pour les pays du tiers monde; c'est-à-dire que l'exploitation de sa propre entreprise est le facteur clé qui ouvre la voie à l'indépendance économique. De même, la personne à l'échelle locale ne pourrait pas avoir un prêt dans une banque conventionnelle. Il faut fournir le capital d'une façon complètement différente.

M. Blacksmith : Dans ma collectivité en particulier, les femmes et les jeunes sont engagés dans les diverses situations commerciales qu'on y trouve. Par exemple, la cafétéria est la propriété d'une femme de 35 ans. Elle est en affaires depuis environ cinq ans et les choses vont très bien. Il y a une autre femme qui doit avoir probablement 30 ans et qui envisage de construire un motel dans notre collectivité. Elle cherche à obtenir une forme quelconque de financement pour pouvoir construire ce motel. Des jeunes sont actifs dans divers secteurs, par exemple Internet. Toutes sortes de programmes sont offerts à l'école locale. Le type a probablement 35 ans aussi. De nombreux jeunes exploitent une petite entreprise locale mais ils ne reçoivent pas assez d'assistance pour franchir le seuil qui leur permettrait d'avoir une entreprise vraiment exceptionnelle et d'avoir accès à toutes ces possibilités.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Ma question porte sur la chasse, la pêche et le piégeage. Ces pratiques sont-elles toujours des sources viables de revenus pour vos collectivités?

Mr. Blacksmith: Our fur industry has been destroyed. It is hard for us, although to a certain extent many elderly people and some young people still practice the traditional way life, but it is not relied on 100 per cent as in previous years. It is more like keeping their way of life in terms of fishing, hunting and providing for your sustenance needs.

Senator Lovelace Nicholas: Could a young person with a small family survive on that way of life?

Mr. Blacksmith: I do not think he could rely on it 100 per cent any more to provide for his family. I think he could provide a good living but he cannot do it 100 per cent because there is no real hard revenue from hunting and fishing. However, there are programs to assist him and he could make a partial living with that assistance.

Mr. Coon Come: The James Bay and Northern Quebec Agreement was to help trappers continue with the trapping and hunting way of life. The Cree Hunters and Trappers Income Security Board has supplementary assistance for trappers. In its annual report, that board has shown that 37 per cent of the population is on that program.

The difficulty we face occurs when there are clear-cutting operations with the trees being cut under a heavily mechanized system. Mining activities are starting to spring up and lands are being flooded. The small and big game are being driven away from the land. When you have no small and big game, you drive people off the land.

The challenge is to be able to work with the industry. Mr. Blacksmith is very familiar with the forestry operators. You can protect certain areas to guarantee moose yards or spawning grounds, for example. It is a matter of working together with the industry to be able to ensure that that way of life continues. The problem has always been enforcing those regulations to the industry. It is good to have a forestry regulation that says you cannot cut 100 metres around a certain lake because there is a great beaver habitat, but do you think the forestry company or the federal government will hire someone to measure and ensure that the cutters are outside the 100 metres and then fine them if they are not? That is one of the challenges if you want to protect that way of life. Certainly, we want to allow that and that was the intent of the agreement. With that agreement, the land was still the largest employer and we wanted to give people the choice to continue that way of life if they chose to do so. The intent was to have a relationship with industry that would ensure compatibility with that way of life. Our challenge now is that development is encroaching on that way of life.

Senator Peterson: Have you had any success accessing resource revenue sharing, the funds of which could go into an economic development fund for the small businesses that you are talking about?

M. Blacksmith : Notre industrie de la fourrure a été détruite. C'est difficile pour nous, quoique dans une certaine mesure de nombreuses personnes âgées et quelques jeunes vivent encore de façon traditionnelle, mais ils ne comptent pas entièrement sur ce mode de vie comme ils le faisaient auparavant. Il s'agit davantage de pratiquer la pêche et la chasse pour assurer sa subsistance.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Un jeune avec une petite famille pourrait-il survivre en pratiquant ce mode de vie?

Mr. Blacksmith : Je ne crois pas qu'il puisse compter uniquement là-dessus pour subvenir aux besoins de sa famille. Je crois qu'il pourrait lui offrir une bonne vie mais il ne pourrait pas compter uniquement là-dessus parce que la chasse et la pêche ne procurent pas véritablement de bons revenus. Cela dit, il y a des programmes d'assistance qui lui permettraient d'assurer une partie de sa subsistance.

M. Coon Come : La Convention de la Baie James et du Nord québécois avait comme objectif d'aider les piégeurs à garder leur mode de vie de piégeage et de chasse. L'Office de la sécurité du revenu des chasseurs et des piégeurs cris offre une aide supplémentaire aux piégeurs. Dans son rapport annuel, l'Office indique qu'une proportion de 37 p. 100 de la population est inscrite à ce programme.

La difficulté à laquelle nous devons faire face survient lorsqu'il y a des coupes à blanc effectuées à l'aide de systèmes fortement mécanisés. Les activités minières commencent à se multiplier et les terres sont inondées. Le petit et le gros gibier fuit le territoire. Quand il n'y a pas de petit et de gros gibier, les gens quittent le territoire.

Il faut pouvoir travailler avec l'industrie. M. Blacksmith connaît bien les exploitants forestiers. On peut protéger certains secteurs pour préserver les ravages d'originaux ou les frayères par exemple. Il s'agit de travailler en collaboration avec l'industrie de façon à assurer le maintien de ce mode de vie. Le problème a toujours été l'imposition de ces règlements à l'industrie. C'est bien d'avoir un règlement forestier qui dit qu'on ne peut rien couper dans un rayon de 100 mètres autour d'un lac quelconque parce qu'un habitat de castor s'y trouve, mais croyez-vous que l'entreprise forestière ou le gouvernement fédéral embauchera quelqu'un pour prendre des mesures et veiller à ce que les abatteuses n'entrent pas dans cette zone de 100 mètres et qu'une amende leur sera ensuite imposée si elles y entrent? C'est là une des difficultés si l'on veut protéger ce mode de vie. Nous voulons certainement permettre cela et c'était l'objet de la convention. Grâce à cette convention, la terre était toujours le plus important employeur et nous voulions permettre aux gens de garder ce mode de vie s'ils le désiraient. Il s'agissait d'avoir une relation avec l'industrie qui serait compatible avec ce mode de vie. Nous constatons maintenant que le développement empiète sur ce mode de vie.

Le sénateur Peterson : Avez-vous pu obtenir un partage quelconque des revenus tirés des ressources, dont les fonds pourraient être versés dans un fonds de développement des petites entreprises dont vous parlez?

Mr. Blacksmith: As I alluded to earlier, in the mining sector and in the forestry sector there have been negotiations between certain Cree communities and certain mining companies for economic preferential treatment in terms of contracts that might be available from projects. As for cash for small business, I do not think that has been negotiated. For example, the community of Témiscaming has had a mine operating in their territory for approximately 10 years. They have had an agreement with the mining company since day one that they would be considered first for any employment opportunities available with that project. The agreement states how many Cree they will hire. If they do not hire a certain number of Cree, something will kick in, but I do not know those details because I have not read the agreement. Similar considerations apply in the situation I referred to earlier of the community of Wemindji. They are talking about a partner company that can assist in the construction of the mine and its infrastructure. It is not so much a cash exchange but rather employment opportunities.

Senator Peterson: What about Hydro-Québec?

Mr. Blacksmith: That is a different story. I would ask Mr. Coon Come to answer that because I am a businessman, not a politician.

Mr. Coon Come: For the record, I do not think the Crees were ever anti-development and I do not think any First Nation community is anti-development, whether we are talking about hydro-electric development, forestry, mining, the tar sands or the pipe lines. The Aboriginal people are talking about having a share in the wealth of this country. I am talking about revenue sharing and having a say in the way that development takes place to try to create a level playing field with leverage to seek those opportunities and receive preferential contracts when it is in your own backyard. We want to have a say in the way development takes place and we want to ensure that those contracts are secured.

Hydro-Québec is a provincial Crown corporation and the proponent is the provincial government that wants to proceed with certain projects within that area. One of our challenges is to find a way to ensure that we have a meaningful say in how development takes place and we have preferential contracts for negotiation. Mr. Blacksmith was referring to that when he mentioned the last conference where Hydro-Québec made a presentation.

You try to build relationships and come in with a mind open to coexisting within the demographics. We are no different from any other Aboriginal group. About 60 per cent of our youth are under the age of 25 years and we would like to create job opportunities for them. If we could sit down with the developers and the proponents within our area, we would like to come up with a deal that we feel is good for our people, for the government and for the proponent.

Senator Peterson: As of today, you are not receiving any share of the hydro generation revenue; is that correct?

M. Blacksmith : Comme je l'ai déjà évoqué, dans le secteur minier et le secteur forestier il y a eu des négociations entre certaines collectivités cries et certaines sociétés minières concernant la préférence à accorder dans l'attribution des éventuels contrats découlant des projets. En ce qui concerne l'argent pour les petites entreprises, je ne crois pas que cela ait été négocié. Par exemple, une mine est en exploitation sur le territoire de Témiscaming depuis environ dix ans. Une entente a été conclue dès le départ selon laquelle les habitants de la collectivité auraient la préférence pour tous les emplois disponibles dans le cadre de ce projet. L'entente prévoit le nombre de Cris qui seront embauchés. Si un certain nombre de Cris ne sont pas embauchés, un mécanisme s'enclenche, mais je ne connais pas les détails parce que je n'ai pas lu l'entente. Des dispositions semblables s'appliquent dans le cas de la collectivité de Wemindji dont j'ai déjà parlé. Il est question d'une entreprise partenaire qui participerait à la construction de la mine et de ses infrastructures. Il s'agit moins d'un échange d'argent que d'occasions d'emploi.

Le sénateur Peterson : Qu'en est-il d'Hydro-Québec?

M. Blacksmith : C'est une autre histoire. Je demanderais à M. Coon Come de répondre parce que je suis un homme d'affaires, pas un politicien.

M. Coon Come : Pour le compte rendu, je ne crois pas que les Cris aient jamais été contre le développement et je crois qu'aucune Première nation n'est contre le développement, qu'il s'agisse de développement hydroélectrique, de foresterie, d'exploitation minière, de sables bitumineux ou de pipelines. Les Autochtones veulent avoir leur part de la richesse de ce pays. Je parle de partage de revenus et d'avoir son mot à dire dans la façon dont se fait le développement afin que tous aient des chances égales d'exploiter ces possibilités et que la préférence leur soit accordée lorsque les contrats sont exécutés sur leur propre territoire. Nous voulons avoir notre mot à dire sur la façon dont se fait le développement et nous voulons nous assurer que ces contrats nous seront attribués.

Hydro-Québec est une société d'État provinciale et le promoteur est le gouvernement provincial qui veut réaliser certains projets dans cette région. Nous devons trouver une façon de nous assurer de vraiment avoir un mot à dire dans la façon dont se fait le développement et d'avoir les contrats préférentiels pour négociation. M. Blacksmith y a fait allusion lorsqu'il a parlé de la dernière conférence dans le cadre de laquelle Hydro-Québec fait une présentation.

Nous tentons de créer des relations et d'avoir l'esprit ouvert à la coexistence au sein de la population. Nous ne sommes pas différents des autres groupes autochtones. Environ 60 p. 100 de nos jeunes ont moins de 25 ans et nous aimerais créer des emplois pour eux. Si nous pouvions nous asseoir avec les promoteurs dans notre région, nous aimerais en arriver à une entente qui soit bonne pour notre peuple, pour le gouvernement et pour le promoteur.

Le sénateur Peterson : Aujourd'hui, vous ne recevez aucune part des revenus provenant de la production d'hydroélectricité, est-ce exact?

Mr. Coon Come: When the agreement was signed, we wanted to have revenue sharing. Do not ask me to explain the mathematical calculation but it was done in terms of the extractions in mining and forestry as well as in terms of the sale of the electricity. That was how certain figures were arrived at for allocations to the Cree as a way of revenue sharing. There was an understanding that if there were new projects, whether in forestry, mining or hydro-electric development, a new agreement could be negotiated for additions to the existing agreements. These would be based on court decisions that favoured Aboriginal people and on creative and innovative thinking, hopefully not bound by policies of yesterday. We look forward to participating in the economy, at least within our James Bay Cree territory.

Senator Hubley: Mr. Blacksmith, I would like to go back to smaller businesses for a moment. Your statement that business is business is absolutely correct. No business will succeed unless it is the best that it can be. In creating a skilled workforce, how important is the regional vocational centre? Could you give us a description of that vocational centre? Have you ever had an opportunity for industries to contribute to the training at the vocational centre?

Mr. Blacksmith: When that centre was first discussed a long time ago, it was on the principle that the institution would not focus on established courses. Rather, it was to provide direct training to help the Cree nation to meet the needs of some of the established businesses.

I think the Cree School Board must be congratulated on that. They realized that in order for people to access good employment, they must develop those skills. They offer the training program based on that.

For instance, our airline has been bothering the Cree School Board for probably the last 10 years to start a program for training pilots. It is a very expensive endeavour, but we have almost succeeded. Do not quote me, but most likely by May of next year we will have an initial course for Cree pilots to complete that training. That is a very positive development.

In the last year, CREECO had about 1,500 jobs we could offer to our people. Maybe more than half of those positions we could not fill with our people because they did not have the proper skills to perform the jobs. That sets us back. It also paints a negative picture at the local level because we are a Cree company that cannot hire Cree people. It is not because we do not want to. It is because the regulations put in place for us at construction sites do not allow us to direct our employees to drive this or that machine as a result of the whole process of acquiring permits, whatever the case may be, in order to work at that construction site.

We are working towards achieving these goals. The proponent, SEBJ, is helping our people by working with us at the construction site to be able to open up to them.

M. Coon Come : Lorsque la convention a été signée, nous voulions avoir un partage de revenus. Ne me demandez pas d'expliquer les calculs mathématiques mais ils étaient fondés sur les prélèvements miniers et forestiers ainsi que sur la vente d'électricité. C'est ainsi qu'on en est arrivé à certains chiffres concernant les allocations aux Cris aux fins du partage des revenus. Il avait été convenu que s'il y avait de nouveaux projets, qu'il s'agisse d'exploitation forestière ou minière ou de développement hydroélectrique, une nouvelle entente pourrait être négociée pour faire des ajouts aux ententes existantes. Celles-ci seraient fondées sur des décisions judiciaires qui favorisent les Autochtones et des façons de penser créatives et innovatrices, et elles ne seraient pas soumises, faut-il espérer, à des politiques d'une autre époque. Nous voulons participer à l'activité économique, du moins à l'intérieur de notre territoire cri de la Baie James.

Le sénateur Hubley : Monsieur Blacksmith, j'aimerais revenir un moment sur les petites entreprises. Vous avez parfaitement raison de dire que les affaires sont les affaires. Aucune entreprise ne peut réussir si elle n'est pas à son mieux. Quelle est l'importance du centre de formation professionnelle dans la formation d'une main-d'œuvre qualifiée? Pourriez-vous décrire ce centre de formation professionnelle? Avez-vous déjà eu l'occasion d'avoir la participation des industries à la formation au centre?

Mr. Blacksmith : Lorsqu'il a été question de mettre ce centre sur pied il y a longtemps, l'institution ne devait pas se concentrer sur les cours établis. Elle devait plutôt dispenser de la formation directe afin de permettre à la nation cri de satisfaire les besoins de certaines des entreprises établies.

Je crois que la Commission scolaire cri doit être félicitée. Ses responsables ont réalisé que pour que les gens obtiennent de bons emplois, ils doivent acquérir les compétences voulues. Les programmes de formation sont offerts en fonction de cela.

Par exemple, notre transporteur aérien harcèle la Commission scolaire cri depuis probablement dix ans pour qu'elle offre un programme de formation des pilotes. C'est une entreprise très dispendieuse mais nous avons presque réussi. Ne me citez pas là-dessus mais il est fort probable qu'en mai prochain nous aurons un premier cours à l'intention des pilotes cri. C'est là un développement très positif.

L'année dernière, CREECO avait environ 1 500 emplois à offrir à nos gens. Plus de la moitié de ces postes n'ont pu être occupés par nos gens parce qu'ils n'avaient pas les compétences voulues pour faire le travail. C'est un recul. Cela donne aussi une mauvaise impression au niveau local parce que nous sommes une entreprise cri qui ne peut embaucher des Cris. Ce n'est pas que nous ne voulons pas le faire. C'est parce que les règlements mis en place pour nous dans les chantiers de construction ne nous permettent pas d'autoriser nos employés à conduire tel ou tel véhicule en raison de tout le processus de délivrance de permis, peu importe le cas, pour travailler sur ce chantier.

Nous nous efforçons d'atteindre ces objectifs. Le promoteur, la SEBJ, aide nos gens en travaillant avec nous au chantier de construction afin de pouvoir s'ouvrir à eux.

We are also looking at language. Language training is very important, especially in the delicate situation of a construction area. Communication is of utmost importance to avoid the accidents that could happen at any construction site.

Most of our older people speak only English and Cree. Our younger generation are very much trilingual; they speak French, English and Cree. Language is an area we must also develop.

The Deputy Chairman: Mr. Blacksmith, I note that you mentioned you are a businessman, yet on a couple of occasions you handed the hot topics of politics over to Mr. Coon Come. When did you discover that business and politics must be different? What has your experience been in that regard?

Mr. Blacksmith: I was a very young man. I used to work in the Waswanapi community. I was the band manager, if you will. At that time, we were struggling with economic development. I am talking about 30 or 35 years ago. We used to talk about how we would tackle economic development.

At the end of the day, the situation was always that the government did not interfere but the policies they established put up a wall for local business people who were trying to establish themselves. It was not done intentionally. It was done because the local government did not have the necessary funds and land to develop in order to provide the infrastructure needed for the local businessmen.

Whenever a business started, the businessman would be told that the infrastructure costs would be \$50,000. That is not including the building. That is just clearing the land to provide water and sewage services to the business and so on. As a result, the businessman would walk away almost every time. When we look at that situation, we tell ourselves that business and politics must be separate.

We have always said that government must offer the infrastructure to be put in place for the businessman to become involved in the community, but that is the extent of their involvement. We have always talked about interference, if you will, in terms of the local government and the possible business ventures started in the community. Again, that is not the fault of the government. That is the fault of the different guarantees, if you will, that are required of that individual who wants to get into business.

If you go to the bank, the bank will not look at you until you have a band council resolution and until the local government co-signs your loan. If you try to tell the bank that the government and the business is here, it is the same result; the bank looks at the whole community. It is very hard for the businessman to get away from that.

Also, when we talk about business as separate from the government, at the local level, the communities are small. They are not large communities. A population of 4,500 is still a small

Nous examinons aussi la question de la langue. La formation linguistique est très importante, surtout dans la situation délicate d'une zone de construction. La communication est de la plus haute importance pour éviter les accidents qui peuvent se produire sur n'importe quel chantier de construction.

La plupart de nos aînés ne parlent que l'anglais et le cri. La plupart des jeunes sont trilingues; ils parlent le français, l'anglais et le cri. La langue est un domaine où nous devons aussi nous développer.

Le vice-président : Monsieur Blacksmith, j'ai noté que vous avez dit être un homme d'affaires et pourtant, à quelques reprises, vous avez laissé les dossiers chauds de politique à M. Coon Come. Quand avez-vous découvert que les affaires et la politique doivent être distinctes? Quelle est votre expérience à cet égard?

M. Blacksmith : J'étais un très jeune homme. Je travaillais dans la collectivité de Waswanapi. J'étais le gérant de bande, si vous voulez. À l'époque, nous tentions de développer l'économie. Il y a 30 ou 35 ans de cela. Nous nous demandions comment nous allions développer l'économie.

La situation était toujours la même : le gouvernement n'intervenait pas mais les politiques qu'il mettait en place créaient un obstacle pour les gens d'affaires locaux qui tentaient de s'établir. Ce n'était pas intentionnel. C'est que le gouvernement local n'avait pas les fonds ni les terres nécessaires pour fournir l'infrastructure requise par les hommes d'affaires locaux.

Lorsqu'une entreprise démarrait, l'homme d'affaires se faisait dire que l'infrastructure coûterait 50 000 \$. Et c'est sans compter l'immeuble. C'est uniquement pour défricher le terrain afin de pouvoir y offrir les services d'eau et d'égout aux entreprises et ainsi de suite. Dans presque tous les cas, les hommes d'affaires laissaient tout simplement tomber. Quand on voit une telle situation, on se dit que les affaires et la politique doivent être séparées.

Nous avons toujours dit que le gouvernement doit mettre en place l'infrastructure pour que les hommes d'affaires s'impliquent dans la collectivité, mais c'est la portée de leur engagement. Nous avons toujours parlé d'intervention, si vous voulez, pour ce qui concerne le gouvernement local et les possibilités de démarrage d'entreprise dans la collectivité. Encore une fois, ce n'est pas la faute du gouvernement. C'est la faute des diverses garanties, si vous voulez, qui sont exigées de la personne qui désire se lancer en affaires.

Si vous allez à la banque, on ne vous regardera pas tant que vous n'aurez pas une résolution du conseil de bande et que le gouvernement local aura cosigné votre prêt. Si vous tentez de faire comprendre à la banque que le gouvernement et le commerce y sont, c'est le même résultat; la banque tient compte de l'ensemble de la collectivité. Il est très difficile pour l'homme d'affaire d'échapper à cela.

Par ailleurs, quand on dit que les affaires sont distinctes du gouvernement, à l'échelle locale, les collectivités sont petites. Ce ne sont pas d'importantes collectivités. Une population de 4 500

community. Practically everyone knows everyone else. The businesses that want to start up in that type of community are always interrelated with the government.

We try very hard at our level to sever those ties or to at least say that business is one thing and government is another. However, with the situations placed onto these local businesses, it is very hard to accomplish that. We still try to find that line of difference.

The Deputy Chairman: What about the matter of Aboriginal people becoming business people? It is quite a change in mindset. Historically, our ancestors were hunters and trappers who worked for other people. At some stage, there has been a changeover to becoming business people. I consider it to be a significant phenomenon because it is quite a switch to live off the land and then suddenly become people who operate in boardrooms. The switch from being a hunter and trapper to becoming a businessman is quite a change. Do you want to comment on that?

Mr. Blacksmith: It is quite a change. If I recall correctly, there was a speech given by a man named Charlie Brien — he is no longer with us, God bless his soul — who was from the community of Mistissini. When he started his business, he literally had a little shack where he would sell coffee, hot dogs, hamburgers and pop. He graduated from there. Many years after that, we had an economic development conference in Val D'or and he was asked to speak. In his speech he stated, "I have been a businessman all of my life." We thought he was maybe 25 or 30 years old when he first started his restaurant. He said, "No, I have been a businessman ever since I was in the bush with my grandfather and my dad. We had hunting, fishing, trapping and furs. We had to go around and negotiate the price of furs and so on." The mindset for business has existed for certain people. I think it has always existed within the Cree people in some fashion or another.

It is the same with Mr. Cooper from Waswanapi who started his operations when forestry first came to the Cree territory in the mid 1960s. To date, he is still very much active in that industry.

There has definitely been a dramatic change for our people. I grew up in a shack as well until I was probably almost 17 or 18 years old. That is when we first had a washroom in the house. I grew up in a tarpaper shack. My father was very much in a business situation as well. He used to hunt, fish and trap, and that is how we made our living. He would seek work and hire people on for exploration work that was being completed at the time. That is how we survived. Cree people have always had that business intuition.

The Deputy Chairman: I understand that representatives of the Grand Council of the Crees have been to other parts of the country to give advice and perhaps inspiration to other First Nations people. Would you like to comment briefly on that?

demeure une petite collectivité. Presque tout le monde se connaît. Les entreprises qui démarrent dans ce type de collectivité sont toujours en lien avec le gouvernement.

Nous faisons de gros efforts à notre niveau pour couper ces liens ou du moins pour dire que les affaires sont une chose et le gouvernement en est une autre. Or, compte tenu des situations imposées à ces entreprises locales, il est très difficile d'accomplir cela. Nous tentons quand même de tracer cette ligne.

Le vice-président : Et qu'en est-il des Autochtones qui deviennent des gens d'affaires? C'est tout un changement de mentalité. Historiquement, nos ancêtres étaient des chasseurs et des piégeurs qui travaillaient pour d'autres personnes. À un certain moment, il y a eu un changement et il y a eu des gens d'affaires. Je crois que c'est là un phénomène significatif parce que c'est tout un revirement que de vivre de la nature pour ensuite devenir tout à coup des gens qui évoluent dans des salles de conseil. Passer de l'état de chasseur et piégeur à celui d'homme d'affaires est tout un changement. Avez-vous des commentaires là-dessus?

M. Blacksmith : C'est tout un changement. Si je me rappelle bien, un discours a été prononcé par un certain Charlie Brien — qui nous a quittés, Dieu le bénisse — qui venait de Mistissini. Lorsqu'il s'est lancé en affaires, il était littéralement dans une petite cabane où il vendait du café, des hot-dogs, des hamburgers et des boissons gazeuses. Il a grandi à partir de là. Bien des années après, nous avions une conférence sur le développement économique à Val-d'Or et il a été invité à prononcer un discours. Dans son discours il a dit « J'ai été homme d'affaires toute ma vie ». Nous pensions qu'il avait 25 ou 30 ans lorsqu'il a ouvert son restaurant. Il a dit « Non, je suis homme d'affaires depuis l'époque où j'allais en forêt avec mon grand-père et mon père. Nous avions la chasse, la pêche, le piégeage et les fourrures. Il nous fallait faire la tournée et négocier le prix des fourrures et ainsi de suite. » Le sens des affaires existe chez certains peuples. Je crois qu'il a toujours existé chez le peuple cri sous une forme ou sous une autre.

C'est la même chose pour M. Cooper de Waswanapi qui s'est lancé en affaires lorsque la foresterie est arrivée en territoire cri au milieu des années 60. Il est encore aujourd'hui très actif dans cette industrie.

Il y a certainement eu un changement important pour notre peuple. J'ai aussi grandi dans une cabane et j'y ai vécu jusqu'à l'âge de 17 ou 18 ans probablement. C'est à cette époque que nous avons eu des toilettes dans la maison pour la première fois. J'ai grandi dans une cabane en papier goudronné. Mon père était aussi très engagé en affaires. Il pratiquait la chasse, la pêche et le piégeage, et c'est comme ça que nous vivions. Il cherchait du travail et embauchait des gens pour participer à des travaux d'exploration qui étaient effectués à l'époque. C'est ainsi que nous avons survécu. Les Cris ont toujours eu ce sens des affaires.

Le vice-président : Je crois savoir que des représentants du Grand Conseil des Cris se sont rendus dans d'autres régions du pays pour y prodiguer des conseils et peut-être inspirer d'autres peuples autochtones. Pourriez-vous faire quelques commentaires là-dessus?

Mr. Blacksmith: On behalf of the companies that operate under CREECO, we have provided some information and advice. We are even talking about the possibility of joint ventures and partnerships with other nations across the country. More notably, we recently spoke to a particular First Nation about the airline business. They want some assistance and advice and we are presently working with them. We are talking about joint ventures with First Nations in the pipeline, hydro and the mining industry across the country.

We have already established some partnerships, namely in Ontario. You know of Victor Diamond Mine, the lone diamond mine in Ontario. We have had a strong working relationship with the Attawapiskat people on that for almost a year. We are looking at many other venues to expand that partnership. It has been working very well for us.

The Deputy Chairman: I wish to thank you very much for your time and presence here. The information you presented will assist us greatly in writing our report.

We are winding up our study on economic development as it relates to Aboriginal people. We hope that our report will be of interest and assistance to all Aboriginal people in the country as well as to government.

The committee adjourned.

OTTAWA, Wednesday, December 6, 2006

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:20 p.m. to examine and report on the involvement of Aboriginal communities and businesses in economic development activities in Canada.

Senator Gerry St. Germain (Chairman) in the chair.

[*English*]

The Chairman: Good evening. I am Senator St. Germain. I am from the province of British Columbia, and I have the privilege of chairing the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples.

We have been provided a reference from the Senate, and we have been authorized to examine and report on the involvement of Aboriginal communities and businesses in economic development activities in Canada.

We have with us this evening the vice chair of the committee, Senator Sibbeston from the Northwest Territories; Senator Hubley from Prince Edward Island; and Senator Watt from Northern Quebec.

On our panel this evening we have before us Mr. Andrew Popko, who is vice-president of Aboriginal relations with EnCana Corporation. Welcome to the committee. You bring with you a great reputation from a great corporation led by a great man named Mr. Gwyn Morgan, a good friend of mine. I appreciate that you have taken the time to be here.

M. Blacksmith : Au nom des entreprises membres de CREECO, nous avons fourni de l'information et des conseils. Nous songeons même à de possibles coentreprises et partenariats avec d'autres nations au pays. Nous avons notamment discuté avec une Première nation en particulier à propos de services aériens. Ils veulent de l'aide et des conseils et nous travaillons actuellement avec eux. Nous discutons avec les Premières nations de coentreprises dans le domaine des pipelines, de l'hydroélectricité et de l'exploitation minière dans tous les coins du pays.

Nous avons déjà créé certains partenariats, notamment en Ontario. Vous connaissez la Victor Diamond Mine, la seule mine de diamants en Ontario. Nous avons de très bonnes relations de travail avec le peuple Attawapiskat depuis près d'un an dans ce dossier. Nous examinons de nombreuses autres possibilités d'étendre ce partenariat. Il marche très bien pour nous.

Le vice-président : Je vous remercie beaucoup pour votre temps et votre présence ici. L'information que vous avez fournie nous aidera beaucoup à rédiger notre rapport.

Nous concluons notre étude sur le développement économique des peuples autochtones. Nous espérons que notre rapport intéressera et aidera tous les peuples autochtones du pays ainsi que le gouvernement.

La séance est levée.

OTTAWA, le mercredi 6 décembre 2006

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 20, dans le but d'étudier, afin d'en faire rapport, la participation des peuples et entreprises autochtones aux activités de développement économique au Canada.

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

[*Traduction*]

Le président : Bonsoir. Je suis le sénateur St. Germain de la Colombie-Britannique et j'ai l'honneur de présider le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones.

Nous sommes autorisés, par un ordre de renvoi du Sénat, à étudier, afin d'en faire rapport, la participation des peuples et entreprises autochtones aux activités de développement économique au Canada.

Le vice-président du comité, le sénateur Sibbeston des Territoires du Nord-Ouest, le sénateur Hubley de l'Île-du-Prince-Édouard et le sénateur Watt du nord du Québec sont parmi nous ce soir.

J'aimerais souhaiter la bienvenue à M. Andrew Popko, vice-président des relations avec les Autochtones de la société EnCana. La bonne réputation d'une importante société dirigée par un grand homme nommé Gwyn Morgan, un bon ami à moi, vous précède. Je suis reconnaissant que vous soyez des nôtres.

As well, from the Forest Products Association of Canada we have Mr. Avrim Lazar, president and CEO, and one of his directors, Mr. Andrew DeVries. Welcome.

Andrew Popko, Vice-President, Aboriginal Relations, EnCana Corporation: Good evening. Before I begin, I want to provide the main reason I am here today. I was very fortunate a couple of years ago to be selected as one of very few Canadians to come to Ottawa to experience a 15-month secondment at the Privy Council Office under the building bridges program, a vision under Alex Himelfarb, the clerk at the time. The program allowed private sector executives to get a glimpse of the world of the public sector service and a better understanding of how the mechanics of government work.

I was fortunate to work at PCO in the Aboriginal Affairs Secretariat that worked on the Kelowna agreement. The clerk at the time also provided me opportunities to job shadow deputy ministers and assistant deputy ministers at Treasury Board, Industry Canada, Corrections Canada, the Department of Fisheries and Oceans, and border security. At the same time, a member of the public service was able to work at EnCana for the same amount of time. As a result of this program, I was able to share our corporate insight with the people in Ottawa and build many bridges with many people I now call friends. The building bridges program will continue to the fellowship program, and I endorse it 100 per cent as a great experience for Canadians to experience the public sector.

I would like to acknowledge the researcher on this committee, one of the friends I met here. She learned about EnCana and the Aboriginal program. I believe that is one of the reasons I am here. Thank you very much.

I will talk about three major issues. First is an urgent need to elevate and recognize Aboriginal economic development as a tool as vital to the future of Canada and Canada's Aboriginal people as the transfer payments and federal dollars that currently flow to social programs. The second issue is an urgent requirement to clarify the roles and responsibilities of the private sector and those of the federal government so that confrontational, unproductive, costly and unnecessary impediments to Aboriginal economic development can be minimized. Third, I will talk about the pressing need for simplicity in how federal Aboriginal programs and departments can communicate, assess and engage with the private sector.

Starting with the first issue, the economic stasis and isolation that characterizes the lives of Aboriginal people who dwell on reserves in our country is wilfully unacceptable. The current system created over 100 years ago has done little, if anything, to improve quality of life or opportunity. Many venture to say it has done the opposite.

The longer an Aboriginal person lives on a reserve, the more likely he or she is to be on welfare. There are 41.5 per cent of on-reserve Aboriginals on welfare compared to only 22 per cent of Aboriginal people who live off reserve. A curious funding imbalance reinforces this reality. Thirty per cent of all Canadian

Je tiens également à souhaiter la bienvenue à M. Avrim Lazar, président-directeur général de l'Association des produits forestiers du Canada, et à l'un de ses administrateurs, M. Andrew DeVries.

Andrew Popko, vice-président, Relations avec les Autochtones, Société EnCana : Bonsoir. Avant de commencer, permettez-moi de vous expliquer pourquoi je suis ici. Il y a quelques années, j'ai eu la chance d'être détaché pendant 15 mois auprès du Bureau du Conseil privé dans le cadre du programme d'établissement de liens, idée d'Alex Himelfarb, greffier de l'époque. Le programme permettait aux cadres du secteur privé d'apprivoiser le secteur public et de mieux comprendre le fonctionnement du gouvernement.

J'ai eu la chance d'être affecté au Secrétariat des affaires autochtones du BCP, qui travaillait sur l'accord de Kelowna. Le greffier de l'époque m'a jumelé à des sous-ministres et à des sous-ministres adjoints du Conseil du Trésor, d'Industrie Canada, du Service correctionnel du Canada, de Pêches et Océans Canada et de l'Agence des services frontaliers du Canada. Du même coup, un fonctionnaire a pu travailler chez EnCana pendant un certain temps. Grâce à ce programme, j'ai pu faire valoir le point de vue des entreprises auprès des fonctionnaires fédéraux et établir des liens avec des personnes qui sont aujourd'hui des amis. Le programme d'établissement de liens se poursuivra dans le cadre du programme de stages, et je l'appuie entièrement, car il s'agit d'une excellente occasion pour les Canadiens d'apprendre à mieux connaître le secteur public.

J'aimerais remercier l'attachée de recherche de ce comité, une amie rencontrée ici. Elle a entendu parler d'EnCana et du programme autochtone. C'est en partie grâce à elle que je me trouve ici ce soir. Merci beaucoup.

Je discuterai de trois points principaux. D'abord, il est primordial d'accorder une plus grande importance au développement économique autochtone et de le reconnaître à titre d'outil tout aussi essentiel à l'avenir du Canada et des Autochtones que les paiements de transferts et les fonds fédéraux présentement alloués aux programmes sociaux. Ensuite, il est impérieux de préciser les rôles et les responsabilités du secteur privé et du gouvernement fédéral afin de réduire les conflits et les problèmes coûteux et inutiles qui nuisent au développement économique des Autochtones. Enfin, nous devons simplifier la façon dont les ministères et les programmes fédéraux qui s'occupent des Autochtones communiquent, réalisent des évaluations et collaborent avec le secteur privé.

Pour ce qui est du premier enjeu, le statisme et l'isolement économiques qui caractérisent la vie des Autochtones des réserves de notre pays sont tout à fait inacceptables. Le régime actuel, créé il y a plus de 100 ans, n'a fait que très peu, voire rien du tout, pour améliorer leur qualité de vie ou leur offrir des possibilités économiques. Certains affirment même qu'il a fait le contraire.

Les Autochtones qui demeurent longtemps dans les réserves sont plus enclins à avoir recours à l'aide sociale. Une proportion de 41,5 p. 100 des Autochtones des réserves y a recours comparativement à seulement 22 p. 100 des Autochtones vivant hors des réserves. Un curieux écart en matière de financement

Aboriginal people who live on reserve receive 88 per cent of the federal government programs. The 50 per cent of Aboriginal people who live out of the cities receive only 3.5 per cent.

Further, one examines the amount of money the federal government spends annually on Aboriginal programs. Depending on the numbers and the sources we look at, we hear that roughly \$9 billion is spent. The portion directed towards economic development is somewhere between \$35 million and \$60 million.

Why does the federal government spend so much money maintaining what amounts to a massive ongoing social assistance program and so little in comparison on economic development initiatives that generate self-sustaining wealth, ongoing economic opportunities, as well as renewed self-esteem and self-reliance?

From an industry perspective and experience, economic development initiatives are the key to Aboriginal participation in the economic mainstream in Canada. Economic development deserves greater focus, funding and facilitation.

The second issue is the clarification of roles. The energy sector is one of the largest single contributors of jobs and business of any sector in the country when it comes to Aboriginal communities. At EnCana, we spend about \$140 million alone directly on goods and services with 129 different companies owned or operated by Aboriginals. Our industry recognizes the value of being a good neighbour, of looking for innovative ways to work together to create meaningful, long-term differences.

However, too often industry gets pulled into the middle of political issues on land claims, revenue sharing and specific rights questions, which are issues that belong entirely with the federal government. Political and constitutional matters are best left to the parties directly affected. Industry should be at the table to discuss how we will reduce the impact of our activities on the environment and how we will maximize the possibilities for economic opportunities and participation for the people in the communities where we have an operating interest.

EnCana maintains that an effective and lasting resolution of Aboriginal issues is possible only through open and proactive dialogue. Our company is committed to working through government-sanctioned processes created to identify and consider third-party interests on Crown land.

We also maintain that creating a higher degree of certainty around the process of oil and gas development and Aboriginal rights is necessary for progressive oil and gas development in Canada.

I will show you a prop. Everyone knows this is a Rubik's Cube. We look at this as representing 282 different programs run by approximately 16 different departments in the federal

confirme cet état de fait. Trente pour cent de tous les Autochtones canadiens vivant dans les réserves bénéficient de 88 p. 100 des programmes fédéraux. La proportion de 50 p. 100 des Autochtones qui vivent en dehors des villes ne bénéficie que de 3,5 p. 100 de ces programmes.

Selon les chiffres et les sources examinés, le gouvernement fédéral dépense environ 9 milliards de dollars annuellement pour les programmes autochtones. La partie allouée au développement économique oscille entre 35 et 60 millions de dollars.

Pourquoi le gouvernement fédéral dépense-t-il autant d'argent pour maintenir un vaste programme d'aide sociale permanent et si peu pour lancer des initiatives de développement économique qui créent une richesse durable et des possibilités économiques permanentes et redonnent aux gens confiance en eux et en leurs capacités?

Selon le point de vue et l'expérience de l'industrie, les initiatives de développement économique représentent la clé de la participation des Autochtones à la vie économique du Canada. Le développement économique mérite davantage d'attention, de financement et d'aide.

Le deuxième enjeu porte sur la clarification des rôles. Le secteur de l'énergie est l'une des principales sources de création d'emplois et de possibilités d'affaires au pays pour les collectivités autochtones. EnCana dépense environ 140 millions de dollars uniquement en biens et services auprès de 129 différentes entreprises qui appartiennent aux Autochtones ou qui sont exploitées par ces derniers. Notre industrie reconnaît la valeur du bon voisinage et de la recherche de façons novatrices de collaborer pour changer le cours des choses de façon valable et à long terme.

Cependant, l'industrie est trop souvent mêlée à des questions politiques liées aux revendications territoriales, au partage des recettes et à des questions de droits, qui relèvent du gouvernement fédéral à part entière. Les questions politiques et constitutionnelles devraient concerner seulement les parties directement touchées. L'industrie devrait discuter de la façon dont nous réduirons l'impact de nos activités sur l'environnement et dont nous maximiserons les possibilités économiques et la participation des collectivités où nous détenons un droit d'exploitation.

EnCana soutient qu'une résolution efficace et durable des questions autochtones passe invariablement par un dialogue ouvert et proactif. Notre société est résolue à collaborer aux processus approuvés par le gouvernement qui visent à déterminer et à étudier les intérêts de tiers sur des terres de la Couronne.

Nous affirmons également que, pour être progressif au Canada, le développement gazier et pétrolier doit être entouré de plus de certitude tout comme la question des droits ancestraux.

Voici un cube Rubik. Supposons qu'il représente 282 programmes différents administrés par environ 16 ministères fédéraux. Chaque ministère croit probablement

government. Every department most probably identifies itself as having something positive it can do for Aboriginal communities. It believes it is doing the right thing within the government and it can deliver.

Unfortunately, this is what corporate Canada sees in Aboriginal communities — an unsolved Rubik's Cube. It is a mishmash.

I do not know whether any of you have tried to put a Rubik's Cube back into place. Last night my son and daughter grabbed this one and started to play with it and I almost had a heart attack because I wanted it to look nice and neat, so I told them they could do anything to this other one. They mixed it all up and I told them to try to get it back like the first cube. They found it frustrating and they put it down.

Well, that is what happens in corporate Canada. We go to apply for some of these 282 different grant programs that exist within the federal government, but where do we go, what is the path, how do we get there? Like with the Rubik's cube, finally we give up, we put it down; and who does not benefit? It is the Aboriginal people. Corporate Canada will continue to do its activity, the Government of Canada still has its great programs, and the people in the middle, the Aboriginal people for whom the programs were designed, unfortunately do not benefit as much as they should.

EnCana has been fortunate then to work with a number of Aboriginal communities where we are making incredible economic progress. We have initiated about 12 different rig partnership deals with First Nations who have an equity interest in portions of the drilling rigs, along with jobs and benefits with new skills and training. The rig partnerships were made possible by a federal government program whereby the First Nations were allowed up to 25 per cent ownership in the drilling rig. Unfortunately, we had to hire someone to figure out the process of how to get the funds out in a timely manner and from which department, in order for the First Nations to take advantage of that government program.

In closing, I would like to share some words from leaders EnCana has worked with closely. One is Howard Cardinal, an elder from Saddle Lake, Alberta, and the other is Joyce Metchewais, a former chief of Cold Lake First Nations. Howard Cardinal said that much like EnCana they are working to create a circle of wealth. They do not dwell in a tepee but it symbolizes what they are doing. Their members form a circle and the businesses they run, like the drilling partnerships, camps, catering, water trucks, each stand on their own, just like the poles in a tepee. What they can best do for themselves they will do.

Joyce Metchewais said that she believes that through employment, people can build self-esteem and that is what she wants for her people. With partnerships with corporations such as EnCana they are able to develop companies to provide jobs for their members and their community. As leaders, their team believes in encouraging their people to get skills and education to

qu'il peut faire quelque chose de positif pour les collectivités autochtones. Il croit qu'il fait ce qu'il faut au sein du gouvernement et qu'il peut livrer la marchandise.

Malheureusement, le monde des affaires canadien perçoit les collectivités autochtones comme un cube Rubik non résolu, un véritable méli-mélo.

Je ne sais pas si vous avez déjà tenté de résoudre un cube Rubik. Hier soir, j'ai pratiquement fait une crise cardiaque en voyant mon fils et ma fille jouer avec mon cube Rubik parce que je voulais qu'il soit tout beau alors je leur ai dit de jouer avec l'autre. Ils l'ont mélangé et je leur ai alors demandé de le résoudre. Ils ont trouvé l'expérience frustrante et ont fini par laisser tomber.

Il se produit la même chose dans le monde des affaires canadien. Comment faire une demande pour certains des 282 différents programmes de subventions fédéraux? Comme pour le cube Rubik, nous laissons tomber et ce sont les Autochtones qui écopent. Les entreprises poursuivent leurs activités, le gouvernement fédéral continue d'offrir de bons programmes, et les Autochtones pour qui les programmes ont été conçus se retrouvent coincés et n'en profitent malheureusement pas autant qu'ils le devraient.

EnCana a eu la chance de travailler avec de nombreuses collectivités autochtones qui ont réalisé d'incroyables progrès économiques. Nous avons conclu environ 12 partenariats d'exploitation d'installations de forage avec les Premières nations qui détiennent une part des installations de forage, en plus d'occuper des emplois et de bénéficier d'avantages grâce à leurs nouvelles connaissances et à la formation qu'ils ont reçue. Des partenariats d'exploitation d'installations de forage ont été établis grâce à un programme fédéral qui a permis aux Premières nations d'acquérir jusqu'à 25 p. 100 de l'appareil de forage. Malheureusement, nous avons dû embaucher quelqu'un pour savoir comment obtenir des fonds en temps utile et auprès de quel ministère afin que les Premières nations profitent de ce programme gouvernemental.

En conclusion, j'aimerais partager quelques mots des responsables avec lesquels EnCana a étroitement collaboré, soit Howard Cardinal, un aîné de Saddle Lake, en Alberta, et Joyce Metchewais, ancienne chef de la Première nation de Cold Lake. Selon M. Cardinal, tout comme EnCana, la collectivité s'efforce de créer un cercle de richesses, ce qui ne signifie pas que ses membres demeurent dans un tipi, mais qui symbolise ce qu'ils font. Ils forment un cercle et les entreprises qu'ils dirigent, comme les partenariats de forage, les camps, les restaurants et les camions d'eau, sont indépendantes, comme les piquets d'un tipi. Ils feront tout ce qu'ils peuvent pour leur peuple.

Joyce Metchewais croit qu'en occupant un emploi, les membres de la collectivité peuvent développer leur estime de soi, et c'est ce qu'elle souhaite pour son peuple. Grâce aux partenariats conclus avec des entreprises telles qu'EnCana, les Autochtones peuvent créer des sociétés qui offrent des emplois à la collectivité. Leurs dirigeants estiment qu'il faut encourager les membres des

get secure jobs. Partnering with companies has afforded them the opportunity to negotiate scholarships, jobs, job training, monies and other benefits.

In less than five years, this First Nation, located in Calgary, has moved from 80 per cent reliance on social programs to less than 20 per cent because of jobs in economic development and has built self-respect, self-reliance and independence. These are the fundamentals of true freedom for Canada's Aboriginal people.

Avrim Lazar, President and CEO, Forest Products Association of Canada: I will share with the committee my daughter's solution for the Rubik's Cube. She took it into the kitchen, held it over boiling water, peeled off the colours, put them all back on in order and asked what is so hard about that. There is a lesson in that, because you can fool around with federal government programs for the rest of your life, as I have — I was in the federal government for 25 years — and in the end I do not think you are going to find a solution. I believe the solution actually lies in the topic with which the committee is seized, which is business.

According to the literature on social distress, health distress and family distress, people who do not have a job or do not have a means of livelihood are deeply distressed. People who have access to wealth, income or a good living have a much lower rate of unhappiness.

I am speaking to the committee today as a representative of business. That is the solution we suggest. The forest industry employs directly and indirectly 900,000 people across the country. We are the sole economic engine of 320 rural communities. We account for \$40 billion in exports. We are a big business, but the nice thing about us is that one does not have to move to Toronto or Winnipeg or Vancouver to work for us. We are out in the bush.

If you want to stay in the bush but you want a good job you come to us. If you want a high-tech job you come to us. Most of our jobs are high-tech. We are not the old lumberjacks; our work uses computers and highly sophisticated equipment. One of our mills has more computers than a Boeing 747. Therefore, if you want a good, modern, high-tech job and you do not feel like living in Toronto, Winnipeg or Vancouver, you come to the forest industry, and that is what 17,000 Aboriginal Canadians have done.

We are the largest employer of Aboriginal Canadians. The mining association says the same thing and frankly if that is what we compete for I am proud to compete. Let us see who really employees more. I think we just use different numbers, but we are the largest employer. More important than that,

collectivités à acquérir des connaissances et à recevoir l'éducation nécessaire pour obtenir des emplois stables. Ces partenariats leur ont permis de négocier des bourses d'études, des emplois, de la formation en cours d'emploi, des fonds et d'autres avantages.

En moins de cinq ans, la dépendance de cette Première nation de Calgary envers les programmes sociaux est passée de 80 à 20 p. 100 grâce au développement économique et cela lui a permis de développer son estime de soi, son autonomie et son indépendance. Il s'agit là des principes fondamentaux de la véritable liberté des peuples autochtones du Canada.

Avrim Lazar, président-directeur général, l'Association des produits forestiers du Canada : Pour résoudre le cube Rubik, ma fille l'a apporté à la cuisine, l'a maintenu au-dessus d'un chaudron d'eau bouillante, a enlevé les autocollants, les a remis correctement et m'a demandé ce qu'il y avait de si difficile. On peut tirer une leçon de cette expérience. Vous pouvez jouer avec les programmes fédéraux pendant toute votre vie, comme je l'ai fait au cours de mes 25 années de service au sein de l'administration fédérale mais, au bout du compte, je ne crois pas que vous trouverez de solution. À mon avis, la solution réside dans le sujet d'étude du comité, soit le monde des affaires.

Selon la documentation sur la détresse sociale, familiale et sanitaire, les personnes sans emploi ou sans moyens de subsistance souffrent beaucoup. Les gens qui ont accès à des ressources, un revenu ou de bonnes conditions de vie sont nettement plus heureux.

Je témoigne devant le comité aujourd'hui en tant que représentant du milieu des affaires. C'est la solution que nous proposons. L'industrie forestière emploie directement et indirectement 900 000 personnes dans l'ensemble du pays. Elle représente le seul moteur économique de 320 collectivités rurales. Ses exportations sont évaluées à 40 milliards de dollars. Il s'agit d'une grande industrie et il n'est pas nécessaire de déménager à Toronto, à Winnipeg ou à Vancouver pour y travailler. Nous sommes dans le bois.

Si vous voulez rester dans le bois et que vous cherchez un bon emploi, c'est dans le secteur forestier que vous le trouverez. Si vous cherchez un emploi dans le secteur de la haute technologie, dirigez-vous dans la foresterie. Nous ne sommes pas de vieux bûcherons. Notre utilisons des ordinateurs et de l'équipement hautement sophistiqué. L'une de nos usines compte plus d'ordinateurs qu'un Boeing 747. Donc, si vous cherchez un bon emploi de haute technologie et que vous ne voulez pas vivre à Toronto, à Winnipeg ou à Vancouver, vous vous adressez à l'industrie forestière. C'est ce qu'ont fait 17 000 Autochtones canadiens.

L'industrie forestière est le plus important employeur d'Autochtones canadiens. L'association des sociétés minières dit la même chose et, honnêtement, je suis fier de lui faire concurrence. Voyons voir qui en emploie le plus. Je crois que nous utilisons simplement des chiffres différents, mais il demeure

we also have relationships with 1,400 Aboriginal businesses — small and medium-sized businesses of 10 to 50 people, many of which have been around 10, 20 or even 35 years.

We have been involved in the simple, straightforward improvement of life for Aboriginal Canadians by doing business with them; not by social programming or government programming or by litigation, but simply by creating economic opportunity.

Our workforce is getting old, which is good news; as our workforce ages we will be recruiting. The Aboriginal workforce is young, so in rural Canada, in the bush and across the country good, high wage, high-tech jobs will be available to them and, as I said, even more important, there will be opportunities for businesses, for joint ventures, for contracts to be suppliers and to work with us in the business world.

If the answer is business, why have we come to this committee? Why not just keep doing business? The answer is skills. The flip side of our jobs' not being the old lumberjack and labourer jobs is that functional literacy is required for the training for the new jobs. Math literacy and language literacy are needed. We cannot train people who do not have those skills to work in our mills. We are looking for millwrights but we go through group after group and they do not pass the entrance requirements for being trained. The equipment we use now to work in the woods is so high-tech that workers have to be able to read and understand the equipment manual. We have only about 20 trained foresters who are Aboriginals.

If there were more emphasis on math, science and basic skills in the Aboriginal communities, the economic opportunities, not just for jobs but also for businesses, would be enormous.

We have also asked ourselves what is holding back some of the Aboriginal businesses and the answer is the difficulty of accumulating equity. To do business one has to be able to accumulate equity. I know that is a larger, more political question so I will leave it to senators and parliamentarians who are more sophisticated than business people in this, but we know that you cannot build a business unless you build equity, and that stands in the way of many Aboriginal communities moving into the culture of business, the culture of self-sufficiency and the culture of economic well-being.

The few government programs that could touch us tend not to. For reasons that I find almost unanswerable, Aboriginal Business Canada and FedNor programming de-emphasize forestry. We are where the jobs are. Programs should emphasize those jobs. If you are going to change government programming, we strongly suggest that those programs be looked at and re-oriented to help Aboriginals get into the industry that is where they are, the

que nous sommes le plus important employeur. Mais surtout, nous entretenons également des relations avec 1 400 entreprises autochtones, des petites et des moyennes entreprises de 10 à 50 employés, dont un grand nombre sont établies depuis 10, 20 et même 35 ans.

Nous cherchons à améliorer de façon simple et directe la qualité de vie des Autochtones canadiens en faisant des affaires avec eux, non pas par l'intermédiaire de programmes sociaux ou gouvernementaux ou de litiges, mais simplement en créant des possibilités économiques.

Notre main-d'œuvre vieillit, ce qui est une bonne nouvelle, car cela est synonyme de recrutement. La main-d'œuvre autochtone est jeune, et de bons emplois de haute technologie bien rémunérés s'offriront à elle dans les zones rurales et forestières partout au Canada — et c'est sans parler des occasions d'affaires, de coentreprises, des contrats de fournisseurs et des possibilités de faire équipe avec nous dans le monde des affaires.

Si la solution se trouve dans le monde des affaires, pourquoi sommes-nous venus vous rencontrer? Pourquoi ne pas simplement continuer à faire des affaires? Parce que nous sommes à la recherche de compétences. Comme nous n'embauchons plus de bûcherons ou de manœuvres, savoir lire et écrire est nécessaire pour recevoir la formation requise pour les nouveaux emplois. Il faut aussi savoir compter. Nous ne pouvons pas employer dans nos usines des personnes qui n'ont pas ces connaissances. Nous recherchons des mécaniciens de chantier, mais les candidats ne satisfont pas aux conditions d'admission pour la formation. L'équipement que nous utilisons aujourd'hui pour travailler dans les forêts est tellement sophistiqué que les travailleurs doivent savoir lire et comprendre le manuel d'utilisation. Environ seulement 20 forestiers qualifiés au Canada sont des Autochtones.

Si on mettait davantage l'accent sur les mathématiques, les sciences et les compétences fondamentales dans les collectivités autochtones, les possibilités économiques seraient énormes, non seulement pour les emplois, mais également pour les entreprises.

Nous nous sommes également demandé ce qui freine certaines entreprises autochtones pour découvrir que c'est la difficulté d'amasser du capital, ce qui est nécessaire pour faire des affaires. Je sais qu'il s'agit d'une question politique plus générale alors je laisserai les sénateurs et les parlementaires qui sont plus informés que les gens d'affaires traiter du sujet, mais nous savons qu'il est impossible de bâtir une entreprise sans capital, et c'est ce qui empêche de nombreuses collectivités autochtones de se lancer en affaires, d'être indépendantes et d'assurer leur bien-être économique.

Les quelques programmes gouvernementaux qui pourraient nous toucher ont tendance à nous négliger. Pour des raisons presque inexplicables, Entreprise autochtone Canada et FedNor ne mettent pas l'accent sur la foresterie. C'est dans ce secteur que se trouvent les emplois, et les programmes devraient insister sur ce point. Si vous voulez changer les programmes gouvernementaux, nous recommandons fortement que ces programmes soient

industry that does not require moving to the cities, the industry that allows them to maintain contact with their cultural roots and their families.

Honourable senators, that is my message. We are here and we want to do business. There are opportunities, and you all know, as we know, that when people have an opportunity to make a living many of the other problems become much easier.

The Chairman: Thank you, Mr. Lazar. We have been joined by Senator Corbin from New Brunswick.

Mr. Popko, you have worked not only with the First Nations; you have ventured into the world of all section 35 people — the Metis — as well. You have worked in British Columbia, I believe, quite successfully. Is there one main ingredient that generates the ability of our First Nations people to participate with you? Would you share that with us?

Mr. Popko: Training. The Métis Nation British Columbia came forward with a program for training. They needed \$1 million for a training program and they asked if we could find their people work. We donated \$250,000 over a three-year period for a training program. To date, 37 people have gone through the program with 97 per cent success in graduation; and all of them got jobs. The key is, once they are trained in the oil patch, they are pretty well going out the door and getting a job. It is great. They do not come to work for EnCana. We are doing this as a good neighbour. The Metis came with a proposal to train people, and we could not say no because it was a great idea. There are skill shortages out there so whatever we can do to get them involved in the industry, we will do. We think \$250,000 is minimal as an investment to get more people trained to work in our industry.

The Chairman: Mr. Lazar, you were talking about skills development. One of the big things we are hearing in our travels is the inability of our First Nations people to acquire the academic skills they need to provide them with the opportunity to join industries like yours. A good friend of mine used to say that the best social program is a job, and you echoed that. How do you find the people who have the academic skills that you require? Are they from off reserve or on reserve?

Mr. Lazar: It depends where the mill and the operation is located in the country. We are finding great Metis and First Nations employees both off reserve and on reserve. We have 17,000 employees and we do not offer government-style jobs. Our jobs are hard-nosed, perform-or-you-are-out jobs and we are happy with how it is working.

I would like to support Mr. Popko's comment that basic skills are the key. If we are to do anything, we should ask whether the education system that is providing basic skills training to Aboriginal peoples has adapted itself sufficiently to their circumstances. I do not know what the numbers are but we are spending an impressive amount of money on education. If you are in business and it is not working, then you change or you go out

examinés et réorientés pour aider les Autochtones à intégrer une industrie qui ne les oblige pas à aller vivre en ville et qui leur permet de garder le contact avec leur culture et leur famille.

Honorables sénateurs, voilà mon message. Nous sommes ici parce que nous voulons faire des affaires. Il existe des possibilités, et nous savons tous que, lorsqu'il est possible de gagner sa vie, les autres problèmes sont beaucoup plus faciles à régler.

Le président : Merci, monsieur Lazar. Le sénateur Corbin du Nouveau-Brunswick vient de se joindre à nous.

Monsieur Popko, vous avez travaillé avec les Premières nations et les Métis, et vous avez connu beaucoup de succès en Colombie-Britannique. Quel est le principal élément qui permet aux Premières nations de collaborer avec vous? Pouvez-vous nous en parler?

M. Popko : La formation. La Nation des Métis de la Colombie-Britannique a proposé un programme de formation. Elle avait besoin de 1 million de dollars pour un programme de formation et elle nous a demandé si nous pouvions trouver des emplois pour ses membres. Nous avons fourni 250 000 \$ sur une période de trois ans pour le programme. Jusqu'à présent, 37 personnes l'ont suivi, avec un taux de réussite de 97 p. 100, et elles ont toutes trouvé des emplois. Une fois qu'elles ont reçu une formation dans le secteur pétrolier, elles se trouvent facilement un emploi, et c'est formidable. Ces gens ne viennent pas travailler pour EnCana. Nous les aidons dans un esprit de bon voisinage. Les Métis nous ont proposé d'offrir de la formation, ce que nous ne pouvions pas refuser puisque c'était une très bonne idée. Il y a pénurie de main-d'œuvre qualifiée, alors nous sommes prêts à faire tout ce que nous pouvons pour aider l'industrie. Il suffit d'un investissement minimal de 250 000 \$ pour former plus de personnes dans notre industrie.

Le président : Monsieur Lazar, vous avez parlé du développement professionnel. Nous entendons souvent dire dans nos déplacements que les Premières nations sont incapables d'acquérir les connaissances dont elles ont besoin pour travailler dans un secteur comme le vôtre. Un de mes bons amis disait, comme vous, que le travail constitue le meilleur programme social qui soit. Où trouvez-vous les personnes ayant les aptitudes nécessaires? Dans les réserves ou en dehors de celles-ci?

M. Lazar : Cela dépend de l'emplacement de l'usine et du lieu d'exploitation. Nous trouvons de bons employés chez les Métis et les Premières nations dans les réserves et en dehors de celles-ci. Nous employons 17 000 personnes et nous n'offrons aucun emploi de type gouvernemental. Nos emplois sont exigeants et les employés doivent être productifs, et cette façon de faire nous convient.

J'aimerais appuyer le commentaire de M. Popko voulant que les compétences fondamentales soient la clé du succès. Nous devrions nous demander si le système d'éducation offrant une formation de base aux Autochtones est suffisamment adapté à leur situation. Je ne connais pas les chiffres, mais nous dépensons un montant impressionnant en éducation. Si votre entreprise n'est pas productive, vous changez votre façon de faire ou vous fermez

of business. If you are in government and it is not working, you keep doing it for quite a few generations. The current approach to education does not work, so let us change it.

The Chairman: We are spending approximately \$1 billion.

Mr. Lazar: It would be silly to say add more programs. Why are we sitting here saying that we have a skills shortages when we are spending \$1 billion? The answer is that we are not spending it smart enough.

Senator Sibbston: This is the first occasion we have had to meet with industry on this topic. I commend Mr. Popko of EnCana Corporation and Mr. Lazar of Forest Products Association of Canada because you engage, hire and contract Aboriginal people in Canada. I hope that many executives in Canada are watching these proceedings so that they can be encouraged and inspired to engage and hire Aboriginal people. It is commendable.

My question is for both witnesses. What is the motivation for engaging with Aboriginal people? What are you getting out of it?

Mr. Lazar: Thank you for calling it commendable but, with respect, I have to disagree. It is not commendable because it is business. The people we hire are great workers, great colleagues and great people to work with in our business. We are not doing this out of some sense of social obligation or anything else. We are doing it because they are great workers and we want them to work in the industry. If you start with the attitude that this is about business, about good people getting good jobs and about finding what the barriers to that are, then you get a lot further than if you start with more complicated motivations. We want Aboriginal workers because they are really good workers.

Mr. Popko: The Aboriginal workforce has come to the forefront in Canada over the last eight or nine years. When I got into Aboriginal relations, we used to have meetings at the Canadian Association of Petroleum Producers. There were eight of us sitting around the table sharing stories over cups of coffee. Over time, people are beginning to realize that the Aboriginal workforce exists and can contribute to the Canadian economy. That coffee group at CAPP is now 40 members strong and they have committees set up. We were talking earlier about how many conferences are taking place in Canada about creating jobs and opportunities for Aboriginal people. As EnCana expands, it is drilling 4,000 to 5,000 wells per year. Many of the communities closest to our operations are First Nations and Metis. It is a matter of being a good corporate citizen and working with the community closest to the area of operation, engaging the people, and asking them how they want to get involved in our activity, whether owning rigs, camp catering or road building. It is amazing to hear the people talk about what they want to do and how they want to participate. We will be their neighbour for quite some time.

vos portes. Dans l'administration publique, on continue de faire ce qui ne marche pas pendant des générations. L'approche actuelle en matière d'éducation ne fonctionne pas, alors changeons-la.

Le président : Nous dépensons environ 1 milliard de dollars.

M. Lazar : Il serait ridicule d'ajouter des programmes. Pourquoi y a-t-il des pénuries de main-d'œuvre spécialisée alors que nous dépensons 1 milliard de dollars? Parce que nous ne dépensons pas cet argent intelligemment.

Le sénateur Sibbston : C'est la première occasion que nous avons de rencontrer l'industrie à ce sujet. Je félicite M. Popko de la société EnCana et M. Lazar de l'Association des produits forestiers du Canada de recruter et d'embaucher des Autochtones et de conclure des contrats avec eux. J'espère que de nombreux chefs d'entreprise du Canada vous regardent et qu'ils seront inspirés et encouragés à faire de même. C'est digne de mention.

Ma question s'adresse aux deux témoins. Pour quelle raison recrutez-vous des Autochtones? Qu'en retirez-vous?

M. Lazar : Merci de dire que c'est digne de mention, mais, avec tout le respect que je vous dois, je ne suis pas de cet avis. Ce n'est pas digne de mention, c'est strictement une question d'affaires. Les personnes que nous embauchons sont de bons travailleurs, de bons collègues et de bonnes personnes avec lesquelles travailler dans notre industrie. Nous ne le faisons pas par obligation sociale, mais bien parce que ce sont de bons travailleurs et que nous voulons qu'ils travaillent dans l'industrie. En ayant une perspective d'affaires et en vous disant que de bonnes personnes obtiennent de bons emplois et en cernant les obstacles, vous progresserez beaucoup plus vite que si vous entretenez des motivations complexes. Nous embauchons des Autochtones parce que ce sont de très bons travailleurs.

M. Popko : La main-d'œuvre autochtone a pris les devants au Canada au cours des huit ou neuf dernières années. Lorsque j'ai commencé à travailler en relations autochtones, nous avions des réunions à l'Association canadienne des producteurs pétroliers. Nous étions huit autour d'une table à partager des histoires en buvant du café. Au fil du temps, nous avons pris conscience de l'existence de la main-d'œuvre autochtone et du fait qu'elle pouvait contribuer à l'économie canadienne. Ce groupe de l'Association compte maintenant 40 membres et des comités ont été formés. Nous parlions plus tôt du nombre de conférences qui ont lieu au Canada sur la création d'emplois et d'occasions pour les Autochtones. La société EnCana prend de l'expansion et creuse de 4 000 à 5 000 puits par année. Beaucoup de collectivités métisses et autochtones sont établies tout près de nos installations. Il s'agit d'être une bonne entreprise citoyenne et de travailler avec les collectivités les plus proches, de recruter leurs habitants et de leur demander de quelle façon ils veulent participer, que ce soit en étant propriétaire d'installations de forage, en fournissant des services de restauration de camp ou en construisant des routes. C'est formidable de les entendre parler de ce qu'ils veulent faire et de la façon dont ils veulent contribuer. Nous serons leur voisin encore longtemps.

Senator Sibbston: While you say it is good business, I still commend you. I appreciate that it takes determination, goodwill and inspiration to engage Aboriginal people because sometimes it is difficult. The area that I know best is the Northwest Territories, where I am from, and there has been a remarkable change over the last 10 or 15 years. Initially, with the way life and business were back then, native people were not involved at all. In a sense, they were emerging and coming off the land. Running businesses was a new for them. It takes a great deal of skill, organization and determination to have a business. In the North, there has been a solid growth of Aboriginal businesses, in part because of the education level of the people and the new opportunities there and in part because of corporations, such as the diamond mines, that have developed in the North. Certainly, there is motivation for Aboriginal people to become involved because they are in their territory. It is to their benefit to cooperate. Instead of challenging business development they have decided to engage them to see what benefits can be gained. A mutually beneficial process has come into play. Many Aboriginals are now workers and many are running businesses involved with the mining companies.

That has been the process. Somewhere along the line, company executives make a decision to engage Aboriginal people. As you say, they are good workers; but also when they start out, perhaps they do not have the skill, the money, the organization or the capital to be engaged. However, with the help of companies, it becomes possible and that is what we have seen happen. It is very positive and it goes a long way toward helping Aboriginal people in our country get on their economic feet and succeed.

While you say it is good business, I commend you. Obviously, in your companies, you made a decision at one point to engage Aboriginal people. I am very thankful for that and I wish more companies in our country had that attitude.

Senator Hubley: I would like to come back to the relationship between industry and Aboriginal people. Mr. Popko, you suggested how your company has invested in the educational process. What kind of relationship do you have as a company with the skills training institutions, the educational institutions where you can have some input into what your company's needs are and what the opportunities are for Aboriginal people? Has that affected the educational process in that facility? I would like to have Mr. Lazar's answer to the same question, as well.

Mr. Popko: I have nine or 10 examples of what EnCana is doing in this regard. I will share a story about the Northern Alberta Institute of Technology, NAIT, in Edmonton. Dr. Sam Shaw, who is the dean there, approached EnCana about a mobile training unit. It is an 18-wheeler that goes into the communities. Rather than having Aboriginal people coming into Edmonton to take a program, we go out to the communities with the 18-wheeler; it is a mobile school.

Le sénateur Sibbston : Même si vous dites que c'est une question de saine gestion, je vous félicite. Je sais qu'il faut de la détermination, de la bonne volonté et de l'inspiration pour recruter des Autochtones puisque c'est parfois difficile. Au cours des 10 ou 15 dernières années, on a observé un changement remarquable dans les Territoires du Nord-Ouest, d'où je viens. Au début, les Autochtones n'étaient pas du tout mis à contribution. Dans un sens, ils commençaient à quitter la terre. Diriger des entreprises était nouveau pour eux. Il faut beaucoup de connaissances, d'organisation et de détermination pour le faire. Dans le Nord, de nombreuses entreprises autochtones ont été établies, en partie en raison du niveau d'instruction des habitants et des nouvelles possibilités qui se sont présentées et en partie en raison des sociétés, comme les mines de diamants, qui se sont développées. Assurément, les Autochtones veulent participer puisqu'ils sont sur leur territoire. C'est tout à leur avantage de coopérer. Plutôt que de contester le développement des entreprises, ils ont décidé de collaborer pour voir les avantages possibles. Un processus mutuellement avantageux est entré en jeu. De nombreux Autochtones travaillent maintenant et un grand nombre d'entre eux dirigent les entreprises associées aux sociétés minières.

Voilà le processus. À un certain moment, les gestionnaires décident de recruter des Autochtones. Comme vous le dites, ce sont de bons travailleurs, mais au départ, ils n'ont peut-être pas les connaissances, les moyens, l'organisation ou le capital pour participer. Cependant, avec l'aide des entreprises, cela devient possible et c'est ce qui s'est produit. C'est très positif et cela aide grandement les Autochtones de notre pays à se prendre en main sur le plan économique et à réussir.

Même si vous dites que c'est une question de saine gestion, je vous félicite. Manifestement, vous avez décidé à un certain moment de recruter des Autochtones et je vous en suis très reconnaissant. Je souhaiterais que davantage de sociétés canadiennes adoptent cette attitude.

Le sénateur Hubley : J'aimerais revenir sur la relation entre l'industrie et les Autochtones. Monsieur Popko, vous avez parlé de la façon dont votre entreprise a investi dans l'éducation. Quel type de relation entretenez-vous avec les établissements de formation et les établissements d'enseignement lorsqu'il s'agit d'établir les besoins de votre entreprise et de créer des possibilités pour les Autochtones? Est-ce que cela a eu un impact sur le processus de formation dans cet établissement? J'aimerais également que M. Lazar réponde à cette question.

M. Popko : J'ai neuf ou dix exemples de ce qu'EnCana fait à cet égard. Le doyen de l'Institut de technologie du nord de l'Alberta, à Edmonton, M. Sam Shaw, s'est adressé à EnCana au sujet d'une unité de formation mobile. Il s'agit d'un camion de 18 roues qui se rend dans les collectivités. Plutôt que de faire venir les Autochtones à Edmonton pour suivre un programme, nous allons dans les collectivités. C'est une école mobile.

It has to work with the community. There will be anywhere from 12 to 20 people, depending on the program. It could be plumbing, electrical or woodworking. There are mobile units that go into the back of the 18-wheeler, and they go to the reserve for six to eight weeks to deliver the program.

The program needs to have the support of the chief and council. They need to ensure that the people attending will complete the program. It has been a great success. We participated in this, together with three other companies. These trailers cost a few million dollars, but they are booked up through all of 2007 in communities in Alberta. They have been asked to go to the Northwest Territories, to Hay River and Fort Smith. These units are unbelievable and relatively inexpensive, and they really deliver on a training program.

I was recently in Australia at a world indigenous conference and I showed this picture of the trailer to indicate what we are doing to assist Aboriginal people in remote communities. A group from Australia then went to Edmonton to meet with Dr. Shaw to look at the trailer because it is so unique. They were absolutely impressed and they want to take this idea back to Australia to try with the indigenous people there.

If any senator is in Edmonton, I invite you to see the mobile training unit that, in my opinion, is very inexpensive and delivers on Aboriginal training to people who are unskilled labourers. It gives them a flavour of being a welder or plumber or other type of worker. It whets their appetite; and the neat thing is that they go home every night to their own community so there is a bond there among the classmates. That is just one example of what we are doing.

Senator Hubley: Does a six- to eight-week training program just prepare them to go to another institution, such as plumbing or electrical?

Mr. Popko: Yes. It encourages them to say, "Hey, I would really like to be an electrician or a welder." Then maybe a group of three or four or five will go to Edmonton together to attend NAIT and take the full course. It gives them the chance to see if they like the programs and it shows them that they can do it. There is the community support of chief and council. Also, having 16 or 18 members of a community going through the program together builds pride and confidence that they can do these trades.

Taking the training program into the community makes it more of a peer thing. People see their friends taking the course and the next thing you know, they are signing up. People influence others in their community. When they graduate, everyone wants to participate.

I believe there are two units now. They are booked right up. I was talking to Dr. Shaw the other day and he would like to have a third unit operating.

Il faut collaborer avec la collectivité. De 12 à 20 personnes s'inscrivent selon le programme, notamment en plomberie, en électricité ou en travail du bois. Des unités mobiles s'accrochent au camion et se postent dans les réserves pendant six à huit semaines pour offrir le programme.

Le chef et le conseil doivent appuyer le programme. Ils doivent s'assurer que les participants termineront le programme, lequel a connu beaucoup de succès. Nous y avons participé avec trois autres entreprises. Ces remorques coûtent quelques millions de dollars, mais elles sont déjà réservées pour toute l'année 2007 par les collectivités de l'Alberta. Même les Territoires du Nord-Ouest, Hay River et Fort Smith, en ont fait la demande. Ces unités sont incroyables et relativement peu coûteuses et aident vraiment à mettre en œuvre le programme de formation.

J'étais récemment en Australie pour la Conférence mondiale des peuples autochtones où j'ai montré cette photo de la remorque afin de parler de ce que nous faisions pour aider les Autochtones des collectivités éloignées. Un groupe de l'Australie s'est même rendu à Edmonton pour rencontrer M. Shaw et jeter un coup d'œil à cette remorque unique en son genre. Il a été très impressionné et veut reprendre le concept auprès des Autochtones en Australie.

J'invite tous les sénateurs de passage dans la région d'Edmonton à venir voir l'unité mobile de formation qui, à mon avis, est très peu coûteuse et permet aux Autochtones non qualifiés de suivre une formation. Le programme leur présente notamment les métiers de soudeur et de plombier. Il aiguise leur appétit. Ce qui est formidable, c'est que les participants rentrent chez eux tous les soirs et ont des liens avec leurs camarades de classe. Ce n'est qu'un exemple parmi tant d'autres de ce que nous faisons.

Le sénateur Hubley : Le programme de formation de six à huit semaines les prépare seulement à aller ailleurs suivre un cours de plombier ou d'électricien, par exemple?

Mr. Popko : Oui. Le programme les encourage à devenir électriciens ou soudeurs. Ensuite, un groupe de quelques personnes pourra se rendre à Edmonton pour suivre le cours en entier à l'Institut de technologie. L'unité mobile leur permet d'avoir un avant-goût des programmes et leur montre qu'ils peuvent réussir. Le chef et le conseil de la collectivité appuient cette formation. Le fait que 16 ou 18 membres d'une même collectivité suivent le programme ensemble leur permet de croire en leur capacité d'exercer ces métiers.

Le fait que le programme soit donné dans la collectivité a un effet d'entraînement par les pairs. Certains voient leurs amis suivre le cours et s'y inscrivent ensuite. Certaines personnes en influencent d'autres dans la collectivité. Lorsqu'elles terminent le cours, tout le monde veut y participer.

Je crois qu'il y a maintenant deux unités, qui sont présentement réservées. M. Shaw me disait l'autre jour qu'il aimerait en avoir une troisième.

Yesterday, in British Columbia, a woman from the Aboriginal Affairs Branch mentioned that they will build a mobile unit. That is great news because there is success out there. Instead of creating something new, if this is working, copy it and run with it.

Senator Hubley: Do the instructors come from the NAIT program itself?

Mr. Popko: Yes.

Senator Hubley: They are on the road.

Do the on-reserve Aboriginals who are unemployment or on EI have the same opportunities to participate in these programs? They are 41 per cent, I think.

Mr. Popko: Yes, they do. It would be up to the bands to select the individuals to participate according to whatever criteria they choose. The band would work with NAIT and then with the community to ensure they got the required 12 or 18 people.

Senator Hubley: Mr. Lazar, do you have any information on educational programs that prepare Aboriginal young people for the forestry industry?

Mr. Lazar: I will ask Mr. DeVries to talk about that.

Andrew DeVries, Director, Conservation Biology and Aboriginal Affairs, Forest Products Association of Canada: Thank you for the opportunity to speak. The forestry industry is able to piggyback, in some cases, on the example Mr. Popko gave. You will hear of people who build on that program and go into millwright programs in some of the local colleges.

In Manitoba and Ontario there is a very popular junior ranger program that takes kids who are in Grades 10, 11 and 12 and, through a summer program, gives them some of those skills. They are more oriented toward forestry, but also across disciplines; the kids can take those skills into mining or oil and gas later on.

Those programs are very successful; often the kids come back after years one, two and three and go into the local colleges and universities after that. The local colleges and universities across Canada have really stepped up to doing Aboriginal education. There is the First Nations House of Learning at the University of British Columbia, for example. Lakehead University, in Thunder Bay, has some excellent examples as well.

I think the trailer example and the junior ranger program help address some of the gaps for the kids who tend to drop out of school around Grade 10. To make that step up to college or university is where we are having the challenges. We do not have enough kids entering college and university programs. These programs are great at bridging the gap from when they drop out in Grade 10 and getting them through to Grade 12.

If we can support kids to get through Grades 10 to 12 and finish their high school education with the basic literacy skills in maths and sciences, then we will be able to work with the Aboriginal communities to get more professionals in our industries.

La Direction générale des affaires autochtones de la Colombie-Britannique, comme l'a indiqué hier une représentante, va construire une unité mobile. Ce sont de bonnes nouvelles. Au lieu d'inventer une nouvelle formule, il vaut mieux copier ce qui fonctionne.

Le sénateur Hubley : Les instructeurs proviennent-ils du programme de l'Institut?

M. Popko : Oui.

Le sénateur Hubley : Ils sont sur la route.

Les Autochtones des réserves qui sont sans emploi ou qui touchent des prestations d'AE ont-ils aussi l'occasion de participer à ces programmes? Je crois qu'il y en a 41 p. 100.

M. Popko : Oui. Il suffit que les bandes choisissent les participants selon les critères sélectionnés. Les bandes travaillent avec l'Institut et les collectivités pour s'assurer que le nombre requis de participants, soit 12 ou 18, est atteint.

Le sénateur Hubley : Monsieur Lazar, avez-vous des renseignements sur les programmes d'éducation qui préparent les jeunes Autochtones à travailler dans le secteur forestier?

M. Lazar : M. DeVries pourrait répondre à cette question.

Andrew DeVries, directeur, Biologie de la conservation et Affaires autochtones, Association des produits forestiers du Canada : Merci de me donner l'occasion de m'adresser à vous. L'industrie forestière peut profiter de l'exemple donné par M. Popko. Certaines personnes, après avoir suivi ce programme, vont poursuivre des études en mécanique de chantier dans un des collèges de la région.

Au Manitoba et en Ontario, des jeunes de 10^e, 11^e et 12^e année peuvent suivre pendant l'été le très populaire programme des jeunes gardes forestiers. Le cours est davantage axé sur la foresterie, mais peut s'appliquer à d'autres disciplines, dans les secteurs minier ou pétrolier et gazier.

Ces programmes obtiennent beaucoup de succès. Les jeunes reviennent souvent après la première, la deuxième et la troisième année et fréquentent ensuite les universités et les collèges locaux. Ces derniers ont fait leur part en matière d'éducation des Autochtones. La First Nations House of Learning de l'Université de la Colombie-Britannique et l'Université Lakehead à Thunder Bay en sont deux excellents exemples.

Je crois que l'exemple de l'école mobile et le programme des jeunes gardes forestiers aident à répondre aux besoins des jeunes qui ont tendance à décrocher vers la 10^e année. L'accès au collège et à l'université pose des défis. Trop peu de jeunes font des études postsecondaires. Ces programmes aident les jeunes de 10^e année à poursuivre leurs études et à terminer leur 12^e année.

Si nous pouvons encourager les jeunes à terminer leurs études secondaires et à acquérir des connaissances de base en mathématiques et en sciences, nous pourrons alors travailler avec les collectivités autochtones pour recruter plus de professionnels dans nos industries.

The Chairman: The dynamism that you bring to this table is a tribute to corporate Canada.

Senator Corbin: I arrived late so my question might have been explained. What is FedNor programming? Has that been explained to the committee?

Mr. DeVries: I am not that familiar with it. It is a federal program designated for Aboriginal people working and living in Northern Ontario. I can find out more specifics for you if you are interested.

Senator Corbin: I have a question that brings me back to something we did in New Brunswick. Is there a forestry school or institute or college for native people?

Mr. DeVries: Specific to native people?

Senator Corbin: Anywhere in Canada?

Mr. DeVries: Yes, there is. There is Nicola Valley Institute of Technology in British Columbia. I am not familiar with one in New Brunswick, but there may well be. Also, a number of core colleges and universities have adapted programs to facilitate learning for Aboriginal peoples.

Senator Corbin: I brought in New Brunswick as an analogy, but it does not quite fit. When the New Brunswick government decided to build a huge forestry centre in Fredericton, the French-speaking population did not like the idea. They approached the University of New Brunswick to set up its own faculty of forestry in my area. I had something to do with it. It has been highly successful. We are talking here about training at the professional level, but it has allowed the French-speaking population in New Brunswick to get beyond being hewers of wood and drawers of water. They now run some of the pulp mills and the major sawmills. We have even had French-speaking people from the province of Quebec go there to obtain skills.

I simply wonder why, considering the population of native people in Canada, an enterprise of that nature would not eventually become successful. Of course, you would need the input of not just the provincial and federal governments, but forestry as well. Forestry has always been interested in that kind of initiative. It seems there is room for that sort of thing.

Mr. Lazar: That is a very interesting idea.

With respect to hewing wood and drawing water, I do not know about the water drawers because we do not do much of that, but when it comes to hewing wood, we are proud. We do that in the most sophisticated, high-tech way in the world. Our productivity improvements are more than the rest of Canadian manufacturing and double that of the U.S. The sophistication with which we do it is astonishing. The rest of the world looks at us with great admiration. We Canadians should continue to hew wood and do it brilliantly.

Senator Corbin: I did not mean that in a pejorative way. I spent two days in the fall on the Irving Woodlands and the Fraser Company woodland looking at the way they harvest and manage their forests; I was quite impressed.

Le président : Le dynamisme dont vous faites preuve est un hommage au monde des affaires canadien.

Le sénateur Corbin : Je suis arrivé en retard alors le sujet a peut-être déjà été abordé. Qu'est-ce que le programme FedNor? L'a-t-on déjà été expliqué?

Mr. DeVries : Le sujet ne m'est pas familier. Il s'agit d'un programme fédéral destiné aux Autochtones qui travaillent et habitent dans le nord de l'Ontario. Je pourrais obtenir plus de détails si vous le voulez.

Le sénateur Corbin : J'ai une question qui me ramène à ce que nous avons fait au Nouveau-Brunswick. Existe-t-il une école, un institut ou un collège de foresterie pour les Autochtones?

Mr. DeVries : Précisément pour les Autochtones?

Le sénateur Corbin : N'importe où au Canada?

Mr. DeVries : Oui. Il y a le Nicola Valley Institute of Technology en Colombie-Britannique. Je n'en connais pas au Nouveau-Brunswick, mais il pourrait y en avoir un. De nombreux collèges et universités ont également adapté des programmes pour faciliter l'apprentissage des Autochtones.

Le sénateur Corbin : J'ai donné l'exemple du Nouveau-Brunswick, mais il n'est pas vraiment bien choisi. Lorsque le gouvernement du Nouveau-Brunswick a décidé de construire un important centre de foresterie à Fredericton, la population francophone n'a pas aimé l'idée. Elle a demandé à l'Université du Nouveau-Brunswick d'établir une faculté de foresterie dans ma région. J'y ai collaboré et nous avons connu beaucoup de succès. Nous parlons ici de formation professionnelle, mais cela a permis aux francophones de la province de cesser d'être des coupeurs de bois et des porteurs d'eau. Cet établissement a formé des gens qui dirigent maintenant des usines de pâte à papier et d'importantes scieries. Il y a même des Québécois francophones qui l'ont fréquenté.

Compte tenu de la population autochtone du Canada, je me demande pourquoi une entreprise de cette nature ne pourrait pas réussir. Il nous faudrait évidemment le soutien non seulement des gouvernements fédéral et provinciaux, mais également de l'industrie forestière. L'industrie a toujours été intéressée par ce type d'initiatives, et il semble y avoir de la place pour cela.

Mr. Lazar : C'est une idée très intéressante.

Je ne peux pas parler pour le secteur de l'eau mais, pour ce qui est de celui du bois, nous sommes fiers de nos réalisations. Nous travaillons avec les moyens les plus perfectionnés au monde. Notre productivité dépasse celle du reste du secteur manufacturier canadien et représente le double de celle des États-Unis. La haute technologie que nous utilisons est étonnante. Le reste du monde nous regarde avec beaucoup d'admiration. Les Canadiens devraient continuer de couper du bois brillamment.

Le sénateur Corbin : Je ne le disais pas de façon péjorative. À l'automne, j'ai passé deux jours sur les terres de la société Irving et de la société Fraser à observer les employés couper et gérer les forêts. J'ai été très impressionné.

Senator Watt: In your presentation, you mentioned equity and the drilling rig project. You also talked about that \$50 million in the long-term commitment with the original drilling rig company. Could you get into that a bit more?

Mr. Popko: That is my favourite subject. Mr. Chairman, how much time do I have?

The Chairman: Time is our greatest enemy, Mr. Popko. Go to it.

Mr. Popko: I will do the quickest math possible. As an example, a rig costs \$10 million, for argument's sake. EnCana would go to the First Nations and say, we will give you a contract for four years, 800 days. They can go to the bank and get the money, but they need some sort of equity; so, \$5 million for the First Nations, \$5 million for the drilling company. We have done that with AKITA Drilling Ltd., Ensign Energy Services, Precision Drilling and Western Lakota Energy Services Inc. We have also done it with the Alberta Metis association; they own a rig.

Then the First Nation would go to one of the government programs and apply for the 25 per cent program. They would receive somewhere up to \$1 million for the purchase of their rig. Then they would go to the bank for somewhere between \$3 million or \$3.75 million for the balance of their funds. They would work for EnCana for the next 600 or 800 days, depending on the contract, and the rig pays out somewhere in that 600 or 700 days. After about three years that \$5 million investment is paid off and they have 20 people working on the rig. There were times that the Alberta Metis rig was 100 per cent run by Alberta Metis.

Western Lakota is running about 38 per cent Aboriginal people working on the rigs. It is an amazing story. I cannot say enough about the program because it was the federal grant money that actually kick-started me four and a half years ago when I learned that money was available. We went through the process and it was great. It took a little while; the first one took eight months to get through the application process. We got it down to three months. We went back to British Columbia, eight months, same program. We had some issues. That program unfortunately no longer exists. We have not done anymore rig deals recently. The last one we did was two years ago.

It provides great equity. The part of the grant program that I encourage and that I liked was that long as a company guaranteed the contract for long-term sustainability, none of the rigs for which we did a deal with the federal grant money failed. Every one of them had 100 per cent success. There was a long-term contract, they had a great partner and the First Nations worked and trained on it. I want to thank the federal government for the grant program that paid for it because that is what really started it. We would not have been able to do it. They would come to us and say, you have lots of money, loan us the money.

Thank you very much for the question. It is a great story.

Le sénateur Watt : Dans votre exposé, vous avez mentionné le capital et le projet de forage. Vous avez également parlé d'un engagement à long terme de 50 millions de dollars avec la société de forage originale. Pourriez-vous nous en dire plus?

M. Popko : C'est mon sujet préféré. Je dispose de combien de temps, monsieur le président?

Le président : Le temps est notre plus grand ennemi, monsieur Popko. Allez-y.

M. Popko : Je serai le plus bref possible. Disons qu'une installation de forage coûte 10 millions de dollars. EnCana pourrait proposer un contrat de quatre ans, de 800 jours, aux Premières nations. Elles peuvent s'adresser à la banque, mais elles doivent avoir des capitaux; donc, il y a 5 millions de dollars qui viendraient des Premières nations et 5 millions de dollars de la société de forage. C'est ainsi que nous avons procédé avec AKITA Drilling Ltd., Ensign Energy Services, Precision Drilling et Western Lakota Energy Services Inc., ainsi qu'avec l'association des Métis de l'Alberta, qui possède une installation de forage.

Les Premières nations doivent alors demander une aide gouvernementale de 25 p. 100. Elles pourraient recevoir jusqu'à 1 million de dollars pour l'achat de leur installation de forage. Elles s'adressent ensuite à la banque pour emprunter le reste du montant, soit entre 3 et 3,75 millions de dollars. Elles travaillent pour EnCana pendant les 600 ou 800 jours suivants, selon le contrat, et l'installation est rentable au bout de 600 ou 700 jours. Après environ 3 ans, l'investissement de 5 millions est remboursé et 20 personnes travaillent à l'installation. Il y a eu des moments où l'installation de forage des Métis de l'Alberta a été exploitée entièrement par ces derniers.

La société Western Lakota emploie environ 38 p. 100 d'Autochtones. C'est une histoire incroyable. Je ne taris pas d'éloges au sujet du programme de subventions parce que c'est grâce lui que le projet a été lancé, il y a quatre ans et demi, lorsque j'ai appris que des fonds étaient disponibles. Nous avons suivi le processus, mais cela a été long. Le premier processus de demande a pris huit mois. Nous l'avons réduit à trois mois. Nous sommes retournés en Colombie-Britannique, huit mois, même programme. Nous avons eu des problèmes. Ce programme n'existe malheureusement plus. Nous n'avons conclu aucun contrat de forage récemment, le dernier remontant à deux ans.

Cela permet d'obtenir de bons capitaux. Tant qu'une société garantissait la durabilité à long terme du contrat, aucun des projets d'installations de forage pour lesquels nous avons obtenu une subvention fédérale n'a échoué. Ils ont tous connu un succès intégral. Un contrat à long terme avait été conclu, un bon partenaire y prenait part et les Premières nations ont pu travailler et en profiter pour recevoir de la formation. J'aimerais remercier le gouvernement fédéral dont le programme de subventions nous a permis de payer l'installation, puisque c'est ce qui nous a réellement aidés à démarrer le projet. Nous n'aurions pas pu y parvenir sans ce programme. On venait nous dire que nous avions beaucoup d'argent et que nous pourrions en prêter.

Merci pour la question. C'est une belle histoire.

The Chairman: Thank you very much, gentlemen. You are dynamic, all of you. You are an inspiration. We should have spent more time in business and less in politics. Having said that, it is nice to see that you have a corporate conscience and that you are doing everything you possibly can to help our First Nations people. We have done many studies and work in that area. We are appreciative of your corporate conscience and the good work you are doing. Do not lose the enthusiasm, Mr. Popko, Mr. Lazar, and Mr. DeVries.

The committee continued in camera.

OTTAWA, Tuesday, December 12, 2006

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, to which was referred Bill C-34, to provide for jurisdiction over education on First Nations lands in British Columbia, met this day at 9:30 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Gerry St. Germain (Chairman) in the chair.

[*English*]

The Chairman: Welcome to the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples. I am Gerry St. Germain from British Columbia, and I am privileged to chair this particular committee.

This morning we have Senator Watt, from Northern Quebec; Senator Gill, from the province of Quebec; Senator Campbell, from the province of British Columbia; Senator Fraser, from the province of Quebec, Senator Lovelace Nicholas, from Newfoundland and Labrador; Senator Dyck, from the province of Saskatchewan; and Senator Hubley, from the province of Prince Edward Island.

On July 5, 2006, the Government of Canada, the province of British Columbia, and the First Nations Education Steering Committee signed the Education Jurisdiction Framework agreement, which would put in place a process to transfer jurisdiction over on-reserve education to participating First Nations in British Columbia.

The proposed legislation, Bill C-34, the First Nations Jurisdiction over Education in British Columbia Act, would give effect to the framework agreement. This would allow Canada and interested First Nations in British Columbia to negotiate individual education agreements, thereby transferring education authority to participating First Nations. The proposed legislation would also establish a First Nations education authority to support First Nations in exercising education jurisdiction in the three key areas of teacher certification, school certification, and establishment of curriculum and examination standards.

This morning, honourable senators, we have with us the minister, from Indian Affairs and Northern Development. With him are Ms. Huestis and Ms. Isaak. We are here to deal with Bill C-34, the legislation you have passed in the other place. You, sir, have the floor.

Le président : Merci, messieurs. Vous êtes tous très dynamiques. Vous nous inspirez. Nous aurions dû passer plus de temps en affaires qu'en politique. Cela étant dit, c'est bien de voir que vous avez une conscience corporative et que vous vous employez à aider nos Premières nations. Plusieurs études et travaux ont été réalisés dans ce domaine. Nous sommes reconnaissants de votre conscience corporative et de votre bon travail. Et surtout, gardez votre enthousiasme, messieurs Popko, Lazar et DeVries.

La séance se poursuit à huis clos.

OTTAWA, le mardi 12 décembre 2006

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, auquel a été renvoyé le projet de loi C-34, Loi concernant la compétence en matière d'éducation sur les terres autochtones en Colombie-Britannique, se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour examiner le projet de loi.

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

[*Traduction*]

Le président : Bienvenue à cette réunion du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones. Mon nom est Gerry St. Germain et je viens de la Colombie-Britannique. J'ai l'honneur de présider le comité.

Ce matin, sont présents le sénateur Watt, du Nord du Québec; le sénateur Gill, du Québec; le sénateur Campbell, de la Colombie-Britannique; le sénateur Fraser, du Québec; le sénateur Lovelace Nicholas, de Terre-Neuve-et-Labrador; le sénateur Dyck, de Saskatchewan; et le sénateur Hubley, de l'Île-du-Prince-Édouard.

Le 25 juin 2006, le gouvernement du Canada, le gouvernement provincial de la Colombie-Britannique et le Comité de coordination de l'éducation des Premières nations ont signé l'entente-cadre sur la compétence en matière d'éducation, qui vise à instituer un processus de transfert de la compétence en matière d'éducation dans les réserves aux Premières nations participantes de la Colombie-Britannique.

Le projet de loi C-34, Loi concernant la compétence en matière d'éducation sur les terres autochtones en Colombie-Britannique, donnerait force de loi à l'entente-cadre. Il permettrait au Canada et aux Premières nations intéressées de la Colombie-Britannique de négocier des ententes sur l'éducation, ce qui transfère ainsi la compétence en matière d'éducation aux Premières nations participantes. Le projet de loi établirait aussi l'autorité scolaire des Premières nations afin de les aider à exercer leur compétence dans trois secteurs clés, soit la certification des professeurs, l'agrément des écoles et l'établissement de normes de programmes et d'examens.

Honorables sénateurs, nous recevons ce matin le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, accompagné de Mme Huestis et de Mme Isaak. Nous sommes ici pour étudier le projet de loi C-34, qui a été adopté à l'autre endroit. Vous avez la parole.

Hon. Jim Prentice, P.C., M.P., Minister of Indian Affairs and Northern Development and Federal Interlocutor for Métis and Non-Status Indians: Thank you, Mr. Chairman. It is a pleasure to be here. I would like to thank you for the opportunity to appear and meet with the committee as it reviews Bill C-34, the proposed First Nations Jurisdiction over Education in British Columbia Act. I fully support this committee's scrutiny of the proposed legislation and I appreciate the diligence that you and your colleagues have brought to this effort.

The passage of Bill C-34 will enable First Nations in British Columbia to take a significant step toward a brighter future. The changes introduced by this bill would see British Columbia First Nations take control over, and assume greater responsibility for, primary and secondary schools in their communities. The legislation offers First Nations an effective mechanism to improve the educational outcomes of students attending on-reserve schools in the province.

[Translation]

Access to this mechanism is entirely optional; no First Nation will be forced to use it. Any First Nation that chooses to do so, however, must ensure that its schools meet specific educational standards. As I'm sure the members of this committee recognize, standards are essential to effective accountability.

Unfortunately, though, the standards currently in place for on-reserve education are inadequate and students suffer the consequences.

[English]

In most cases, the quality of education provided at on-reserve schools in British Columbia falls short of provincial standards. As a result, student who seek to switch from an on-reserve school to a public school face considerable obstacles. Many of these students must spend considerable time in remedial programs; some must repeat entire academic years. There is no doubt that this contributes to the disturbingly low secondary school graduation rates amongst Aboriginal students.

[Translation]

Bill C-34 would require participating First Nations to ensure their schools meet provincial standards, and make it easier for students to transfer from one educational system to another. Eventually, differences in the quality of education provided by on-reserve and public schools should disappear.

L'honorable Jim Prentice, C.P., député, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits : Merci, monsieur le président. Je suis très heureux d'être ici. Je vous remercie de me permettre de m'exprimer devant le comité à l'occasion de l'étude détaillée du projet de loi C-34, Loi concernant la compétence en matière d'éducation sur les terres autochtones en Colombie-Britannique. J'appuie pleinement l'étude minutieuse du projet de loi et je suis sensible à la diligence dont vos collègues et vous-même faites preuve dans le cadre de cette procédure.

L'adoption du projet de loi C-34 permettra aux Premières nations en Colombie-Britannique de faire un important pas vers un avenir meilleur. Les changements présentés dans le cadre du projet de loi C-34 permettraient aux Premières nations en Colombie-Britannique de prendre le contrôle et d'assumer de plus grandes responsabilités en ce qui a trait aux écoles primaires et secondaires dans leurs collectivités. Le projet de loi offre aux Premières nations un mécanisme efficace visant à améliorer les résultats scolaires des élèves qui fréquentent les écoles des réserves de la province.

[Français]

L'utilisation de ce mécanisme est entièrement optionnelle; aucune Première nation ne sera obligée de l'adopter. Cependant, toute Première nation qui choisira de le faire devra veiller à ce que l'école réponde à des normes particulières en matière d'éducation. Ces normes sont essentielles à la mise en œuvre d'une responsabilisation efficace et je suis certain que les membres de ce comité le comprendront.

Malheureusement, les normes actuellement en place en matière d'enseignement dans les réserves sont inadéquates et les élèves en subissent les conséquences.

[Traduction]

Dans la plupart des cas, la qualité de l'enseignement fourni dans les écoles des réserves en Colombie-Britannique ne satisfont pas aux normes de la province. Par conséquent, les élèves des écoles des réserves qui veulent s'inscrire dans des écoles publiques ont de nombreux obstacles à surmonter. Bon nombre de ces élèves doivent suivre des programmes de rattrapage assez longs, et certains doivent même reprendre plusieurs années d'études. Cela contribue sans aucun doute au très faible taux d'obtention de diplômes chez les Autochtones.

[Français]

En vertu du projet de loi C-34, les Premières nations participantes seront en mesure de veiller à ce que leurs écoles répondent aux normes provinciales, ce qui faciliterait le passage des élèves d'un système d'enseignement à un autre. Avec le temps, les différences entre la qualité de l'enseignement fourni par les écoles dans les réserves et celui offert par les écoles publiques devraient disparaître.

[English]

Although it will take some time for all on-reserve schools in B.C. to attain provincial standards, First Nations are working hard to achieve this goal. Leading these efforts is a group largely responsible for the agreement at the heart of Bill C-34, the First Nations Education Steering Committee, or FNESC. In the past few years, the First Nations Education Steering Committee of British Columbia has devised a method to measure and assess the performance of on-reserve schools. About 21 schools in the province have already been certified.

The considerable accomplishments of FNESC, along with the group's collaborative approach to on-reserve education, fuel my optimism for Bill C-34. FNESC enjoys the support of every key player in the education system in British Columbia, including the provincial ministry of education, the teachers' college and the associations that represent B.C.'s teachers, principals, superintendents and school trustees. Working in partnership with these groups, FNESC has made a remarkable contribution to the quality of education delivered in on-reserve schools.

Perhaps the finest achievement of FNESC lies before this committee today: the new approach to on-reserve education articulated in Bill C-34. This approach was designed by First Nations to address the challenges faced by on-reserve schools in British Columbia. Although the legislation now under consideration only applies to on-reserve schools in British Columbia, I submit to you that it stands to influence the course of First Nations education everywhere in Canada. I am confident that enacting Bill C-34 will inspire First Nations in other regions of the country to devise appropriate solutions of their own. At this point, we have open discussions with almost every other province in Canada about the application of the lessons of Bill C-34.

The final point I would like to make is about funding. Bill C-34 does not specifically identify funding for participating First Nations. Rather, funding to support the implementation of these agreements will be negotiated with each individual First Nation when they negotiate their Canada-First Nation education jurisdiction agreements.

[Translation]

Significant progress has been made in on-reserve education in British Columbia in recent years. I am convinced that Bill C-34 will trigger even greater accomplishments and I encourage you to support swift passage of this legislation.

[Traduction]

Même si cela risque de prendre quelque temps avant que toutes les écoles des réserves en Colombie-Britannique s'ajustent aux normes provinciales, les Premières nations continuent à travailler avec acharnement pour atteindre cet objectif. Le Comité de coordination de l'éducation des Premières nations (CCEPN) qui dirige le travail en ce sens est également en grande partie responsable de l'accord qui est à l'origine du projet de loi C-34. Au cours des dernières années, le CCEPN a élaboré une méthode permettant de mesurer et d'évaluer la performance des écoles dans les réserves. Vingt et une écoles ont déjà été certifiées dans la province.

Les importantes réalisations du CCEPN, ainsi que l'approche coopérative du groupe concernant l'enseignement dans les réserves renforcent mon optimisme quant à l'adoption du projet de loi C-34. Le CCEPN bénéficie de l'appui de chacun des intervenants clés du système d'éducation en Colombie-Britannique, y compris le ministère provincial de l'Éducation, le collège d'enseignants, et les associations qui représentent les enseignants, les directeurs, les surintendants et les commissaires d'école de la Colombie-Britannique. En travaillant en partenariat avec ces groupes, le CCEPN a fait une contribution remarquable à la qualité de l'enseignement fourni par les écoles dans les réserves.

Peut-être que la plus importante réalisation du CCEPN est devant nos yeux aujourd'hui : la nouvelle approche concernant l'enseignement dans les réserves présentée dans le projet de loi C-34. Cette approche a été mise sur pied par les Premières nations pour remédier aux problèmes avec lesquels sont aux prises les écoles des réserves en Colombie-Britannique. Bien que le projet de loi à l'étude ne s'appliquera qu'aux écoles se trouvant dans les réserves en Colombie-Britannique, il pourra également influencer les Premières nations du reste du Canada. Je suis convaincu que l'adoption du projet de loi C-34 encouragera les Premières nations d'autres régions du pays à élaborer des solutions adaptées à leurs besoins. Nous avons ouvert des discussions avec presque toutes les autres provinces à propos de l'application des leçons tirées du projet de loi C-34.

Le dernier point que je souhaite traiter concerne le financement. Le projet de loi C-34 ne mentionne pas de façon précise le financement accordé aux Premières nations participantes. Le financement visant à appuyer l'application de ces accords sera plutôt négocié avec chacune des Premières nations individuellement, en même temps que les accords de compétence Canada-Premières nations en matière d'éducation.

[Français]

Des progrès importants ont été réalisés dans le domaine de l'enseignement dans les réserves en Colombie-Britannique, au cours des dernières années. Je suis convaincu que le projet de loi C-34 suscitera des réalisations encore plus importantes et je vous en courage à appuyer son adoption rapide.

[*English*]

Although this bill is brief, I consider it one of the most important pieces of legislation that has been put before the House of Commons and the Senate relative to the future of our Aboriginal peoples. There is a certain genius at the heart of this bill in that it was developed, inspired and perfected by First Nations themselves, working in concert with provincial education authorities in British Columbia. This is very much their work. It is something that I wholeheartedly support. As simple as it seems, within this legislation lies the future of young Aboriginal people in this country.

The system of education that we currently have across Canada is not working. It is achieving the desperately low educational outcomes that are, on average, 25 per cent lower than the adjacent public school system. This cannot continue. We are moving as quickly as possible. I indicated when I became minister this would be a very important subject that we would turn to immediately and we have done that. We have perfected the arrangements with FNESC on the ground in British Columbia, and this legislation is the key to moving forward. It is my hope that over the course of the next year or more we will be in a position to put forward similar arrangements in each and every province across Canada.

You might well ask why we not simply do that. The challenge is the important step of making sure there is capacity on the ground. What is happening in British Columbia did not happen by accident. It happened because a group of very far-sighted educators and people from First Nation communities have, over the course of a generation, built up the ability to have a First Nation-driven school authority. Those circumstances are present in some other provinces; they are not yet present in all provinces. What we have in British Columbia is a template that can be applied elsewhere in Canada, but we need to ensure that the capacity is present to do that. Now we must turn to each province.

It is a very important bill. As you know, it cleared the House of Commons unanimously. It was quite interesting; we had students from the Bella Bella School, and school from the Okanagan and Fort Nelson, all First Nations kids who were in the House of Commons as this cleared the House. It was quite moving for everyone who was there. It was certainly very moving for them and for me.

Some of these children have been through schools that reflect what is really happening with Bill C-34 already. I spent a lot of time with these young people and they are bright, articulate, capable and well-educated. It speaks well to the kind of future we can have in this country if we get the education system functioning so we are graduating young people like them. It will make for a better future for First Nations and for a better country. At the end of the day, that is what is at the heart of this legislation.

The Chairman: Thank you. Minister, the big question is proper funding for this program. You touched on it in the final aspect of your presentation this morning. As was voiced in the Senate yesterday, there is a concern about how this will be funded. Will

[*Traduction*]

Même si ce projet de loi n'est pas très volumineux, je crois qu'il s'agit d'un des plus importants projets de loi pour l'avenir des Autochtones dont la Chambre des communes et le Sénat ont été saisis. Il y a quelque chose de génial dans ce projet de loi, en ce qu'il a été élaboré, inspiré et peaufiné par les Premières nations elles-mêmes, de concert avec les autorités provinciales de la Colombie-Britannique en matière d'éducation. Ce projet de loi est le fruit de leur travail et je l'appuie sans réserve. Il peut paraître simple, mais ce projet de loi est la clé de l'avenir des jeunes Autochtones du Canada.

Le système d'éducation canadien ne fonctionne pas. Il donne des résultats académiques qui sont, en moyenne, 25 p. 100 plus faibles que ceux du système scolaire public voisin. Cela ne peut continuer. Quand je suis devenu ministre, j'ai dit que nous nous pencherions immédiatement sur ce sujet et c'est ce que nous avons fait. Nous avons peaufiné les ententes avec le CCEPN en Colombie-Britannique, et ce projet de loi est la clé de notre progrès. Je souhaite que nous soyons en mesure, au cours des prochaines années, de proposer des arrangements semblables dans toutes les provinces.

Vous vous demandez sans doute pourquoi ne pas le faire tout de suite. Il est primordial de veiller à ce que la capacité soit suffisante sur le terrain. Ce qui se produit en Colombie-Britannique n'est pas le fruit du hasard; c'est grâce à un groupe d'éducateurs visionnaires et de membres des collectivités des Premières nations qui, depuis une génération, ont établi la capacité nécessaire au fonctionnement de l'autorité scolaire des Premières nations. Si de telles circonstances se retrouvent dans d'autres provinces, ce n'est pas encore le cas pour toutes les provinces. La situation de la Colombie-Britannique est un modèle qui peut s'appliquer ailleurs au Canada, en autant que la capacité nécessaire soit établie. Nous devons en appeler à chaque province.

Ce projet de loi est très important. Comme vous le savez, il a été adopté à l'unanimité par la Chambre des communes. Le jour de son adoption, des étudiants de l'école Bella Bella et d'écoles d'Okanagan et de Fort Nelson — tous des étudiants des Premières nations — étaient présents à la Chambre. Toutes les personnes présentes ont été émues. C'était très émouvant, pour eux comme pour moi.

Certains de ces enfants ont fréquenté des écoles qui reflètent les résultats du projet de loi C-34. J'ai passé beaucoup de temps avec ces jeunes qui sont brillants, qui s'expriment bien, qui sont pleins de promesses et qui sont bien élevés. Cela montre bien le genre d'avenir dont le Canada pourrait se douter si notre système d'éducation fonctionnait de façon à ce que des jeunes comme eux obtiennent leur diplôme. Les Premières nations et le pays entier s'en porteraient mieux. En fin de compte, c'est le principal objectif de ce projet de loi.

Le président : Merci. Monsieur le ministre, la grande question porte sur le financement du programme. Vous en avez parlé brièvement à la fin de votre exposé. Comme on l'a dit au Sénat hier, il y a des préoccupations à propos de la source du

adequate funds be appropriated? As you know, we have just gone through the study of specific claims and funding is the challenge. Canada is not meeting its obligations.

How will this be funded? Senator Fraser, Senator Watt and others have voiced this concern, and it is important that we as a committee know how you will fund this program.

Mr. Prentice: That is a very good question. Let me just step back a bit in terms of how the funding works. I will offer a couple of general observations on funding. There are approximately 145,000 students for whom the Minister of Indian Affairs and Northern Development is legally responsible across Canada, spread out across the entire nation. The department spends about \$1.2 to \$1.3 billion on education for those young people.

Since I became minister I have undertaken a review of how those dollars are arrived at and expended. The system is not perfect, but in a general way the Government of Canada is putting forward dollars for education for First Nations students that in some provinces is slightly more and in some provinces it is slightly less than what is being provided for the adjoining public education system, if you will.

By and large the dollars being put forward are comparable, is the best way to phrase it. There are critics of the funding system. It is something I am looking at closely to ensure that the system is properly funded.

Bill C-34 defines a system where we will have a First Nation-driven school authority. It is voluntary. At the end of the day, every First Nation chooses to be part of this. A specific agreement includes funding provisions with the Government of Canada, and that funding agreement is part of the template that allows them to enter into the jurisdiction of Bill C-34.

The answer to your question is it will depend on the specific negotiations with each First Nation. There is no defined funding because the circumstances of each First Nation are different, but we obviously must reach a satisfactory agreement with each First Nation before they are in a position to enter into FNESC. We are cognizant that we want it to be a success, and it must be adequately and properly funded to do that.

Let me also say that one of the reasons that this has worked as well as it has in British Columbia is that the genius of it comes from the people themselves. FNESC was not built up with a Government of Canada superstructure funded by the Government of Canada. People passionate about education built it up and achieved all this with precious few resources from the Government of Canada. These people are committed to educating their young people. That is part of what needs to be present in each province, and government funding alone cannot provide that.

Senator Fraser: I take it from what you have just said, minister, that at least the money that is now being spent will continue, but it occurred to me when I was looking at this bill that there would also perhaps be start-up costs for each First Nation, and I am wondering if you are prepared to fund those costs.

financement. Les sommes nécessaires seront-elles affectées? Comme vous le savez, nous venons tout juste d'étudier les revendications particulières et le financement est le principal obstacle. Le Canada ne remplit pas ses obligations.

Comment ce programme sera-t-il financé? Le sénateur Fraser, le sénateur Watt et d'autres ont fait part de leurs préoccupations à cet égard et il est important que le comité sache comment vous avez l'intention de financer ce programme.

Mr. Prentice : C'est une excellente question. Voyons un peu comment fonctionne le financement. Je vais faire quelques commentaires généraux sur le financement. Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien est légalement responsable d'environ 145 000 étudiants répartis sur l'ensemble du territoire canadien. Le ministère consacre entre 1,2 et 1,3 milliard de dollars à l'enseignement de ces jeunes.

Depuis que j'occupe le poste de ministre, j'ai demandé un examen des calculs et des dépenses. Le système n'est pas parfait. De façon générale, les sommes consacrées par le gouvernement fédéral à l'éducation des enfants des Premières nations dans les provinces sont parfois légèrement plus élevées et parfois légèrement plus faibles que les sommes consacrées aux systèmes scolaires publics de ces provinces.

Dans l'ensemble, les montants sont comparables. C'est la meilleure façon de l'expliquer. Le système de financement ne fait pas l'unanimité. Je surveille les choses de près pour veiller à ce que le système soit adéquatement financé.

Le projet de loi C-34 établit l'autorité scolaire des Premières nations. C'est un système volontaire. Chaque Première nation choisira ou non d'y participer. Les ententes particulières prévoient des dispositions sur le financement avec le gouvernement du Canada et cette entente de financement fait partie du cadre d'application du projet de loi C-34.

Pour répondre à votre question, cela dépendra des négociations avec chaque Première nation. Aucun financement n'est établi puisque la situation de chaque Première nation est différente. Nous devons donc conclure une entente satisfaisante avec chacune des Premières nations avant qu'elles puissent faire partie du CCEPN. Nous savons que, pour que ce projet réussisse, il doit être adéquatement financé.

Je dois également dire que si ce projet a si bien fonctionné en Colombie-Britannique, c'est grâce au génie des gens. Le CCEPN n'a pas été établi à l'aide d'une superstructure financée par le gouvernement fédéral. Ce sont des passionnés d'éducation qui l'ont mis sur pied et qui ont réussi avec une aide minime du gouvernement du Canada. Ces gens sont dévoués à l'éducation de leurs jeunes. Nous avons besoin de cela dans chaque province. Le financement gouvernemental ne suffit pas.

Le sénateur Fraser : Je comprends, d'après ce que vous venez de dire, que les sommes qui sont affectées à l'heure actuelle vont au moins être maintenues. Par contre, en lisant le projet de loi, il m'est venu à l'esprit qu'il y aurait peut-être des coûts de mise en œuvre pour les Premières nations. Êtes-vous prêt à financer ces coûts?

What is the budget for the First Nations education authority? Have you established that budget?

How many First Nations are participating in this system? The bill says they will be listed in the schedule, but the copy I have is blank. What are we talking about here?

Mr. Prentice: As I recall, there are 198 First Nations in British Columbia. I think the signatories at the moment are 21. My anticipation as minister is we will get to approximately 40 to 50 First Nations; about a quarter of the First Nations in British Columbia. My colleague was correcting me, they are not signatories yet, but they will be soon.

In my discussions with the people at FNESC, I have encouraged that target of 25 per cent. Success begets success from there. There is start-up funding included, and it has been adequate to get FNESC up and running and make this happen. They have been satisfied with what has been provided. They have made it clear that the success of this will depend on adequate funding as well.

Senator Hubley: Welcome, and thank you for your presentation.

You mentioned provincial standards that certainly FNESC will be looking very closely at, with a view to ensuring that their students will be able to go forward to a post-secondary education.

I am wondering whether they will be working within the broader educational system as well as defining what they feel is important for their student bodies.

Mr. Prentice: Yes. That is another aspect at the heart of this proposed legislation, the capacity to have a First Nation-driven and culturally sensitive education system that respects and inculcates a sense of pride in children regarding who they are, their language, history, culture, tradition and those things that will make them stronger citizens and stronger Canadians. On the other hand, there are classes such as Physics 30, Biology 30, Math 30, all of which one would need if they want to become a doctor or an engineer, for example.

As this works — and it will work — we will be able to achieve a sense of strong cultural pride coupled with provincial educational standards, which are essential. Everyone has agreed to work on those aspects. One of the critical things in this is transparency and the results-oriented nature of it. I will describe to you one of the issues.

One of the issues was whether the results from these schools should be made public. The kids who will be tested will be subject to the same testing as kids in the provincial system. Should those results be made known to the public?

There was some representation from people in the teaching profession — and I do not want to disparage the teaching profession; I have four sisters, and three of them are teachers. However, there was some sense that these results should not be made public.

Quel est le budget de l'autorité scolaire des Premières nations? L'avez-vous établi?

Combien de Premières nations participent à ce projet? Le projet de loi stipule qu'elles seront énumérées dans l'annexe, mais mon exemplaire est vierge. De quoi est-il question au juste?

M. Prentice : Si ma mémoire est bonne, il y a 198 Premières nations en Colombie-Britannique. Je crois que 21 d'entre elles ont signé des ententes. Je m'attends à ce que 40 à 50 Premières nations participent au programme, soit environ le quart des Premières nations de la Colombie-Britannique. Ma collègue me corrige : aucune n'a encore signé quoi que ce soit, mais ça ne saurait tarder.

Pendant mes discussions avec les gens du CCEPN, j'ai fixé cet objectif de 25 p. 100. Le succès attire le succès. Le financement de mise en marche est inclus et a été suffisant pour mettre sur pied et faire fonctionner le CCEPN. Le CCEPN est satisfait du budget fourni et a dit clairement que le succès de cette initiative dépendra aussi du financement.

Le sénateur Hubley : Je vous souhaite la bienvenue et je vous remercie pour votre présentation.

Vous avez mentionné les normes provinciales que le CCEPN observera de près pour s'assurer que les étudiants puissent avoir accès à l'éducation postsecondaire.

Je me demande si le CCEPN va évoluer au sein du système d'éducation global et s'il va définir ce qui est important pour ses étudiants.

M. Prentice : Oui. C'est un autre aspect clé du projet de loi : la capacité de mettre sur pied un système d'éducation dirigé par les Premières nations et sensible à leur culture, qui respecte et qui inculque aux jeunes un sentiment de fierté par rapport à qui ils sont, à leur langue, à leur histoire, à leur culture, à leurs traditions et ainsi de suite afin de faire d'eux de meilleurs citoyens et de meilleurs Canadiens. Par contre, il n'en demeure pas moins qu'ils doivent réussir les cours de physique 30, biologie 30 et mathématiques 30 s'ils veulent devenir médecin ou ingénieur, par exemple.

Si cela fonctionne — et cela fonctionnera —, nous serons en mesure d'instaurer un fort sentiment de fierté culturelle en plus des normes d'éducation provinciales, qui sont essentielles. Tout le monde a convenu de se concentrer sur ces deux aspects. La transparence et l'orientation vers les résultats sont des éléments critiques de cette initiative. Je vais vous décrire un des enjeux.

Nous nous sommes demandé si les résultats de ces écoles devraient être rendus publics. Les élèves de ces écoles vont passer les mêmes examens que ceux du système provincial. Est-ce que leurs résultats devraient être connus du public?

Des enseignants nous ont fait part de leur point de vue. Loin de moi l'idée de porter ombrage à la profession d'enseignant; j'ai quatre sœurs, dont trois sont enseignantes. Leur point de vue était que ces résultats ne devraient pas être rendus publics.

The people who spoke up loudly and clearly were the First Nations people themselves. They said they wanted the tests made public because they want to know and be satisfied that this is working and they want to see their kids actually achieving the same standards as the adjoining public system. If they are not, they want to take corrective measures. There is a commitment to achieving provincial standards.

Senator Lovelace Nicholas: My question is with respect to accountability.

Will somebody be monitoring the spending, ensuring the guidelines are met and ensuring the money goes towards education?

Mr. Prentice: Yes, clear accountability guidelines are specified in the system. You are seeing the legislation. I do not know if you are acquainted with the agreements, but they are very detailed and they underlie the statute itself. They provide very clear accountability guidelines on not only how the money is spent but on achieving educational outcomes.

Of course, one of the key sections in the act, section 9(2), is the one that requires the ultimate accountability:

A participating First Nation shall provide, or make provision for, education so as to allow students to transfer without academic penalty to an equivalent level in another school within the school system of British Columbia.

That is one of the key provisions because it specifies the expectations. It is expected that children can transfer from an on-reserve First Nations school to a public school or back without penalty.

Senator Lovelace Nicholas: The reason I am concerned about this is because I live in a First Nations community, and I know that money is continually shifted around. If they have money allocated for education, they will shift it towards health or they will shift it towards paying employees, for example. This is what I am concerned about. Please ensure that does not happen.

Mr. Prentice: The funding agreements I have spoken about will not allow that to happen; it is prohibited.

Senator Watt: Welcome, Minister Prentice. I will be coming from a different perspective, as a result of the fact that I have a bit of experience in terms of negotiating educational authorities. I did so back in the early 1970s.

If I understand this correctly, this act recognizes the First Nations not only to have a role to play with respect to their educational needs, but they have jurisdiction over them as well. Do I understand correctly so far?

Mr. Prentice: That is correct.

Senator Watt: If that is the case, then I guess it does not prevent them from entering into negotiations with the provincial government in order to negotiate their own school board. Am I correct in assuming that is the next step they would take? They will not be prohibited by this act if they choose to opt into the act. Is that correct?

Les gens des Premières nations ont été très clairs. Ils veulent que les résultats des examens soient rendus publics parce qu'ils veulent avoir la preuve que le programme fonctionne et que leurs enfants réussissent selon les mêmes critères que les élèves du système scolaire public. Et s'ils ne réussissent pas, ils veulent pouvoir prendre des mesures correctives. Ils sont déterminés à respecter les normes provinciales.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Ma question porte sur la responsabilité.

Est-ce que quelqu'un sera responsable de surveiller les dépenses, de veiller à ce que les lignes directrices soient suivies et de s'assurer que l'argent sert bien à financer l'éducation?

M. Prentice : Oui, le système prévoit des directives claires sur la responsabilité. Vous avez lu le projet de loi. Je ne sais pas si vous avez pris connaissance des ententes, mais elles sont très précises et sont à la base du projet de loi. Elles contiennent des lignes directrices très précises sur les responsabilités relatives à l'utilisation du budget et à l'atteinte des résultats pédagogiques.

Bien entendu, le paragraphe 9(2), qui est une des dispositions clés du projet de loi, exige le degré de responsabilité le plus élevé :

Elle prend en outre des mesures pour que les services éducatifs fournis permettent aux étudiants de passer, sans perte de scolarité, à un niveau équivalent dans une autre école du système scolaire de Colombie-Britannique.

C'est une des dispositions les plus importantes parce qu'elle fait état des attentes. On s'attend à ce que les enfants puissent passer d'une école autochtone située dans la réserve à une école publique, ou vice-versa, sans perte de scolarité.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Cette question me préoccupe parce que je vis dans une collectivité autochtone et je sais qu'on jongle constamment avec l'argent. Si des fonds sont alloués pour l'éducation, la collectivité les affecte à la santé ou à la rémunération des employés, par exemple. Voilà ce qui me préoccupe. Veuillez vous assurer que cela ne se produise pas.

M. Prentice : Les accords de financement dont j'ai parlé ne permettront pas une telle éventualité; c'est interdit.

Le sénateur Watt : Bienvenue, monsieur le ministre. J'aborde la question d'un point de vue différent parce que je possède un peu d'expérience dans la négociation avec les autorités du milieu de l'éducation. J'ai participé à des négociations dans ce secteur au début des années 1970.

Si je comprends bien, cette mesure législative reconnaît non seulement que les Premières nations ont un rôle à jouer en ce qui concerne leurs besoins en matière d'éducation, mais aussi qu'elles ont du pouvoir à cet égard. Ai-je bien compris, jusqu'ici?

M. Prentice : C'est exact.

Le sénateur Watt : Si c'est bien le cas, j'imagine alors que cela ne les empêche pas de négocier avec le gouvernement provincial pour obtenir leur propre commission scolaire. Ai-je raison de déduire que c'est la prochaine mesure qu'elles prendraient? Cette loi ne les en empêchera pas si elles décident d'y souscrire. Est-ce bien cela?

Mr. Prentice: This act is enabling. It allows First Nations to come forward voluntarily to associate themselves under the umbrella of the First Nations Education Steering Committee of British Columbia.

One of the keys to success here is that FNESC will work in close association, in partnership with the provincial education system. I should pay tribute to Premier Campbell who has been supportive of this partnership and a leader in that regard. The effect of this is that the energy and resources of the public education system in British Columbia will also be available and harnessed to help First Nation education. They in a sense will join arms and work together. I am not sure if I have responded to your question.

Senator Watt: In other words, they could enter into a comprehensive agreement with the provincial government to set up a school board, if they wish. Is that correct?

Mr. Prentice: No. There is already a comprehensive agreement that underlies this act, and British Columbia is a part of it. That agreement already exists.

Senator Watt: If I understand correctly, this act only applies to British Columbia. If similar action is taken by other provinces, would it have to be tailor-made to that province?

Mr. Prentice: That is correct.

Senator Watt: Does this act only apply to British Columbia?

Mr. Prentice: That is correct. We could end up in a situation where 10 years from now we have 10 provincial statutes. At that stage, we can combine them into a single national framework.

My own view is that we should make progress where progress is to be made. At this point, that is in British Columbia. New Brunswick wants to move very quickly with exactly the same model. There is a model in Nova Scotia that has been on the ground for some time. It is similar to this and probably requires a bit of updating. We expect progress with Nova Scotia immediately. We have had discussions with Alberta. This morning, I was in a meeting with the minister from Saskatchewan. We have had discussions with Manitoba, Quebec and elsewhere.

Senator Watt: Because the funding will be dealt with when they begin to enter into negotiations with the provincial government, I guess that is part of the reason why there is no indication of operation of funds in the bill. Would they address that with the provincial government at the second stage?

Mr. Prentice: Yes, and it is actually at first stage in this case. The agreements have all been put in place, and once we were satisfied that we had cemented this with an agreement between the Province of British Columbia, the Government of Canada — myself specifically — and FNESC, we also then have individual

M. Prentice : Cette mesure législative est habilitante. Elle permet aux Premières nations de s'associer volontairement sous l'égide du First Nations Education Steering Committee of British Columbia.

Un des éléments clés de la réussite ici vient du fait que le FNESC collaborera de près et travaillera en partenariat avec le système d'éducation provincial. Je rends hommage au premier ministre Campbell qui a appuyé ce partenariat et qui a fait figure de chef de file à cet égard. Grâce à ce partenariat, l'énergie et les ressources du système d'éducation britanno-colombien seront également disponibles et utilisées pour l'éducation des Premières nations. D'une certaine façon, il y aura mise en commun des ressources et collaboration. Je ne suis pas certain d'avoir répondu à la question.

Le sénateur Watt : Autrement dit, si elles le souhaitent, les Premières nations pourraient conclure un accord global avec le gouvernement provincial pour créer une commission scolaire. Est-ce juste?

M. Prentice : Non. Il y a déjà un accord global qui sous-tend cette mesure législative et la Colombie-Britannique y est déjà partie. Cet accord existe déjà.

Le sénateur Watt : Si j'ai bien compris, cette mesure législative s'applique uniquement à la Colombie-Britannique. Si d'autres provinces prenaient des mesures similaires, celles-ci devraient-elles être adaptées à la réalité de chaque province?

M. Prentice : C'est exact.

Le sénateur Watt : Cette mesure législative s'applique-t-elle uniquement à la Colombie-Britannique?

M. Prentice : C'est exact. Dans dix ans d'ici, nous pourrions nous retrouver avec dix lois provinciales. À ce moment-là, il serait possible de les combiner dans un cadre national unique.

Personnellement, j'estime qu'il faut faire des progrès où c'est nécessaire. Pour le moment, c'est en Colombie-Britannique qu'il faut faire des progrès. Le Nouveau-Brunswick veut aller de l'avant très rapidement avec le même modèle. En Nouvelle-Écosse, il y a un modèle depuis un certain temps déjà sur le terrain. Il est semblable à celui-ci et exige probablement une petite mise à jour. Nous nous attendons incessamment à voir des progrès en Nouvelle-Écosse. Nous avons eu des discussions avec l'Alberta. En outre, ce matin, j'ai eu une réunion avec le ministre de la Saskatchewan. Nous avons également eu des discussions entre autres avec le Manitoba et le Québec.

Le sénateur Watt : Comme on s'occupera de la question du financement quand les négociations commenceront avec le gouvernement provincial, j'imagine que c'est une des raisons pour lesquelles le projet de loi ne fait pas état de l'utilisation des fonds. Les Premières nations aborderont-elles cette question avec le gouvernement provincial à la deuxième étape?

M. Prentice : Oui, et c'est à la première étape dans le cas présent. Les accords ont tous été signés et, une fois que nous avons eu l'assurance d'avoir cimenté cela avec un accord entre la Colombie-Britannique, le gouvernement du Canada — moi, plus précisément — et le FNESC, il faut ensuite des accords

agreements with each First Nation. Once we are in that position, the superstructure is there to put this forward and we bring Bill C-34 into law. The agreements are presently in place.

Senator Campbell: Thank you for appearing, Minister Prentice. I also want to pay tribute to my older brother, Premier Campbell. I think he has set the bar very high for all provinces in Canada.

I was interested to learn that since 1997 there has been an agreement between Canada, Nova Scotia and the Mi'kmaq First Nations.

Have we seen an improvement in the education standards for the Mi'kmaq First Nation? Is this agreement different or similar to that agreement?

Mr. Prentice: I may have to get the help of my officials on this question. I met with the Mi'kmaq education people about three weeks ago. There have been better outcomes in Nova Scotia over time; however, there is still much progress to be made there. There have been other pilot projects as well, where we have opted toward a First Nation-driven education authority. That is really what is at the heart of this, namely that First Nations take control of their own education system as opposed to something imposed by the authority of the minister. As a result, there is buy-in; that is, community buy-in, parental buy-in and culture in the schools in regard to language teaching. All of that was at the heart of the Mi'kmaq agreement. There have been issues there about funding. There have been issues in the past about the extent to which the three levels of government have been adequately working together and we are addressing those issues. I have actually encouraged the Mi'kmaq education authority to have a close look at what we have done here and update the Mi'kmaq agreements and the Mi'kmaq legislation.

Senator Campbell: I suppose that the one difference is that in British Columbia there has been an ongoing process in place between the provincial government and the First Nations. I think this bill will go along ways toward that. One of the things I want to see within this process is First Nations languages being taught in the schools because we are losing them. Once the language is gone, we cannot get it back.

Mr. Prentice: The language is important, I agree. It is part of the cultural identity of the children and if children are proud, I think everything else in life largely takes care of itself.

Senator Gill: The old question comes back all the time: What is the policy? On the side of the First Nations, for example, do we want to put strength in the cultures and languages? On Canada's side, does the country want integration or assimilation? "Assimilation" is a strong word, but do we want that?

individuels avec chaque Première nation. Une fois cette étape franchie, la superstructure sera en place pour faire avancer les choses et le projet de loi C-34 entrera en vigueur. Les accords sont actuellement signés.

Le sénateur Campbell : Merci de votre témoignage, monsieur le ministre. Je tiens également à rendre hommage à mon frère aîné, le premier ministre Campbell. J'estime qu'il a mis la barre très haute pour toutes les provinces canadiennes.

C'est avec intérêt que j'ai appris l'existence, depuis 1997, d'un accord entre le gouvernement du Canada, la Nouvelle-Écosse et les Premières nations micmaques.

Y a-t-il eu amélioration des normes éducatives pour les Premières nations micmaques? L'accord dont nous sommes actuellement saisis est-il différent de l'accord avec les Micmacs?

M. Prentice : Il se peut que je doive faire appel aux fonctionnaires du ministère au sujet de cette question. Il y a environ trois semaines, j'ai rencontré les représentants du milieu de l'éducation micmaque. En Nouvelle-Écosse, les résultats se sont améliorés au fil des années. Cependant, il y a encore des progrès à faire là-bas. Il y a également eu d'autres projets pilotes où nous avons opté pour une administration scolaire autochtone. Ce qui est vraiment au cœur de la question, c'est que les Premières nations prennent les commandes de leur système d'éducation au lieu de s'en faire imposer un par le ministre. Par conséquent, il y a une acceptation, notamment de la part de la collectivité, des parents et du point de vue de la culture, en ce qui concerne l'enseignement de la langue dans les écoles. Tout cela était au cœur de l'accord avec les Micmacs. Il y a eu des problèmes de financement. Dans le passé, la collaboration entre les trois niveaux de gouvernements a suscité certains problèmes et nous nous penchons sur la question. J'ai en fait invité l'administration scolaire micmaque à examiner attentivement ce que le gouvernement fédéral a fait là-bas et à mettre à jour les accords et la loi sur les Micmacs.

Le sénateur Campbell : Je suppose que la seule différence c'est que, en Colombie-Britannique, il y a des négociations continues entre le gouvernement provincial et les Premières nations. J'estime que ce projet de loi aidera énormément à cet égard. J'espère entre autres que, grâce à cette mesure législative, les langues autochtones seront enseignées dans les écoles parce qu'elles sont en train de se perdre. Une fois qu'une langue a disparu, elle ne revient pas.

M. Prentice : Je conviens que la langue est importante. Elle fait partie de l'identité culturelle des enfants et, si ceux-ci sont fiers, je crois que tout le reste dans la vie tombe en place tout seul.

Le sénateur Gill : La même vieille question revient constamment sur le tapis : Quelle est la politique? Du côté des Premières nations par exemple, y a-t-il une volonté de renforcer la culture et la langue? Du côté du Canada, veut-on l'intégration ou l'assimilation? Le terme « assimilation » est fort, mais est-ce ce qu'on souhaite?

In the old days, Indian Affairs pushed hard to build schools outside the reserve and to participate in the financing of those schools. They have been there for a long, long time. I know that it is up to the communities to decide for themselves.

We used to call the community itself First Nations, but I think part, those communities are a part of the First Nation as a nation, like the Nisga'a, for example. My people have 11 communities but we are one nation. I am talking about it in this way. I know we did not talk this way within the Indian Affairs or the system. Aboriginal people are part of a nation. There are many nations in the country.

Are those requests coming from different communities that are part of a nation or from different communities that are from different nations?

Mr. Prentice: Let me answer this way, if I might, Senator Gill: The 50 communities that I am speaking of in British Columbia are considered First Nations in British Columbia. B.C. is characterized by a large number of individual First Nations who have smaller populations than in some other parts of Canada. We have close to 200 First Nations. I cannot recall the exact statistics but probably 75 per cent of those First Nations are in the range of 500 people or less.

We have a very large number of First Nations. They identify within cultural groupings. This weekend we signed treaties in British Columbia with the Maa-nulth First Nations. They are part of the Nuu-Chah-Nulth communities; there are a large number of them. Part of the special dynamic in British Columbia is that we have small First Nations. To understand why we need to do this, I need to explain why the current system does not work very well. This does answer your question.

At the present time, as the minister, I am responsible for 140,000 kids. We spent \$1.2 billion. I have 30 employees administering all of that. That tells you that there is no school system at all. There are about 800 individual schools — some people call them village schools — that are operating in a void. In some areas it is working better than in others, to be fair, but by and large, across the system, the outcomes are very poor. I have said this from the very first speech I gave in the House of Commons when I was elected: It is unacceptable that we have a circumstance where the only children in Canada who do not have the protection of a school act, the protection of a curriculum, the protection of teacher certification, the protection of classroom-teacher ratio sizes, all those sorts of things, the only children in Canada who do not have rights of appeal if they are not receiving an appropriate education, are First Nations students. Currently, the Department of Indian and Northern Affairs administers, through 30 employees, about 800 individual grants to these schools. After a generation of doing this, we are not achieving educational outcomes that are consistent because these schools are not part of a system. A child who has a learning disability, for

Autrefois, le ministère des Affaires indiennes exerçait beaucoup de pressions pour bâtir des écoles à l'extérieur des réserves et pour participer au financement de ces établissements scolaires. Ils existent depuis bien longtemps. Je sais que c'est aux collectivités de décider elles-mêmes.

Auparavant, on désignait la collectivité par le terme « Premières nations », mais je pense que les collectivités font partie d'une Première nation particulière, comme les Nisga'a, par exemple. Mon peuple compte 11 collectivités, mais constitue une seule nation. C'est de cette façon que j'en parle. Je sais que ce n'est pas de cette façon qu'on en parlait aux Affaires indiennes ou dans le système. Les Autochtones font partie d'une nation. Le Canada compte de nombreuses nations.

Ces demandes proviennent-elles de différentes collectivités qui forment une nation ou de différentes collectivités de différentes nations?

M. Prentice : Permettez-moi de répondre comme ceci, sénateur Gill. Les 50 collectivités dont je parle et qui se trouvent en Colombie-Britannique sont considérées comme des Premières nations dans cette province. La Colombie-Britannique compte de nombreuses Premières nations dont la population est inférieure à celles des Premières nations des autres régions du Canada. Il y a près de 200 Premières nations. Je ne me rappelle pas les chiffres exacts, mais probablement 75 pour cent de ces Premières nations comptent environ 500 membres ou moins.

Nous avons un très grand nombre de Premières nations. Celles-ci s'identifient en fonction de leur culture. La fin de semaine dernière, nous avons signé des traités en Colombie-Britannique avec les Premières nations Maa-nulth. Elles font partie des collectivités Nuu-Chach-Nulth, qui sont nombreuses. Une partie de la dynamique particulière de la Colombie-Britannique vient du fait qu'elle compte des Premières nations de faible population. Pour comprendre pourquoi cette mesure législative est nécessaire, je dois expliquer pourquoi le système actuel ne fonctionne pas très bien. Cela répond à votre question.

À l'heure actuelle, en qualité de ministre, j'ai la responsabilité de 140 000 enfants. Nous avons dépensé 1,2 milliards de dollars. Je compte sur 30 employés pour administrer tout cela. Cela montre qu'il n'y a absolument pas de système scolaire. Il y a environ 800 écoles distinctes — certains parlent d'écoles de village — qui fonctionnent de façon isolée. À certains endroits, la situation est meilleure qu'à d'autres, mais pour être honnête, dans l'ensemble du système, les résultats sont bien piétres. Depuis mon tout premier discours à la Chambre des communes après mon élection, je répète qu'il est inacceptable que les enfants autochtones soient les seuls enfants au Canada qui ne bénéficient pas de la protection d'une loi sur les écoles et d'une protection notamment en ce qui concerne les programmes d'études, l'agrément des enseignants et le rapport élèves-enseignant; que les seuls enfants au Canada qui n'ont pas de droit d'appel s'ils ne reçoivent pas une éducation appropriée, sont les enfants autochtones. À l'heure actuelle, au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 30 employés administrent environ 800 subventions distinctes pour ces écoles. Cela fait une génération que nous procérons ainsi et nous n'obtenons pas de

example, is not receiving the protection of what a school system would provide, which is psychologists to test the child and psychologists to define an appropriate teaching solution. These children do not have those protections. This legislation is the important step toward making all that happen.

Senator Gill: You are talking about standards.

Mr. Prentice: Yes. Standards, requirements for what is expected of a teacher, what certification they need to have, and testing of children at the end of Grade 9 or Grade 12 to ensure they are getting the educational outcomes. I am talking about all of those things.

Senator Gill: Would it be possible for a group of people, namely the First Nations — that is, 300 or 400 people coming from different communities but sharing a common language and geographic situation, and so on — to come together? They could then develop those kinds of standards together. Instead of having 300 kids together in a group of schools, this group could go to the public school and to the provincial school and say, "These are the kind of standards we would like to have." Would that not be better than each individual group going to a school where they are not sure that they have the services that they would like to have as a group?

Are you ready to support Aboriginal communities that want to exchange and improve services in psychology and so on?

Mr. Prentice: I am prepared to consider anything that improves graduation rates for Aboriginal Canadian children. That is one of the biggest problems we have in this country, I believe.

This is not a cookie-cutter approach that can apply to every province. For example, when we opened our discussions in Alberta some of the First Nations advocated something close to your suggested model. They said that they could not have a single education authority in Alberta but were prepared to consider an education authority for Treaty 6, Treaty 7 and Treaty 8. In the case of Treaty 8, that would be an aggregation of about 75 First Nations in a single authority. Their needs are slightly different from Treaty 7, which has a different approach.

We are prepared to embrace those differences. In the Treaty 7 First Nations, there are only five First Nations but they are large communities, some of the largest in Canada. They essentially have a school system by reason of their size, so they do not need the same kind of protection offered in Bill C-34. However, in Treaty 8 there is high interest in this kind of approach. It will not simply be one size fits all; I understand that.

résultats éducatifs satisfaisants parce que ces écoles ne font pas partie d'un système. Un enfant qui a une difficulté d'apprentissage, par exemple, ne reçoit pas la protection que pourrait lui offrir un système scolaire, notamment des services de psychologues qui lui feraient passer des tests et établiraient une formule d'enseignement appropriée à son cas. Les enfants autochtones ne bénéficient pas de ces protections. Cette mesure législative constitue une étape importante pour faire changer les choses.

Le sénateur Gill : Vous parlez de normes.

Mr. Prentice : Oui. Je parle de normes et d'exigences quant aux responsabilités des enseignants, à leur formation et à l'évaluation formelle des enfants à la fin de la 9^e ou de la 12^e année, pour vérifier s'ils ont acquis les compétences voulues. Voilà de quoi je parle.

Le sénateur Gill : Serait-il possible pour un groupe de personnes, par exemple les Premières nations — soit 300 ou 400 personnes de différentes collectivités mais qui partagent entre autres une langue et un territoire communs — de se regrouper? Elles pourraient alors élaborer ensemble ce genre de normes. Au lieu d'avoir 300 enfants dans un groupe d'écoles, ce groupe pourrait aller à l'école publique et à l'école provinciale et dire « Voilà les normes que nous aimerions avoir. » Ne serait-ce pas mieux que d'envoyer chaque groupe à une école différente où rien n'assure qu'on offrira les services que le groupe souhaiterait recevoir?

Êtes-vous disposé à appuyer les collectivités autochtones qui souhaitent faire des échanges de services et améliorer les services, notamment les services psychologiques?

Mr. Prentice : Je suis disposé à examiner toute formule susceptible d'améliorer le taux de diplomation chez les enfants autochtones du Canada. J'estime que c'est l'un des plus graves problèmes auxquels le Canada est confronté.

Ce projet de loi ne propose pas une approche universelle qui peut s'appliquer à toutes les provinces. Par exemple, lorsque nous avons entamé des discussions avec l'Alberta, certaines Premières nations ont proposé une formule qui s'apparente au modèle que nous suggérons. Elles ont dit qu'il ne pouvait y avoir une seule administration scolaire en Alberta, mais qu'elles étaient disposées à envisager une administration distincte pour les Autochtones assujettis aux traités 6, 7 et 8. Dans le cas de ceux qui sont assujettis au traité 8, cela équivaudrait à regrouper environ 75 Premières nations dans une même administration scolaire. Les besoins de ce groupe sont légèrement différents de ceux du groupe assujetti au traité 7, qui a une approche distincte.

Nous sommes disposés à tenir compte de ces différences. Uniquement cinq Premières nations relèvent du traité 7, mais elles comptent de grandes collectivités, dont certaines sont les plus grandes au Canada. Elles sont déjà dotées d'un système scolaire essentiellement en raison de leur taille; par conséquent, elles n'ont pas besoin du genre de protection qu'offre le projet de loi C-34. Toutefois, les Premières nations assujetties au traité 8 sont vivement intéressées par ce genre d'approche. Je sais qu'il n'y aura pas une formule universelle applicable à toutes les Premières nations.

Senator Dyck: How do you envision the improvement of First Nations education when you have a fairly large number of communities, and it sounds as though a number of them have very small student populations? It is related to which strategy you see being the most effective. Will the communities try to change their curriculum? Obviously they will need resources in order to meet provincial standards so the students can transfer back and forth.

When you are dealing with small communities and small numbers of students how is it possible to bring what you call “village schools” up to provincial standards? What are the key points that will allow that to happen so that the education standard becomes equivalent to the provincial standard?

Mr. Prentice: Small schools are not necessarily bad schools. I graduated from a high school that had 12 students. I do not think we are engaged in criticism of small schools as long as they are part of a system, with the protection of an overall education system that even voluntarily demands testing, outcomes and standards, all those sorts of things.

Senator Dyck: Will some of those small schools on reserve have to close, and if they do, where will the students go to school?

Mr. Prentice: There is certainly no intent to close First Nations schools, quite the contrary. We are trying to ensure that the First Nations schools have all the help and assistance they need to become part of the system. It is really the contrary because all of our experience indicates that First Nation children do better if they are nurtured in a First Nations school environment.

Senator Dyck: I agree with the philosophy, but I am concerned. For example, at the high school level students need to take chemistry and biology, et cetera, where there is a need for resources such as a natural, physical wet laboratory, and not every small school can provide that equipment.

Paula Isaak, Education Jurisdiction Negotiator, Indian Affairs and Northern Development Canada: One of the key features of this arrangement is provincial, First Nation and federal participation. There is much collaboration among First Nation schools and public schools to allow such things as you have mentioned around collaborating resources between neighbouring public schools and the like.

Another feature is the First Nation education authority which will allow for supports to be provided for key areas such as curriculum standards and teacher certification. Small schools will not have to create that on their own; a larger body will be available to provide that support.

Senator Dyck: At the other end of the spectrum, probably in B.C. and across Canada the First Nation population is growing rapidly. In the early years, there is provision for pooling of

Le sénateur Dyck : Comment envisagez-vous l'amélioration de l'éducation des Premières nations lorsque vous avez un assez grand nombre de collectivités et qu'il semble que bon nombre d'entre elles ne comptent qu'un très petit nombre d'élèves? Votre approche est-elle axée sur la stratégie que vous estimez la plus efficace? Les collectivités souhaiteront-elles modifier le programme d'études? De toute évidence, elles auront besoin de ressources pour atteindre les normes provinciales pour que les élèves puissent passer d'un système à l'autre.

Dans le cas de petites collectivités qui comptent peu d'élèves, comment est-il possible de faire en sorte que les écoles que vous appelez « écoles de village » atteignent les normes provinciales? Quels sont les éléments clés qui permettront cette mise à niveau des normes éducatives locales par rapport aux normes provinciales?

M. Prentice : Les petites écoles ne sont pas nécessairement de mauvaises écoles. J'ai obtenu mon diplôme d'études dans une école où il y avait 12 élèves. Nous ne critiquons pas les petites écoles tant qu'elles font partie du système et qu'elles bénéficient de la protection d'un système d'éducation qui exige entre autres des tests, des résultats et des normes.

Le sénateur Dick : Certaines des petites écoles situées dans les réserves devront-elles fermer? Dans l'affirmative, où les élèves iront-ils à l'école?

M. Prentice : Nous n'avons certainement pas l'intention de fermer les écoles des Premières nations, bien au contraire. Nous tentons de faire en sorte que ces établissements reçoivent toute l'aide et le soutien dont ils ont besoin pour faire partie du système. C'est tout le contraire, parce que l'ensemble de notre expérience révèle que les enfants des Premières nations réussissent mieux s'ils évoluent dans un milieu scolaire autochtone.

Le sénateur Dick : Je partage cette philosophie, mais je suis préoccupé. Par exemple, au niveau secondaire, les élèves doivent entre autres suivre des cours de chimie et de biologie qui exigent des ressources comme un laboratoire naturel, un aqualab, mais ce ne sont pas toutes les petites écoles qui peuvent offrir cet équipement.

Paula Isaak, négociatrice des compétences en matière d'éducation, Affaires indiennes et du Nord Canada : Un des principaux éléments de cet accord est la participation du gouvernement provincial, de la Première nation et du gouvernement fédéral. Les écoles de la Première nation et les écoles publiques collaborent très bien pour permettre les échanges de services et le partage de certaines ressources avec les écoles voisines, comme vous l'avez mentionné.

En outre, l'Autorité scolaire de la Première nation permettra de fournir de l'appui dans des secteurs clés comme les normes en matière de programmes et l'agrément des enseignants. Les petites écoles n'auront pas à créer cela elles-mêmes; une entité plus importante se chargera d'offrir ce soutien.

Le sénateur Dyck : Par ailleurs, la population autochtone croît rapidement, probablement en Colombie-Britannique et ailleurs au Canada. En ce qui concerne l'éducation de la petite enfance, on

resources in order to deal with any potential learning disabilities and better introduction into the elementary school system. Will there be provisions for that sort of pooling?

Ms. Isaak: Yes, and because they will have the management of the funding and the system it will allow First Nations to create those efficiencies where needed to plan for those eventualities.

The Chairman: Thank you, minister, Ms. Huestis and Ms. Isaak. Colleagues, we have more witnesses to follow from the First Nations Education Steering Committee of British Columbia.

We are in the process of reviewing Bill C-34, to provide for jurisdiction over education on First Nations lands in British Columbia. We have a new set of witnesses from First Nations Education Steering Committee of British Columbia: Christa Williams, Executive Director, Nathan Matthew, Chief Negotiator, Nancy Morgan, legal counsel, and Jan Haugen, executive assistant.

Welcome and we look forward to hearing your presentation.

Nathan Matthew, Chief Negotiator, First Nations Education Steering Committee of British Columbia: Good morning, and thank you for the opportunity to present on something we regard as very important. It has long been the vision of First Nations people to have an education system that is respectful of our culture and language and that provides the necessary knowledge and skills to make our way in the contemporary world.

We have been challenged in that respect. Since 1992, and the formation of the First Nations Education Steering Committee, we have been working with First Nations to create a better situation for our students. We have been holding the idea of the policy of Indian control over education very close to us the whole time, where parental responsibility and community involvement in First Nations education are the keys to success.

We are certainly challenged in the area of educational success in terms of graduation rates, with successful transitions from grade to grade and entering into the world of work or continuing on to post-secondary education.

Over time, we have had regional discussions amongst B.C. First Nations, through regional sessions. We go out every year and talk about educational issues. By holding larger assemblies, we established the idea of an education system where First Nations have control and jurisdiction. That effort has resulted in the package you have in front of you. It includes the legislation, where the federal government recognizes the jurisdiction for First Nations kindergarten to Grade 12 on reserve children. There is also a companion piece to be put into the provincial legislature that supports provincial recognition of our right to make laws with respect to education in our communities.

prévoit une mise en commun des ressources pour faire face aux difficultés d'apprentissage et faciliter l'entrée au niveau élémentaire. Y aura-t-il des dispositions concernant ce genre de mise en commun?

Mme Isaak : Oui, et comme les Premières nations seront responsables de la gestion des fonds et du système, elles pourront créer les services selon les besoins afin de parer à ces éventualités.

Le président : Merci, M. le ministre, Mme Huestis et Mme Isaak. Chers collègues, il nous reste à entendre d'autres témoins du Comité de coordination de l'éducation des Premières nations de Colombie-Britannique.

Nous étudions le projet de loi C-34, Loi concernant la compétence en matière d'éducation sur les terres autochtones en Colombie-Britannique. Nous avons d'autres témoins du Comité de coordination de l'éducation des Premières nations de Colombie-Britannique : Christa Williams, directrice générale; Nathan Matthew, négociateur en chef; Nancy Morgan, conseillère juridique; et Jan Haugen, adjointe administrative.

Nous vous souhaitons la bienvenue et avons hâte d'entendre vos témoignages.

Nathan Matthew, négociateur en chef, Comité de coordination de l'éducation des Premières nations de la Colombie-Britannique : Bonjour, et merci de nous permettre de venir témoigner au sujet d'une question que nous jugeons très importante. Les membres des Premières nations rêvent depuis longtemps de disposer d'un système d'éducation respectueux de leur culture et de leurs langues, et qui offre les connaissances et les compétences nécessaires pour cheminer dans le monde moderne.

Cela a représenté un défi pour nous. Depuis 1992, avec la création du Comité de coordination de l'éducation des Premières nations, nous travaillons avec les Premières nations afin de créer une meilleure situation pour nos étudiants. Pendant tout ce temps, nous avons gardé très présente à notre esprit la notion de maîtrise indienne de l'éducation indienne, selon laquelle la responsabilité des parents et la participation de la communauté dans l'éducation des Premières nations sont essentielles au succès.

Nous faisons certainement face à un défi au chapitre du succès académique en ce qui concerne le taux de diplomation, avec des transitions réussies d'un niveau à l'autre et l'arrivée sur le marché du travail ou la poursuite d'études postsecondaires.

Au fil des ans, nous avons eu des discussions à l'échelle régionale entre Premières nations de la Colombie-Britannique. Nous nous rencontrons chaque année pour discuter de questions d'éducation. En organisant des assemblées de plus grande envergure, nous avons conçu l'idée d'un système d'éducation sous le contrôle et la compétence des Premières nations. Cet effort a donné les documents que vous avez devant vous. Ils comprennent le projet de loi selon lequel le gouvernement fédéral reconnaît la compétence des Premières nations en matière d'éducation de la maternelle à la 12^e année pour les enfants vivant sur les réserves. Il y a aussi un document d'accompagnement devant être présenté à la législature provinciale et qui appuie la reconnaissance par la province de notre droit d'établir des lois en matière d'éducation dans nos collectivités.

We have been working together and have created a system where we have legal entities that hold the jurisdiction for our communities, as well as a larger body that would manage the regulation of teachers, curriculum and the assessment of schools.

That is very broad. Most of you have seen the legislation as we have presented before. I want to turn to Christa Williams to provide more detail in that regard.

Christa Williams, Executive Director, First Nations Education Steering Committee of British Columbia: Good morning. I am a member of the Nlakapamux Nation in British Columbia. Thank you for the opportunity to present to you this morning. This is very exciting, and it is more fun than sitting in the House where you cannot be excited. I appreciate this opportunity to speak in a way that is more energetic than as of late.

It has been our privilege to have all First Nations in British Columbia come together. We have a lot of small communities that are very remote. In 1992, they came together and decided they needed to be more structured in how they provide education to First Nation learners in British Columbia, so they created the First Nations Education Steering Committee. In 1996, they created the First Nations Schools Association.

The first order of business for the First Nations Schools Association was the development of standards within our schools. It was something that communities requested. Once we had completed a lot of consultation and a lot of research, we created standards. We also created an evaluation process for our schools, and we have been implementing that certification process for about six years.

This act now recognizes that the certification process is a valid process and one that looks very extensively at the curriculum offered, the teaching methodologies and the structure of the schools. However, it is something that First Nations in B.C. have requested themselves. We wanted to ensure our kids are doing well. That is the intent of what we are looking at today. We want our students to be successful, and we need to try something different. We have developed something that we feel is valid.

We have also been working on developing a teacher certification process. We will build on the existing provincial certification process. We spent a year completing consultation with First Nations schools, and we asked them what they wanted their teachers to know and be able to do to work in our schools. We took the College of Teachers standards and competencies — there are 12 — and we scaled them down to eight. When we presented them back to the 48 First Nations who were interested in participating in the process, they wanted to know what happened to the other four. Therefore, we had to cross-reference and show them that we did not lose anything, that we enhanced the teacher standards and competencies.

Nous avons collaboré et créé un système selon lequel des personnes morales exercent la compétence pour nos collectivités, et un organisme plus vaste gère la réglementation visant nos enseignants, les programmes d'enseignement et l'évaluation des écoles.

Cela est très vaste. La plupart d'entre vous avez vu le projet de loi tel que nous l'avions présenté auparavant. Christa Williams vous fournira plus de détails à ce sujet.

Christa Williams, directrice générale, Comité de coordination de l'éducation des Premières nations de la Colombie-Britannique : Bonjour. Je suis membre de la nation Nlaka'pamux de Colombie-Britannique. Je vous remercie de me permettre de témoigner devant vous ce matin. C'est très stimulant, et beaucoup plus agréable que d'être à la Chambre où on ne peut manifester son enthousiasme. J'apprécie le fait de pouvoir parler d'une façon plus animée.

Nous avons le privilège que toutes les Premières nations de Colombie-Britannique se soient unies. Nous avons de nombreux petits villages isolés. En 1992, toutes ces Premières nations se sont rassemblées et ont décidé qu'elles devaient disposer de méthodes d'éducation plus structurées pour les élèves des Premières nations de Colombie-Britannique. Elles ont donc fondé le Comité de coordination de l'éducation des Premières nations de Colombie-Britannique puis, en 1996, l'Association des écoles des Premières nations.

Le premier point à l'ordre du jour de l'Association des écoles des Premières nations fut de développer des normes au sein même des écoles. Nos communautés l'exigeaient. Après avoir plusieurs consultations et beaucoup de recherches, nous avons établi des normes. Nous avons aussi établi un processus de certification pour nos écoles, qui est en vigueur depuis environ six ans maintenant.

Cette loi reconnaît maintenant que le processus de certification est valable et qu'il permet d'examiner en profondeur le contenu des programmes éducatifs, les méthodes d'enseignement et la structure des écoles. Il s'agit toutefois de points que les Premières nations de Colombie-Britannique elles-mêmes avaient demandés. Nous voulions nous assurer que nos enfants performent bien. C'est l'intention de ce que nous examinons aujourd'hui. Nous voulons que nos étudiants réussissent, et nous devons essayer une approche différente. Nous avons élaboré un projet que nous croyons valable.

Nous avons aussi travaillé à l'élaboration d'un processus de certification des enseignants. Nous nous baserons pour cela sur le processus de certification provincial existant. Nous avons passé une année à consulter les écoles des Premières nations, en leur demandant ce qu'elles voulaient que leurs professeurs connaissent et qu'ils soient capables de faire pour pouvoir travailler dans nos écoles. Nous avons pris les normes et compétences du Collège des enseignants — il y en a 12 — et les avons réduites à huit. Lorsque nous les avons présentées aux 48 Premières nations intéressées à prendre part au processus, celles-ci ont demandé où étaient passées les quatre autres. Nous avons dû établir des références croisées pour leur montrer que nous n'avions éliminé aucune norme ou compétence, mais que nous les avions plutôt améliorées.

We are very committed to having high-quality education for our learners. We are open to the testing. We have stood up against the British Columbia Teachers' Federation when they have been against standardized testing and the publishing of results. We are willing to be held accountable, and we look to this legislation to provide that support.

The Chairman: Thank you very much. I know how long a trip it is from British Columbia, as does Senator Campbell. I had the privilege of meeting colleagues from this group prior to our meeting, and it was an inspiration then as it is now.

The Dogrib First Nation took control of its destiny by way of education. The success story there is incredible, and this is just the start of something great.

Senator Gill: I heard the minister talking about standards. What kind of standards must we follow? Are they American standards, Canadian standards or Aboriginal First Nations standards? I bring that up because I think we must create our own standards. We have different cultures with different languages.

Maybe I am just dreaming, but I can foresee a group of First Nations coming together to establish standards to cope with what is happening in public schools. I know we must obtain certification, but I do not want to see Aboriginal people losing their specificity. It is very important for me to know about the kind of standards we will follow.

Mr. Matthew: We have agreed to maintain provincial standards as a minimum. We do not expect our students to have anything less than they would in the public system.

In B.C., over half of our children attend public schools, and there is a lot of transition back and forth. A lot of our schools feed into public schools, so we do not want them to be disadvantaged when they go into the public school system or if they require certification to get into post-secondary education. We have the nature of those standards. However, within the education process in establishing numeracy and literacy standards, we have the same kinds of standards as the public schools system, but the way we present them will perhaps be different. Certainly in the area of culture and language we will be establishing our own standards.

Senator Campbell: I have been watching this process for a long time, and you should be incredibly proud of the work that you have completed. You have set the standard for Canada, you started it by yourselves and you have reached this point. On behalf of all British Columbians, I congratulate you.

The Chairman: I reflect the same thoughts. Because both of us are from British Columbia, we are aware of the challenges, the small communities and the history, and we want to see positive results. You are an inspiration. You were inspirational in my office and you are an inspiration to honourable senators here today. I thank you for appearing before us and for the

Nous sommes fermement déterminés à offrir une éducation de grande qualité à nos élèves. Nous sommes ouverts aux comparaisons. Nous nous sommes opposés à la fédération des enseignants de la Colombie-Britannique quand celle-ci s'est prononcée contre la normalisation des examens et la publication des résultats. Nous sommes prêts à être tenus responsables et nous espérons que cette loi nous fournira l'appui nécessaire.

Le président : Merci beaucoup. Je sais, tout comme le sénateur Campbell, combien le voyage est long depuis la Colombie-Britannique. J'ai eu le privilège de rencontrer certains membres de votre groupe avant cette réunion, et ce fut une inspiration, tout comme ça l'est en ce moment.

La Première nation Plats-Côtés-de-Chien a pris sa destinée en mains grâce à l'éducation. Son succès à ce chapitre est incroyable, et ne constitue que le début de quelque chose de bien plus grand.

Le sénateur Gill : J'ai entendu le ministre parler de normes. Quel type de normes devons-nous respecter? S'agit-il de normes américaines, canadiennes, ou des Premières nations? Je pose la question parce que je crois que nous devons créer nos propres normes. Nous avons des cultures différentes et des langues différentes.

Peut-être suis-je simplement en train de rêver, mais j'entrevois un groupe de Premières nations s'unissant pour établir des normes visant à faire face à ce qui se produit dans les écoles publiques. Je sais que nous devons obtenir une certification, mais je ne veux pas que les autochtones perdent leur spécificité. Il est très important pour moi de connaître le genre de normes nous allons suivre.

M. Matthew : Nous avons convenu de maintenir au minimum les normes provinciales. Nous ne nous attendons pas à ce que nos étudiants aient moins que ce qu'ils trouveraient dans le système public.

En Colombie-Britannique, plus de la moitié de nos enfants vont à l'école publique et il y a beaucoup de transition dans les deux sens. Plusieurs de nos écoles mènent aux écoles publiques. Nous ne voulons donc pas que nos élèves soient désavantagés lorsqu'ils arrivent dans le réseau public ou s'ils doivent obtenir une certification pour suivre des études postsecondaires. Nous avons la nature de ces normes. Toutefois, dans le cadre du processus d'éducation visant à établir des normes en matière de calcul et d'alphabétisation, nous disposons des mêmes types de normes que les écoles publiques, mais la façon dont nous les présenterons sera peut-être différente. Il est évident que nous établirons nos propres normes en matière de culture et de langues.

Le sénateur Campbell : Je suis ce processus depuis longtemps et vous devriez être extrêmement fiers du travail que vous avez accompli. Vous avez créé un exemple pour le Canada. Vous avez commencé seuls et vous avez maintenant atteint ce point. Au nom des habitants de la Colombie-Britannique, je vous félicite.

Le président : Je partage le même avis. Comme nous sommes tous deux de la Colombie-Britannique, nous connaissons les défis, les petites communautés et l'histoire, et nous voulons voir des résultats positifs. Vous êtes une inspiration. Vous étiez une inspiration dans mon bureau et vous l'êtes encore aux honorables sénateurs ici aujourd'hui. Je vous remercie pour votre témoignage

groundwork that you did to get here. I know you have spoken to many people and that is why you have been able to answer our questions.

We thank you again and we wish you well. We look forward to seeing British Columbia students from our First Nations leading the way in our universities. Thank you very much.

Honourable senators, it is your committee. However, if you are in agreement, I would now like to proceed to clause-by-clause consideration of Bill C-34.

Could I have a motion to that effect?

Senator Hubley: I so move.

The Chairman: May I have a seconder?

Senator Dyck: I second the motion.

The Chairman: All in favour?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

The normal procedure is to postpone consideration of the long title and the short title contained in the clause. Shall the committee proceed in the normal way?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clauses 2 and 3 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clauses 4 to 6 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clauses 7 to 10 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clauses 11 to 17 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Clause 22?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 23 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

et pour tout le travail que vous avez accompli pour en arriver ici. Je sais que vous avez parlé à de nombreuses personnes et c'est pourquoi vous avez pu répondre à nos questions.

Nous vous remercions encore une fois et vous souhaitons bonne chance. Nous espérons que les étudiants des Premières nations de Colombie-Britannique seront bientôt premiers de classe dans nos universités. Merci beaucoup.

Honorables sénateurs, c'est votre comité. Toutefois, si vous êtes d'accord, j'aimerais passer en revue tous les articles à l'étude du projet de loi C-34.

Pourrais-je avoir une motion à cet effet?

Le sénateur Hubley : Je la propose.

Le président : Y a-t-il quelqu'un pour l'appuyer?

Le sénateur Dyck : J'appuie la motion.

Le président : Êtes-vous tous en faveur?

Des voix : Oui.

Le président : Adoptée.

La procédure normale consiste à reporter l'examen du titre intégral et du titre abrégé qui figurent à l'article 1. Le comité souhaite-t-il suivre cet usage?

Des voix : D'accord.

Le président : Adopté.

Les articles 2 et 3 sont-ils adoptés?

Des voix : D'accord.

Le président : Adoptés.

Les articles 4 à 6 sont-ils adoptés?

Des voix : D'accord.

Le président : Adoptés.

Les articles 7 à 10 sont-ils adoptés?

Des voix : D'accord.

Le président : Adoptés.

Les articles 11 à 17 sont-ils adoptés?

Des voix : D'accord.

Le président : Adoptés.

Les articles 18 à 21 sont-ils adoptés?

Des voix : Adoptés.

Le président : Adoptés.

L'article 22?

Des voix : D'accord.

Le président : Adopté.

L'article 23 est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le président : Adopté.

Shall clause 24 carry?	L'article 24 est-il adopté?
Hon. Senators: Agreed.	Des voix : D'accord.
The Chairman: Carried.	Le président : Adopté.
Shall clause 25 carry?	L'article 25 est-il adopté?
Hon. Senators: Agreed.	Des voix : D'accord.
The Chairman: Carried.	Le président : Adopté.
Shall clauses 26 to 30 carry?	Les articles 26 à 30 sont-ils adoptés?
Hon. Senators: Agreed.	Des voix : D'accord.
The Chairman: Carried.	Le président : Adoptés.
Shall clause 31 carry?	L'article 31 est-il adopté?
Hon. Senators: Agreed.	Des voix : D'accord.
The Chairman: Carried.	Le président : Adopté.
Shall clause 32 do 34 carry?	Les articles 32 à 34 sont-ils adoptés?
Hon. Senators: Agreed.	Des voix : D'accord.
The Chairman: Carried.	Le président : Adoptés.
Shall clause 35 carry?	L'article 35 est-il adopté?
Hon. Senators: Agreed.	Des voix : D'accord.
The Chairman: Carried.	Le président : Adopté.
Shall clause 1, which contains the short title, carry?	L'article 1, qui contient le titre abrégé, est-il adopté?
Hon. Senators: Agreed.	Des voix : D'accord.
The Chairman: Carried.	Le président : Adopté.
Shall the title carry?	Le titre est-il adopté?
Hon. Senators: Agreed.	Des voix : D'accord.
The Chairman: Carried.	Le président : Adopté.
It is agreed, honourable senators, that the bill be adopted without amendment.	Vous plaît-il, honorables sénateurs, que le projet de loi soit adopté sans amendement?
Hon. Senators: Agreed.	Des voix : D'accord.
The Chairman: Carried; unanimous.	Le président : Adopté à l'unanimité.
Is it agreed that I report this bill to the Senate at the earliest convenience?	Vous plaît-il que je fasse rapport au Sénat de ce projet de loi dès que ce sera possible?
Hon. Senators: Agreed.	Des voix : D'accord.
The Chairman: Carried.	Le président : Adopté.
Thank you very much, honourable senators. Bill C-34 is carried. It will be reported to the Senate on behalf of this committee.	Je vous remercie, honorables sénateurs. Le projet de loi C-34 est adopté. J'en ferai rapport au Sénat au nom de ce comité.
As this is most likely the last meeting, I want to thank the honourable senators of this committee. We have worked on several initiatives and we have worked in a totally non-partisan manner, in the interests of our First Nations. I am extremely proud, as a British Columbian and as a Canadian, to be part of this, because I think we are making significant strides forward. This is just one example of the initiatives that have come forward.	Comme il s'agit fort probablement de notre dernière réunion, je souhaite remercier les honorables sénateurs de ce comité. Nous avons examiné diverses initiatives sans aucune partisannerie, dans l'intérêt de nos Premières nations. Je suis extrêmement fier, en tant que Britannico-Colombien et en tant que Canadien, de faire partie de ceci, car je crois que nous progressons de façon significative. Ce n'est qu'un exemple des initiatives proposées.

Initiatives have come forward in the previous administration, but we are making progress. We are making progress in spite of politics. That is remarkable in Ottawa.

I want to thank each and every one of you for your dedication, your commitment and your sincerity. I am not remiss in thanking all of our staff. I will start with the translators, because they are the poor folks back there that are generally forgotten. They do an incredible job in making certain both our official languages are represented in our committees. I wish to thank those with CPAC, and each and every one of you. I also want to thank the page, as well as our Hansard reporters, and all of the people that are part and parcel of this committee. Without each and every one of them, we would not be able to perform the functions that are expected of us by Canadians. I want to thank the library staff, Lisa Patterson and Tonina Simeon; as well as our clerk, Gaëtane Lemay; and her assistant, Anita Vinette.

Senator Gill: What about the economic stuff?

The Chairman: The economic stuff?

Senator Gill: I mean Senator Sibbeston's project.

The Chairman: That is continuing. We are going into the drafting of the report at this stage. Hopefully, I will report today on the specific claims. It will be going to the Senate.

If there is nothing else, I wish you all the very best for the festive season. God bless all of you. Let us all be back here next year in fighting form.

The committee adjourned.

D'autres initiatives ont été proposées pendant le gouvernement précédent, mais nous faisons des progrès. Nous progressons en dépit de la politique. C'est une chose remarquable à Ottawa.

Je tiens à vous remercier tous et chacun pour votre dévouement, votre engagement et votre sincérité. Je n'oublie pas non plus l'ensemble de notre personnel. Je commencerais par les interprètes, car on oublie généralement ces pauvres diables là-bas derrière. Ils accomplissent un travail formidable en s'assurant que nos deux langues officielles soient bien représentées dans nos comités. Je remercie aussi le personnel de la CPAC, le page, nos sténographes parlementaires et tous ceux et celles qui ont travaillé à ce comité. Sans vous tous, nous ne pourrions accomplir les fonctions que les Canadiens attendent de nous. Je veux aussi remercier les libraires Lisa Patterson et Tonina Simeon, ainsi que notre greffière Gaëtane Lemay et son adjointe, Anita Vinette.

Le sénateur Gill : Qu'en est-il de la portion économie?

Le président : L'économie?

Le sénateur Gill : Je veux dire le projet du sénateur Sibbeston.

Le président : Cela se poursuit. Nous passons à l'étape de la rédaction de l'ébauche du rapport. J'espère pouvoir faire rapport aujourd'hui des revendications précises. Ce sera transmis au Sénat.

S'il n'y a rien d'autre, je vous souhaite de passer une agréable période des fêtes. Que Dieu vous bénisse tous. Revenons tous l'an prochain en grande forme.

La séance est levée.

SENATE



SÉNAT

NEGOTIATION OR CONFRONTATION: IT'S CANADA'S CHOICE

**Final Report of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples
Special Study on the Federal Specific Claims Process**

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

The Honourable Nick Sibbeston
Deputy Chair

December 2006

Ce document est disponible en français.



Available on the Parliamentary Internet:

www.parl.gc.ca

(Committee Business — Senate — 39th Parliament, 1st Session)

This report and the Committee proceedings are available online at

www.senate-senat.ca

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

TABLE OF CONTENTS

MEMBERSHIP	I
ORDER OF REFERENCE	II
FOREWORD	III
EXECUTIVE SUMMARY	V
I. INTRODUCTION.....	1
A. NATURE OF SPECIFIC CLAIMS	1
B. THE NEED TO NEGOTIATE.....	2
C. STRUCTURE OF THE REPORT.....	5
II. BACKGROUND.....	6
A. REASONS FOR THE STUDY.....	6
B. NATURE OF THE EVIDENCE	7
III . FINDINGS.....	9
A. THE FLAWED PROCESS	9
1 The Process is Long and Complicated	9
2. The Process has Conflict of Interest.....	11
3. The Process has Limited Resources	14
4. The Process has Untrained Researchers.....	15
5. The Process has Flawed Communication.....	16
6. The Process Deals with Complex and Varied Claims.....	17
B. A PROPOSED NEW APPROACH	19
1. Adopt a Fresh Frame of Mind.....	19
2. See Specific Claims as Economic	20
3. Establish a Well-Managed Process	22
4. Use Less Litigation	23
5. Create an Independent Body	23
6. Engage in a Different Legislative Process from Bill C-6 / SCRA	27
7. Expand Mediation and Joint Research.....	28
8. Provide More Public Education	29
IV. REASONS TO SETTLE SPECIFIC CLAIMS	31
A. MORAL IMPERATIVES	31
B. FINANCIAL AND ECONOMIC IMPERATIVES	31
C. POLITICAL AND HISTORICAL IMPERATIVES	33
D. LEGAL IMPERATIVES.....	35
1. Resolving Specific Claims is a Necessity	36
V. PRINCIPLES.....	37
1. Fairness	37
2. Inclusion.....	37
3. Dialogue.....	37
4. Recognition of Regional Differences.....	37
VI. RECOMMENDATIONS.....	38
BACKGROUND TO THE RECOMMENDATIONS.....	38
RECOMMENDATIONS	38
1) Increasing Funds for Settlements.....	38

2) Establishing an Independent Body within Two Years	38
3) Improving the Existing Process by Providing Additional Resources	39
4) Adopting New Guiding Principles.....	39
VII. CONCLUSION	40
APPENDIX A	
WITNESSES HEARD AND BRIEFS SUBMITTED	
APPENDIX B.....	
SPECIFIC CLAIMS AND ISCC PROCESSES.....	
APPENDIX C	
PAST EFFORTS TO ESTABLISH AN INDEPENDENT CLAIMS COMMISSION	
APPENDIX D	
TERMS OF REFERENCE	

MEMBERSHIP

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON ABORIGINAL PEOPLES 39th Parliament, 1st Session

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

The Honourable Nick G. Sibbeston
Deputy Chair

and

The Honourable Senators:

Larry W. Campbell
Lillian Eva Dyck
Aurélien Gill
Leonard Gustafson
*Daniel Hays (or Joan Fraser)
Elizabeth Hubley
*Marjory LeBreton (or Gerald Comeau)
Sandra Lovelace Nicholas
Robert W. Peterson
Hugh Segal
Charlie Watt

* Ex officio members

Other Senators who have participated from time to time on this study:
The Honourable Senators Andreychuk, Banks, Cochrane, Cook, Johnson, Nolin, Smith,
Trenholme Counsell, Tkachuk and Zimmer.

Committee Clerk:
Gaëtane Lemay

*Analysts from the Parliamentary Information and
Research Service of the Library of Parliament:*
Lisa L. Patterson
Tonina Simeone

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, May 20, 2006:

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

That the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, in accordance with rule 86 (1)(q) of the Senate, be authorized to examine and report on the general concerns of First Nations in Canada related to the federal Specific Claims process, the nature and status of the Government of Canada's Specific Claims policy, the present administration of the policy, the status of the Indian Specific Claims Commission, and other relevant matters with a view to making recommendations to contribute to the timely and satisfactory resolution of First Nations' grievances arising out both their treaties with the federal Crown and the Government of Canada's administration of their lands, monies, and other affairs under the Indian Act.

That the Committee report to the Senate from time to time, but no later than June 14, 2007 and that the Committee retain until September 1, 2007, all powers necessary to publicize its findings.

After debate,

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

Paul C. Bélisle
Clerk of the Senate

FOREWORD

Oka, Ipperwash, Caledonia.

Blockades, masked warriors, police snipers.

Why?

Canada's failure to address and resolve the legitimate claims of First Nations.

Imagine your new neighbour comes into your backyard and fences off half of it. Then he sells it to someone down the street. This new neighbour tells you he got a good deal but he won't say how much he got. Then, he says that he'll take care of the cash – on your behalf, of course.

Maybe he even spends a little on himself.

You complain. He denies he did anything wrong.

What would you do?

Go to the proper authorities? Turns out that the authorities and their agencies work for him.

Sue him? He tells you that none of the lawyers can work for you – he's got every one in town working for him. When he finally lets a lawyer work for you – it turns out that he can afford five of them for every one you can afford.

Finally he says: Okay, I'm willing to discuss it. But first you have to prove I did something wrong. Oh, and I get to be the judge of whether you've proved it. And, if you do prove it, I get to set the rules about how we'll negotiate. I'll decide when we've reached a deal and I'll even get to determine how I'll pay the settlement out to you. Oh, and I hope you're in no rush because this is going to take about twenty or thirty years to settle.

Sounds crazy?

Welcome to the world of Indian Specific Claims. Specific Claims arose when Canada and its agents failed to live up to Canada's responsibilities in connection with First Nations' lands, monies and assets. In some cases Canada didn't give them the land they were promised in the treaties. In some cases, they got the land only to have it taken away again – in a way that violated Canada's own rules. In other cases, federal employees actually stole Indian land, money or other assets.

Until the 1950s, First Nations were prohibited by law from hiring lawyers to pursue these claims – many of which date back 70, 100 or 200 years. Since then impoverished Indian communities have had to fight the federal government in court or else persuade it to

acknowledge the claim and negotiate a settlement. Currently, everything is done on Canada's terms and the government is both defendant and judge.

With few resources allocated to find solutions, it can often take twenty or more years from the time a First Nation comes forward with a claim to finally reaching a settlement.

Despite the amazing hurdles, almost 300 claims have been settled. In every case where they have been settled, it has meant an immediate improvement in the lives of First Nations people. It has also strengthened relations between Canada and those First Nations and between those First Nations and the communities that surround them. Settling outstanding claims is not only the just thing to do, it is the smart thing.

Close to 900 claims sit in the backlog. Things are getting worse rather than better. First Nations have been patient – incredibly patient – but their patience is wearing thin.

This report proposes a series of actions the government can take immediately to improve the process and demonstrate to First Nations that Canada is serious about living up to its lawful obligations. It also proposes some longer term measures that will resolve this issue once and for all. No-one expects Specific Claims to be cleared up over night. But we have to start and we have to start now.

The choice is clear.

Justice, respect, honour.

Oka, Ipperwash, Caledonia.

Canada is a great nation in the world but Canada will only achieve true greatness when it has fulfilled its legal obligations to First Nations.

Gerry St. Germain, P.C.

Nick G. Sibbeston

Chair

Deputy Chair

EXECUTIVE SUMMARY

The twenty-five-year-old Specific Claims policy of the Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND) is the basis for the process by which the federal government means to respond to First Nations' historic grievances. This policy requires the federal government to determine whether it breached lawful obligations or committed errors or frauds in managing First Nations' lands, monies, and other assets and, if so, to determine and pay the compensation owed to the affected First Nations.

In its study of Specific Claims, the Committee found the process to be fraught with delay and so ineffective as to be working to the detriment of the government's stated objectives. Almost 900 of the approximately 1,300 claims submitted since 1970 are in the system at one stage or another. If only 70 per cent of those outstanding claims prove valid, one witness estimated it could take ninety years to deal with the backlog at the present rate of ten or less a year.

The Committee heard that First Nations are extremely frustrated with the process. They see conflict of interest in a system wherein the government judges and compensates for claims made against it. Even though the policy is intended as an alternative to the courts, the Committee heard that the process is confusing, complicated, time-consuming, expensive, adversarial, and legalistic. As it stands, First Nations have little practical recourse to either mediation or the courts.

The establishment of an independent body for resolving Specific Claims through a cooperative effort by First Nations and Canada was the long term solution recommended by most witnesses. As a starting point, they favoured the 1998 recommendations of the First Nations-Canada Joint Task Force on Specific Claims Resolution, saying that the 2003 *Specific Claims Resolution Act* should not be implemented.

The Committee also heard that, in the short term, DIAND and the Department of Justice need to improve procedures in the existing process. They need to use more collaborative approaches and they need to have resources sufficient to stabilize or reduce the growing backlog of unresolved claims. For the system to work, First Nations require equal access to government records as well as the human and financial resources to research and prepare claims submissions.

Witnesses urged that Specific Claims be recognized as an economic issue. In light of the immediate need of most claimant First Nations for timely compensation to equip them to pursue economic development activities, several witnesses felt funding to resolve Specific Claims should be made available with First Nations' economic needs in mind and not as discretionary funding.

Hearing and accepting that the current Specific Claims process is not an intelligent way to seek resolution, and that Specific Claims have moral, human rights, financial, economic, political, and legal dimensions, the Committee recommends:

- an increase in funds available for settlements
- the establishment of an independent body within two years
- adequate resources for the existing process
- the adoption of new guiding principles.

The Committee fears that failing to find the political will to act appropriately on Specific Claims could invite confrontations. The choice is Canada's.

I. INTRODUCTION

The foreword to the 1982 Specific Claims policy booklet, *Outstanding Business*, stated:

The claims referred to in this booklet deal with specific actions and omissions of government as they relate to obligations undertaken under treaty, requirements spelled out in legislation and responsibilities regarding the management of Indian assets. They have represented, over a long period of our history, outstanding business between Indians and government which *for the sake of justice, equity and prosperity* now must be settled without further delay. [emphasis added]¹

Twenty-five years later, this remains true. Instead of being outstanding in the business of resolving claims, successive governments from 1970 to 2006 have resolved only 275 of the 1,337 Specific Claims submitted to the end of September 2006. With approximately 861 remaining unresolved, there is now more “outstanding business” than ever.²

About seventy per cent of the First Nations in Canada have claims in the Specific Claims system. That is, roughly 445 First Nations have a direct interest in future government action on the Specific Claims policy and process.³

A. Nature of Specific Claims

The Specific Claims policy outlined in *Outstanding Business* (and reproduced in the Terms of Reference for this study, Appendix D) may be convoluted at first read but the Auditor General captured the essence of it for the Committee as follows:

In contrast to comprehensive land claims, Specific Claims are claims that arise from alleged non-fulfillment of Indian treaties already in place and other lawful obligations, or the improper administration of lands and other assets under the Indian Act or other formal agreements. Claims for alleged breaches of the government's obligations can include: The non-fulfillment of a treaty or other agreement provision; the breach of an Indian Act or other statutory responsibility; the breach of an obligation arising out of government administration of First Nations funds or other assets; or an illegal sale or other disposition of First Nation land by government.⁴

The strength of First Nations' statements about the nature of Specific Claims captured the attention of the members of this Committee prompting them to focus on the key aspects of the policy described by our witnesses as fraud, theft, and other illegal actions.

¹ DIAND, *Outstanding Business: A Native Claims Policy – Specific Claims* (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1982), p. 3.

² DIAND, Specific Claims Branch, National Mini-Summary available on-line at: http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/clm/nms_e.pdf

³ At 31 December 2005 there were 615 First Nations in Canada. As of late 2006, roughly 445 First Nations of the approximately 615 First Nations in Canada have Specific Claims in the system, according to Louise Poitras, Claims Coordinator, Negotiations Directorate, DIAND.

⁴ *Proceedings of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, 8 October 2006, Sheila Fraser, Auditor General of Canada

I believe the public are not aware of what Specific Claims really are: fraud, misappropriation, misuse of our First Nations peoples' lands. This is not strictly a negotiation of trying to establish this, that or the other thing. This is fraudulent action taken on the part of government officials and where governments allowed lands to be used for railways and highways.⁵

Canada has breached its fiduciary duty. There was outright theft of land, improper and illegal surrender of land. In spite of the unfair process that currently exists, over 300 claims have been validated and approximately 280 claims have been resolved in the last number of years. There is clear validity to our position on claims.⁶

According to the policy, Specific Claims are allegations regarding specific legal breaches by Canada in the administration of lands and monies of First Nations (Status Indian Bands) under the *Indian Act* and/or in the fulfilment of treaties. The Specific Claims process involves research to substantiate allegations, submission and validation of the claim, negotiation and implementation of a mutually acceptable settlement.

B. The Need to Negotiate

Rectifying provable breaches and errors by federal officials should not take generations. In its study on Specific Claims, the Committee has been reminded that justice delayed is justice denied. Every Canadian deserves just treatment from the federal government.

Specific Claims are allegations of wrongdoing submitted to the Government of Canada by First Nations, that is, by Status Indian bands not by individual members of First Nations. These claims, which our witnesses explained are about fraud, theft of band monies, illegal taking of reserve lands and the government's failure to deliver reserve land promised under treaties, ARE taking generations to resolve. This is wrong! So wrong, in fact, that it has been called a human rights issue.

In his 2005 report to the United Nations Commission on Human Rights, Special Rapporteur Rodolfo Stavenhagen associated the numerous instances of Canadian federal, provincial and territorial governments failing to fulfil their obligations to Aboriginal peoples with the impoverishment and ill-health of Aboriginal people and with social strife.

Aboriginal people are justifiably concerned about continuing inequalities in the attainment of economic and social rights, as well as the slow pace of effective recognition of their constitutional Aboriginal and treaty rights, and the concomitant redistribution of lands and resources that will be required to bring about sustainable economies and socio-political development.⁷

The social and economic situation of Aboriginal people is among the most pressing human rights issues facing Canada according to the Canadian Human Rights Commission. In 2001, Jim Prentice, former Co-Chair, Indian Claims Commission (ICC) and present Minister of

⁵ *Proceedings*, 18 October 2006, Chief Morris Shannacappo, Treaty and Aboriginal Rights Research Centre of Manitoba

⁶ *Proceedings*, 8 November 2006, National Chief Phil Fontaine, Assembly of First Nations

⁷ Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, Mission to Canada, Advance edited version, <http://www.ohchr.org/english/bodies/chr/docs/61chr/E.CN.4.2005.88.Add.3.pdf>

Indian Affairs and Northern Development, observed that: “The settlement of specific land claims is fundamentally a human rights issue.”⁸

Two hundred and seventy-five Specific Claims have been settled over the last thirty years. On examination, the majority of the 861 Specific Claims now waiting to be resolved may prove valid. Canada cannot choose to ignore or reject legitimate grievances. The Committee heard that First Nations do not make allegations against the government without going to considerable trouble. The claimant band (First Nation) first must locate, acquire, and assemble ample supporting documentation, then outline thoroughly the meaning of all evidence with respect to the allegations and, finally, acquire legal analysis prior to submitting a Specific Claim.

Of the 861 Specific Claims waiting to be settled, many have been in the process for a decade or longer. Collectively, these unresolved claims represent a potential multi-billion dollar liability for Canada.⁹ The Committee believes that not dealing with this potential liability as quickly as possible may cost Canadians much more over time.

The federal government’s main role with respect to First Nations has been managing lands, monies and other band assets on their behalf.¹⁰ These functions were carried out, band by band, mostly by local federal officials termed “Indian Agents” who operated out of local Indian agencies.

Judging by the volume of allegations made by First Nations in their Specific Claims, it seems most of the alleged wrongdoing by Indian Agents, their successors, and ultimately the federal government itself was overlooked in the past. Those suffering the effects did not forget, however. Even though, from 1927 to 1951, First Nations were prohibited by the *Indian Act* from raising money or hiring lawyers to pursue their claims a few First Nations persevered in their quest for justice. In the 1970s, the highest courts began to find in their favour establishing that Canada does have lawful obligations to First Nations.

More than one thousand Specific Claims have been submitted to Canada since the 1973 decision in the pivotal *Calder* case. The Committee was told that Canada has resolved less than 300 of these. The Specific Claims process is so ineffective that it is working to the detriment of the government’s stated objectives and increasing the frustration levels of the claimants.

One of the expert witnesses heard in this study estimated that, at the current rate, it could take 90 years to settle outstanding Specific Claims if just 70 per cent of the more than 800 waiting claims were validated.¹¹ Assembly of First Nations National Chief Phil Fontaine guessed it could take 130 years to resolve all the claims in the backlog.

⁸ ICC media release, 3 December 2001, available at http://www.indianclaims.ca/pdf/prenticeresignation_eng.pdf

⁹ The contingent liability figure for Specific Claims alone has not been made available to the Committee. The contingent liability for Indian and Northern Affairs Canada in “claims and pending and threatened litigation” is listed as \$15B (\$15,354.8M) in the 2004-05 Departmental Performance Report. Canada, Department of Indian Affairs and Northern Development, 2004-05 Departmental Performance Report, 47.

¹⁰ The federal government acquired legislative jurisdiction over “Indians and lands reserved for the Indians” at Confederation under section 91(24) of the *Constitution Act*, 1867.

¹¹ *Proceedings*, 4 October 2006, Jerome Slavik

In other words, we will be finished dealing with the existing backlog by the year 2136. Realistically our great-great-grandchildren will be finishing this important work. This is an agonizingly slow pace for our people, and a serious liability for Canada. Modest estimates place the federal government's liability to First Nations for unsettled Specific Claims at over \$1.5 billion. Resolving the current backlog of claims in three years would, therefore, require a financial commitment of approximately \$500 million per year; or \$300 million per year over five years or [\$150 million] per year over 10 years.¹²

Postponing the resolution of Specific Claims bears unwanted consequences for all Canadians and for Canada's reputation internationally.¹³

The Committee strongly feels that failure to compensate for lands and monies legitimately owed to First Nations bands prolongs the impoverishment of First Nations people. The Committee recognizes that it also prevents First Nations bands from acting on present and fleeting opportunities for economic development. Systematic delay in resolving Specific Claims increases the cost of settling them. In the view of the Committee, delaying the resolution of Specific Claims is fundamentally irresponsible and detrimental to the Canadian economy in general.

The question of how to resolve Specific Claims has been studied literally 'to death'. The solution – setting up a body to handle Specific Claims that is independent of the Department of Indian Affairs and Northern Development – has been recommended over and over, most recently by the Royal Commission on Aboriginal Peoples (RCAP) in 1996 and the Joint First Nations-Canada Task Force on Specific Claims Policy Reform (JTF) in 1998.

Members of the Committee are convinced that frustration in this area could lead to confrontation. Several witnesses alluded to this possibility but Chief Terrance Nelson, Roseau River First Nation, was explicit about his intentions.

You will hear from many more First Nation leadership like me, who will tell you in clear terms that our patience has run out. I hope that this time the immigrant people who came to our lands in poverty have more to offer than empty promises.

I recognize clearly that these are strong statements, but I also tell you that in December [2006], at the AFN [Assembly of First Nations] conference, there will be a protest on the first day by all of the [First Nations] people across Canada on Parliament Hill and there will be a resolution before the assembly on the first day asking for a national railway blockade on Tuesday, June 29 [2007]. I will be putting that resolution before the AFN.¹⁴

Most Canadians are highly aware that the immediate costs of claims confrontations, including loss of human life at Oka and Ipperwash, are enormous and wholly unacceptable. It seems successive governments of Canada and the general public have a poor understanding of the injustices at the root of Specific Claims.

In essence, Specific Claims grow out of the unfair and unjust hurts inflicted on First Nations by the Government of Canada years ago. The Committee asks: Why make things worse

¹² *Proceedings*, 8 November 2006, National Chief Phil Fontaine, Assembly of First Nations

¹³ *Proceedings*, 8 November 2006, National Chief Phil Fontaine, Assembly of First Nations

¹⁴ *Proceedings*, 22 November 2006

today when, with political will, these matters can be resolved? The Committee heard that various workable options for dealing with the issues ARE within Canada's means. The Government of Canada must act now. The debt associated with Specific Claims cannot be run into infinity. From its findings, the Committee sees that Specific Claims present a choice. That choice is: negotiation or continued uncertainty.

Favouring negotiation, this Committee respectfully recommends:

- an increase in funds available for settlements
- the establishment of an independent body within two years
- adequate resources for the existing process
- the adoption of new guiding principles.

The Committee's full recommendations appear, under these four headings, in Section VI.

C. Structure of the Report

Below, in Section II, is an explanation the reasons for this study of the Specific Claims policy and process by the Committee. Section II also indicates the types of witnesses the Committee heard and the kinds of evidence offered in their testimony and in written briefs received for this particular study.

The Committee's findings regarding the policy and process follow in Section III. Section IV outlines reasons in favour of resolving Specific Claims efficiently and effectively. The Committee also heard that a fair and effective process needs to be built on certain fundamental principles; these are outlined in Section V. The full recommendations of the Committee comprise Section VI. Section VII is a brief conclusion summing up the urgency of moving on Specific Claims. Several Appendices attached to the report provide additional information on various points made in the body of the report.

II. BACKGROUND

A. Reasons for the Study

On 30 May 2006 the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples obtained the Order of Reference from the Senate to examine and report on the nature and status of the Government of Canada's Specific Claims policy. Given the recent events at Caledonia, Ontario, and previous unrest around other outstanding claims, the Committee feels such a study is timely.

At the Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND) the Claims and Indian Government Sector was and is responsible for the negotiation of Specific Claims and the implementation of Specific Claims Agreements. Under the theme of "Resolution of Grievances," the Claims and Indian Government Sector describes the work of its Specific Claims Branch (SCB) as follows:

The Specific Claims Branch manages the Specific Claims and Treaty Land Entitlement policies to resolve Canada's lawful obligations through alternative disputes resolution mechanisms rather than litigation. The objective of the Specific Claims Program is to address past grievances related to the administration of Indian lands and other assets, as well as the fulfilment of treaties, in a manner that strengthens partnerships, aids community healing, builds capacity and provides First Nations with needed lands and resources.¹⁵

"Healing" is not happening through Specific Claims settlements nearly fast enough. In most cases, the Committee heard the "program" that is Specific Claims is not able to meet its basic objective of addressing the past grievances let alone building "capacity" and providing "needed lands and resources." First Nations told the Committee that they have unresolved claims languishing at DIAND or lurking in the "black hole" that is the Department of Justice for too many years.

The Committee found the current process to be so flawed that its most conspicuous accomplishment is adding to the mountain of unresolved Specific Claims through bureaucratic and legalistic approaches, staff shortages and turnover, loss of corporate memory, and insufficient expertise all of which contribute to bottlenecks and delay. A pattern of internal delay together with the lack of communication between the Department of Justice and First Nations on their claims, produces suspicions in First Nations communities "that Canada is trying to find a way out," that it is trying to minimize its obligations.¹⁶

The Committee recognizes that too many legitimate grievances are festering and the treaties are remaining unfulfilled. Many observers of and participants in the process traced this lack of progress to the inherent or apparent conflict of interest wherein a department that is the object of the complaints is also the one that has to resolve it. The Committee is very aware that this is why First Nations, as well as the numerous respected academics, jurists, and public policy commentators who have examined this subject over the last sixty years, have

¹⁵ DIAND web site at <http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/clm/>

¹⁶ *Proceedings*, 17 October 2006, Wayne Nicholas, member of the Tobique First Nation; *Proceedings*, 18 October 2006, TARR MB

consistently recommended the establishment of a truly independent body to handle these historic grievances. Structural change along these lines was recommended long before such recommendations were repeated by the Royal Commission on Aboriginal Peoples (RCAP) in 1996 and the Joint First Nations-Canada Task Force on Specific Claims Policy Reform (JTF) in 1998. A list of the previous calls for reform and the past efforts to establish an independent claims commission may be found in Appendix D.

The *Specific Claims Resolution Act* (SCRA), which received Royal Assent on 7 November 2003, was the most determined effort to bring about a new process for dealing with claims; however, the SCRA has not been brought into force. The SCRA was so flawed that it was not accepted. That situation left open the questions of how Specific Claims will be handled in the future and, as a corollaries, what the roles of Specific Claims Branch at DIAND and the separate Indian Specific Claims Commission will be in the future.

When the Minister of Indian Affairs and Northern Development and Federal Interlocutor for Métis and Non-status Indians, the Honourable Jim Prentice, appeared before this Committee in this study on 1 November 2006 he engaged in a useful and detailed discussion with Senators about Specific Claims. The next day, appearing on departmental estimates before the House of Commons Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development, he described the situation in these concise terms:

There are approximately 800 Specific Claims currently at various stages of processing. This number continues to grow, because each year, the number of claims submitted by First Nations greatly exceeds the number of claims that are resolved.

As the backlog of Specific Claims continues to increase, the amount of time it takes to process a claim also increases, and the value of the Specific Claims program as an alternative to litigation or to other forms of adversarial activity becomes diminished. This situation is unacceptable to First Nations, to other Canadians, and to Canada's new government.¹⁷

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples conducted this study on Specific Claims because the time for it had come.

B. Nature of the Evidence

The hearings in this study took place in Ottawa over 11 meetings: on 13 June 2006 and from 3 October to 22 November 2006. The Committee heard from Chiefs and other representatives of First Nations claimants including experienced researchers working in First Nations Specific Claims research units. They made clear recommendations and spoke of their experiences with the Specific Claims process from the perspectives of First Nations in Nova Scotia, Prince Edward Island, New Brunswick, Quebec, Ontario, Manitoba,

¹⁷ Notes for an address by The Honourable Jim Prentice, PC, QC, MP, Minister of Indian Affairs and Northern Development and Federal Interlocutor for Métis and Non-status Indians, to the House of Commons Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development on the Main Estimates of the Department of Indian Affairs and Northern Development, 2 November 2006. Located at http://www.ainc-inac.gc.ca/nr/spch/2006/medp_e.html

Saskatchewan, Alberta, British Columbia and the Yukon. Legal practitioners and academics who had a wealth of experience with the Specific Claims policy and process were heard as were relevant officials from DIAND, DOJ, the Office of the Auditor General, and the Indian (Specific) Claims Commission. A number of written submissions were received and circulated to the members. The list of witnesses heard and submissions received in this study on Specific Claims is at Appendix A.

The terms of reference adopted by the committee for the study on 3 October 2006 (see Appendix D), outlining seven key questions, were posted on the Committee's web site and were shared with all prospective witnesses. Those whom the Committee was able to schedule and hear focussed on the nature of and reasons for the inordinate amount of time it generally takes to resolve any Specific Claim. They commented on their experience with the process and proposed solutions. Most importantly, they made the recommendations that underpin the recommendations of this Committee.

III . FINDINGS

A. The Flawed Process

1. The Process is Long and Complicated

The basic steps in the Specific Claims process are:

1. Submission of Claim
 - Claimant First Nation formally submits claim
2. Research of Claim by Canada
 - Department of Justice formulates a legal opinion on the claim
 - Canada assesses whether or not to accept the claim for negotiation
3. Acceptance or Rejection of Claim by Canada and Claimants Options
 - Claimant is informed of the federal government's decision
 - If accepted (i.e. a lawful obligation is found) then the claim goes into negotiation
 - If rejected (i.e. no lawful obligation is found) then (a) the claimant can submit more information to DIAND; or (b) the claimant can ask the Indian Specific Claims Commission to intervene; or (c) the claimant can litigate.
4. Negotiations
 - Parties develop a framework for negotiations for Agreement-in-Principle (AIP).
 - Ratified the AIP becomes the Settlement Agreement
 - Signing of the Settlement Agreement
5. Implementation
 - Transfer of land or cash (as agreed)

A more detailed flow chart of the process (Appendix B) was provided to the Committee by departmental officials when they appeared on 13 June 2006.

i) System is Failing

Departmental statistics indicate that the federal government has resolved roughly 20% of the 1,337 Specific Claims put forward by First Nations between 1 April 1970 and 30 September 2006. Of the 1,337 claims submitted 275 claims have been settled and 861 remain unresolved. Of the 861 unresolved claims, 632 are under review by the Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND) or with the Department of Justice (DOJ). The balance, 201, were rejected, closed, or referred for administrative remedy.¹⁸

¹⁸ DIAND, Specific Claims Branch, National Mini-Summary available on-line at: http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/clm/nms_e.pdf

ii) First Nations Lack Faith in the Process

While the Committee acknowledges the efforts of the Government of Canada to resolve First Nations claims against it, the Committee is deeply concerned about the ineffectiveness of the process based on the Specific Claims policy set out in *Outstanding Business*. (That policy is outlined in the Terms of Reference for this study – see Appendix D.) Witnesses told us First Nations claims are not being dealt with efficiently; there is a huge and growing number of unresolved Specific Claims remaining in the system.

None of the witnesses who appeared before the Committee attempted to justify the effects of the current policy and process on the claimants. Irrespective of whether they were government officials, academics, legal practitioners, or First Nations representatives and claimants, witnesses were virtually unanimous in their view that the existing process is not meeting and cannot meet the stated objectives of the Specific Claims policy. The Committee heard that neither the policy nor the process functions well.

As to the difficulties with the process itself, a variety of reasons were given by the witnesses for why it is prone to excessive delay. These reasons included shortages of staff, staff turnover, loss of corporate memory and continuity, the absence of expertise at DIAND and a shortage of lawyers at DOJ, including French-speaking lawyers for the claims from bands in Quebec. Lack of transparency and communication was associated with delays due to lack of clarity among claimants about what was required and how decisions were being made.

The duplication of efforts in the ‘counter research’ or ‘confirmation’ stage of research, where DIAND finds it necessary to redo research but with greater access to records than is available to the claimants, was also blamed for being expensive and time consuming.¹⁹ In the present system, the First Nation hires one researcher to do all the research and then Canada hires somebody else to replicate that work. This “adds years and usually \$30,000 to \$50,000 on to the cost of the claim.”²⁰ All of these factors combine to bog down the work.

Speaking for the Mi’kmaq Confederacy of Prince Edward Island, Tracey Cutcliffe described the process as a mess:

The execution of the process has resulted in what can best be described as a tangled mess of bureaucracy, even, unfortunately, the most experienced of participants can be hard-pressed to understand. Unfortunately there are redundancies, lack of communications and numerous delays, which all serve to highlight the inefficiencies with the existing process.²¹

Law Professor Bryan Schwartz found the process too challenging for the claimants and with no guarantee of success:

There were too many hurdles put in the way of getting a claim through the system. It was like a labyrinth at which the *minister had control* over certain choke points and could delay matters indefinitely.²² [emphasis added]

¹⁹ *Proceedings*, 31 October 2006, Denis Brassard, Mamuitun Tribal Council

²⁰ *Proceedings*, 4 October 2006, Kim Fullerton

²¹ *Proceedings*, 7 November 2006

²² *Proceedings*, 3 October 2006, Bryan Schwartz

Audrey Stewart, Director General of the Specific Claims Branch (SCB) told the Committee that DIAND recognizes that the process for negotiating specific land claims is far too long. She said it has been engaging in efforts to simplify the process such as grouping claims according to type in order to decrease the length of time it might take to obtain a legal opinion from DOJ.²³ The Branch is also looking at how to derive savings in time and money from negotiating all of one First Nation's claims at the same time.

Legal practitioners who have extensive experience with SCB are doubtful about what can be accomplished through greater departmental efforts. One thought DIAND is "organizationally and functionally incapable" of grouping claims to process them more efficiently. "You need a different organization to do it."²⁴

Witnesses pointed out the negative socio-economic impacts upon First Nations due to the delay in restoring to First Nations that to which they are entitled. They warned of escalating social tensions if First Nations' legitimate grievances go unaddressed.

Legal counsel for various First Nations, Jerome Slavik, who has extensive first-hand experience with the process, cautioned the Committee about the seriousness of the problems with the policy and the existing process.

Based on my experience and knowledge, the operational, structural and policy problems that currently plague the specific claim process have been with it from the start. These are endemic problems requiring transformational and fundamental change. These problems cannot be fixed by tinkering around the edge. The problems are too large and too ingrained and have huge consequences that must be addressed.²⁵

He is among those who feel the whole process is flawed and, as a consequence, the cost to the Government of Canada and, therefore, to the people of Canada to resolve these issues is growing.

The Committee heard widespread agreement on the need to reform the system for assessing claims but, allocating new resources to the current system is, from Ralph Abramson's point of view, not going to change the wait times.²⁶

2. The Process has Conflict of Interest

The claimants' primary concern with the Specific Claims policy is the apparent conflict of interest wherein the Government of Canada is both the 'causer' and the 'resolver'.²⁷ Witnesses speaking on behalf of the claimant First Nations felt the process is not fair, independent, or impartial. They cited this as one of the main reasons it is so slow and ineffective.²⁸ The legal practitioners and academics who appeared pointed to conflict of

²³ *Proceedings*, 13 June 2006

²⁴ *Proceedings*, 4 October 2006, Jerome Slavik

²⁵ *Proceedings*, 4 October 2006, Jerome Slavik

²⁶ *Proceedings*, 18 October 2006, TARR MB

²⁷ *Proceedings*, 18 October 2006, TARR MB

²⁸ *Proceedings*, 21 November 2006, Peter DiGangi, Algonquin Nation Secretariat; *Proceedings*, 21 November 2006, Grand Council Chief John Beaucage, Union of Ontario Indians; *Proceedings*, 8 November 2006, Blood Tribe

interest as the primary reason for reform, as did Wayne Nicholas, a member of the Tobique First Nation in New Brunswick:

My involvement with the Tobique land claims started in 1984. We noticed the conflict of interest of the Crown whereby Canada is the judge, the jury and the prosecutor in the process of resolving specific land claims. Canada, as the prosecutor, reviews the elements of the land grievance and rejects or validates the First Nations' land claims submission. Canada, as the jury, evaluates the aspects of the land grievance and recommends a resolution to the land claim. Canada, as the judge, hands down a decision to reject or award a settlement. This process is neither fair nor equitable and should be changed.²⁹

Grand Council Chief John Beaucage of the Union of Ontario Indians said the role of DIAND in the current system "is much akin to being judge, jury and executioner in the Old West."³⁰

Witnesses speaking for the claimants made it quite clear that they do not trust the federal government to be acting in their interest in Specific Claims. Some say the government has no interest in quickly settling Specific Claims.³¹ Some feel they are being offered settlements on a 'take it or leave it' basis and therefore have the impression that the government has other priorities other than the just settlement of Specific Claims.

At times it appears that Canada is too preoccupied with exercising fairness to the people of Canada generally, to surrounding communities, and in our view this conflicts with the fiduciary responsibility that Canada has with First Nations.³²

Claims can drag on when the claimants feel that they are being offered "bargain-rate agreements" or an acceptance that, ultimately, represents the practical rejection of the claim. They sense those at DOJ are primarily working to defend the interest of Canada.

If a specific claim deals with various wrongs, the First Nation will come back again and again, even if the claim is rejected the first time. It will table new arguments and new historical facts. We sometimes have the impression that a specific claim is accepted just to get rid of it, but the acceptance deals with a minuscule portion of the wrongs that have been identified in the claim.³³

Even when agreements are implemented, some conflict is evident. One striking example was given by the witness for the relatively new First Nations organization, the British Columbia Specific Claims Committee:

Even up until recently, when we had an opportunity to negotiate a settlement on one of our Douglas Reserve claims in Chilliwack, one of the pieces of land they offered us was a swamp. One would think that happened a hundred years ago. On the contrary, that was only about four years ago... they offered us a swamp. They

²⁹ *Proceedings*, 17 October 2006, Wayne Nicholas, member of the Tobique First Nation

³⁰ *Proceedings*, 21 November 2006

³¹ *Proceedings*, 31 October 2006, Denis Brassard, Mamuitun Tribal Council

³² *Proceedings*, 8 November 2006, Blood Tribe

³³ *Proceedings*, 31 October 2006, Denis Brassard, Mamuitun Tribal Council

offered us a swamp that they wanted to turn into a bird sanctuary. It would have remained a bird sanctuary, but we would have owned it. When we talk about the honour of the Crown, they are pretty consistent. We are still under the same situation we were under a hundred years ago. We are still trying to negotiate. One of the other pieces of land they offered us was a rocket range that DND did not need anymore, but it would have cost millions of dollars to clean up because unexploded bombs and munitions remain in those areas. You have probably heard of people in Alberta who have paid millions of dollars to clean up DND land that was returned to them. That is the same thing we are being offered. There is a lot of Crown land in our area, but it is not being offered to us. We are being offered land that nobody else wants.³⁴

Frustration levels increase when First Nations feel they are being offered settlements on a 'take it or leave it' basis.

Various witnesses felt the merits of claims were being decided too much on a legalistic or political basis.

Basically, it comes down to if we had to go to court, would we lose? If the risk assessment is such that there is likely a 90 per cent chance that we would lose if we went to court, then they will negotiate. The lower that ratio is, the more discussions there will be about whether they should bother to negotiate at all....

It is my understanding that it is not only the lawyers from Justice Canada that make that final decision because at the end of the day, it is a political call by the minister or deputy minister to accept or reject a claim. There is a committee process at INAC to review the validity of claims and make recommendations on what to do with them. A significant amount of influence is still retained by lawyers who are employed by the Crown to reflect on the risk of a claim succeeding against the Crown.³⁵

Even the Auditor General of Canada acknowledged that some First Nations involved with the Specific Claims policy might have trouble trusting DIAND:

The department acknowledges the conflicting roles that it is called upon to play. On the one hand, it provides services to First Nations and funds their programs, while on the other hand, First Nations institute legal proceedings against the department for failing to uphold its obligations. One example of this is the fiduciary role of the department. Many of these roles are inherently conflicting. The government can organize itself as it sees fit, but it cannot lose sight of the fact that under these conditions, it is difficult to maintain a relationship with First Nations based on trust.³⁶

In the view of Sylvia Duquette, General Counsel/Manager, Specific Claims, DOJ, there is no conflict of interest because both parties are represented by legal counsel.

³⁴ *Proceedings*, 7 November 2006, Grand Chief Ken Malloway, British Columbia Specific Claims Committee (BCSCC)

³⁵ *Proceedings*, 21 November 2006, Peter DiGangi, Algonquin Nation Secretariat

³⁶ *Proceedings*, 18 October 2006, Sheila Fraser, Auditor General of Canada

The Crown is always in a fiduciary relationship with Aboriginal people. In the context of negotiations where both parties are represented, we do not carry out fiduciary duties. We do not control lands or assets. We do not carry out a program, we are negotiating. That is why it is important that throughout the process — and I emphasize this — both parties are represented by legal counsel. Counsel for First Nations is there from the time of the submission, throughout the negotiations and the drafting of the settlement agreement. Should it end up in litigation, we still have a fiduciary relationship, but we are not acting in a fiduciary capacity. Again, both parties are represented at that point in time.³⁷

There is no conflict of interest according to government departments. The Government surrenders its fiduciary duty to First Nations once they have obtained separate legal counsel.³⁸

3. The Process has Limited Resources

The Honourable Jim Prentice, Minister of Indian Affairs and Northern Development, pointed out that there has been a doubling of Specific Claims submitted for review since 1993 but this increase in claims coincided with a decrease in personnel. The legal context in which Specific Claims are being reviewed is constantly changing.³⁹

Virtually every witness told the Committee that neither First Nations nor the federal government has enough financial or human resources to manage the current backlog of Specific Claims.⁴⁰ No doubt hoping that increasing resources would speed up the process, most witnesses called for increased budgets and staff. Having reductions in their budgets for negotiating claims, officials from SCB, DIAND, and DOJ called for more personnel to clear the backlog of claims.⁴¹

Many First Nations witnesses and others pointed to the frequent turnover of government staff and the steep learning curve on Specific Claims cases as factors that combine to slow down the process.⁴² In studies involving DIAND but not looking at Specific Claims in particular, the Auditor General's Office found high staff turnover rates there to be problematic in ensuring the necessary management attention to follow-up on whether implementation targets were being met.⁴³

Minister Prentice confirmed that there is a shortage of staff to review claims and begin negotiations with First Nations.⁴⁴ Professor Coyle, former counsel for the Indian Commission of Ontario, Renée Dupuis, Chief Commissioner of the Indian Claims Commission, and others underlined this point and went on to say more money earmarked for settlement is required.⁴⁵ Professor Coyle maintains the artificial limit of total money available for settling claims each year delays settlement.⁴⁶ The Indian Claims Commission

³⁷ *Proceedings*, 13 June 2006, Sylvia Duquette, Department of Justice

³⁸ *Proceedings*, 13 June 2006, Sylvia Duquette, Department of Justice

³⁹ *Proceedings*, 1 November 2006, Minister Prentice

⁴⁰ *Proceedings*, 18 October 2006, FSIN

⁴¹ *Proceedings*, 13 June 2006, Audrey Stewart, Indian Affairs and Northern Development

⁴² *Proceedings*, 17 October 2006, Wayne Nicholas, member of the Tobique First Nation; *Proceedings*, 22 November 2006, Grand Council Chief John Beaucage

⁴³ *Proceedings*, 18 October 2006, Sheila Fraser, Auditor General of Canada

⁴⁴ *Proceedings*, 1 November 2006, Minister Prentice

⁴⁵ *Proceedings*, 1 November 2006

⁴⁶ *Proceedings*, 3 October 2006

needs more resources to perform its mandate but it also sees that First Nations need greater access to resources to compile research, prepare claims and negotiate their claims with the government.⁴⁷

The Committee heard that First Nations feel handicapped in their ability to pursue Specific Claims because they lack financial human resources to research, submit, negotiate and settle a claim.⁴⁸ They observe the disparity between the resources available to First Nations and those available to the Government of Canada in this area:

First Nations do not have the financial resources to hire the personnel to conduct their research to the extent that Specific Claims does. Specific Claims has the whole Department of Justice to assess their claims and develop their legal arguments.⁴⁹

First Nations often do not have the “trained experts in the field of research, legal analysis and negotiations... [requiring them to] ...contract researchers, lawyers and negotiators that are not from their community to assist in the advancement of a specific claim.⁵⁰

The Committee learned that First Nations researchers have unequal access to records and that this differential access favours the government. “[W]e cannot get access to the same materials and we must wait longer to get them in certain cases.”⁵¹

The Committee heard that impediments or delays in obtaining research materials encourages First Nations to use research that has been influenced, or even controlled by, the government. Since access to information requests are not an adequate solution, Peter Di Gangi, speaking for the Algonquin Nation Secretariat, suggested researchers working for First Nations should have equal access to pertinent departmental files.

First Nations spokespersons said the money available to First Nations from the government for research has not increased in the last decade. The operations of their claims research units are regularly disrupted because of financing interruptions.⁵²

4. The Process has Untrained Researchers

Several witnesses mentioned that specialized training and expertise is required to perform Specific Claims research. One witness suggested that DIAND and First Nations researchers should receive the same training observing that: “This training may foster similar research and claim validity standards.”⁵³ In the experience of Mr. Slavik and others, the level of knowledge, education and corporate memory is minimal at DIAND. In his testimony, he said: “They, therefore, continually repeat historical errors, fail to have effective management regimes and function inefficiently.”⁵⁴

⁴⁷ *Proceedings*, 1 November 2006, Renée Dupuis

⁴⁸ *Proceedings*, 22 November, John Beauchage, Union of Ontario Indians; *Proceedings*, 7 November 2006
Ken Malloway, BCSCC

⁴⁹ *Proceedings*, 8 November 2006, Blood Tribe

⁵⁰ *Proceedings*, 22 November, John Beauchage, Union of Ontario Indians

⁵¹ *Proceedings*, 21 November, Peter DiGangi, Algonquin Nation Secretariat

⁵² *Proceedings*, 21 November, Peter DiGangi, Algonquin Nation Secretariat

⁵³ *Proceedings*, 21 November, John Beauchage, Union of Ontario Indians

⁵⁴ *Proceedings*, 4 October 2006, Jerome Slavik

Representatives of the Blood Tribe, in Alberta, made their unhappiness with the quality of the research carried out by contract researchers working for DIAND known. The Committee was told that one of their Specific Claims was rejected at the confirmation report stage because the researcher incorrectly provided a legal opinion on the claim as opposed to a historical account. The Blood Tribe found that researchers have a tendency to “misidentify, over-generalize, unilaterally expand upon and/or misunderstand the factual issues presented by the Blood Tribe in a particular claim.” Finding the “language and terminology used by Specific Claims researchers in their historical research reports ... often biased against the Blood Tribe,” they felt that some Specific Claims researchers do not show an appreciation or knowledge of the Blood Tribe.⁵⁵

The Blood Tribe also found methodological problems with the work by Specific Claims researchers such as poor citation, poor use of references, improper use of unrelated documents ultimately resulting in “conclusions that are not supported by the facts.” Since they thought the terms of reference and historical and confirmation research were frequently at odds with the evidence provided by the Blood Tribe, their representatives suggested First Nations be consulted during the selection of contracted employees who compile “confirmation historical reports” for DIAND. The Blood Tribe would also like departmental researchers to include oral evidence in reports.⁵⁶

5. The Process has Flawed Communication

The official from DOJ told the Committee, what most other witnesses did later, that the greatest delay in the system for assessing claims is the length of time the file spends at DOJ when DIAND asks it to provide a ‘lawful obligation opinion’. The DOJ needs more lawyers to write legal opinions on Specific Claims proposals, she said. DOJ finds the age of the incidents problematic. The claims are complex “because of the long historical record” and the law “complex and subject to differing interpretations.”⁵⁷

i) Need Communication

While DIAND says it has opted for the negotiation process “as our prime resolution tool” for arriving at jointly acceptable solutions,⁵⁸ the First Nations say DOJ is mainly to blame for the overly slow process because DOJ is isolated and never at the table with First Nations.⁵⁹ Poor communication was repeatedly blamed for inefficiency and delay.

The case for better communications, joint research, and meaningful and effective negotiations was made to the Committee in comments such as the following by First Nations representatives and their counsel:

The fundamental flaw with the existing system is that one labours for years without ever talking about the nature of the claims or finding ways to resolve them.⁶⁰

The parties almost never meet face-to-face during the “validation” stage which takes five to ten years for claim to be researched and submitted by the First Nation to Specific Claims Branch (SCB), SCB to contract out “confirming research” which they send back to the First

⁵⁵ *Proceedings*, 8 November 2006, Blood Tribe

⁵⁶ *Proceedings*, 8 November 2006, Blood Tribe

⁵⁷ *Proceedings*, 13 June 2006, Sylvia Duquette, Department of Justice

⁵⁸ *Proceedings*, 13 June 2006, Audrey Stewart, Indian Affairs and Northern Development

⁵⁹ *Proceedings*, 17 October 2006, Wayne Nicholas, member of the Tobique First Nation

⁶⁰ *Proceedings*, 4 October 2006, Kim Fullerton

Nation for review, SCB to send entire package to DOJ, a legal opinion to be rendered, and the First Nation to be informed as to whether the claim has been accepted or rejected by DIAND. There is a conspicuous lack of ‘face time’ at every stage.

The Specific Claims process is a form of dispute resolution, and the way it works now is like trying to do mediation without a mediator. There is the First Nations and Canada, and no one is helping them or moving them along.⁶¹

The Indian Claims Commission recommends more mediation between claimants and the government throughout the claims process, not only at the end of it.⁶²

This Committee is receptive to the suggestion, by Kim Fullerton and others, that it recommend “that the parties [be] obliged to sit down and discuss the issues, look at the problems, and try to find ways to resolve them.”⁶³

ii) Need a Way to Break Impasses

Finally, in the testimony on the state of the existing process, it was pointed out to the Committee that there is a lack of adequate mechanisms to settle disagreements between Canada and a First Nation and Canada and a province.⁶⁴ This also causes delays. Without a dispute resolution mechanism in the negotiation system, parties can be forced to go to court.

6. The Process Deals with Complex and Varied Claims

By hearing First Nations witnesses from one territory and all provinces except Newfoundland, the Committee was able to gain an appreciation of the regional differences in Specific Claims. This helped overcome the initial tendency to think of Specific Claims being about treaty entitlement in the prairies. The subjects of Specific Claims also may be topics such as trust funds, reserve land surrenders, leases, right-of-way, flooding, and surveys. The period in time and location of the events makes each claim original and distinct. From the testimony heard, the Committee came to recognize that the historical origins of these grievances, together with the complexities that have become encrusted upon them with the passage of time, complicate even the most determined efforts to address them.

Witnesses from British Columbia were quick to point out that majority of Specific Claims in the system are from BC. They said the uniqueness of British Columbia’s Specific Claims must be considered in any new strategies aimed at reducing the backlog of Specific Claims.⁶⁵ Speaking for the Union of BC Indian Chiefs (UBCIC), Chief Debbie Abbott thought not only that the allocation of resources for resolving BC claims should reflect the number of Specific Claims submitted by First Nations in BC but that there should be an independent body established for BC claims only. Her message to the Committee from UBCIC was that there should be one independent body per region because of the uniqueness in claims throughout the country. As to the composition of such bodies she said: “Members of

⁶¹ *Proceedings*, 4 October 2006, Kim Fullerton

⁶² *Proceedings*, 1 November 2006, Renée Dupuis

⁶³ *Proceedings*, 4 October 2006, Kim Fullerton

⁶⁴ *Proceedings*, 3 October 2006, Michael Coyle

⁶⁵ *Proceedings*, 17 October 2006, Debbie Abbott, Union of British Columbia Indian Chiefs; *Proceedings*, 7 November 2006, Ken Malloway, BCSCC

independent body could be from the regional community, not First Nations or the Government.

The creation of reserves in British Columbia was the product of a series of early reserve commissions in that province. The federal government was not involved to the extent it was in some other provinces hence the unique reserve history of BC needs to be taken into consideration in the resolution of Specific Claims there.⁶⁶

The Committee also learned the Specific Claims landscape in the Maritimes is unique because of the pre-Confederation aspect there. The situation in the Maritimes is more like that in British Columbia. In the prairies, most reserves were created in a fairly straightforward way under post-Confederation treaties.

Denis Brassard, the witness representing the Mamuitun Tribal Council in Quebec, reminded the Committee that many provinces, like Quebec, do not have a Specific Claims policy or do not recognize Specific Claims. This leaves First Nations in a predicament where they “do not know what the results of such a negotiation with the province would be.”⁶⁷

Since the federal government does not own much land compared to the provinces, the settlement of many claims involves land that is in provincial hands. For this reason, the Committee heard: “Canada cannot act unilaterally on a claims resolution system. The 10 provinces and three territories need to buy into the system. If they do not, it will not work; and it will not work for pre-Confederation claims.”⁶⁸

Expert witness Kim Fullerton advised that “Canada does not have exclusive jurisdiction over these issues, nor exclusive liability for the resolution of these claims. Almost all pre-Confederation claims need a provincial component to make a resolution.”⁶⁹ The Committee heard that some provinces work reasonably well on resolving claims, some better than others.

[T]he Province of Ontario will not sit down in the same room with the Indian Claims Commission because they had nothing to do with it, and it makes the facilitating claims rather tricky. Most, if not all, pre-Confederation claims require the province at the table to settle.⁷⁰

Provincial buy-in is essential for resolving many claims.

A federal-provincial blame game serves no one and holds up the final resolution of Specific Claims. Denis Brassard felt the federal government should act on behalf of the provincial governments during negotiations. “It should not blame the provinces for half of compensation and leave First Nations to make their case with the provincial governments.” He also suggested the federal government pay the provinces’ share of compensation and then obtain the money from them later.⁷¹

⁶⁶ *Proceedings*, 17 October 2006, Debbie Abbott, Union of British Columbia Indian Chiefs

⁶⁷ *Proceedings*, 31 October 2006

⁶⁸ *Proceedings*, 4 October 2006, Kim Fullerton

⁶⁹ *Proceedings*, 4 October 2006

⁷⁰ *Proceedings*, 4 October 2006, Kim Fullerton

⁷¹ *Proceedings*, 31 October 2006

B. A Proposed New Approach

1. Adopt a Fresh Frame of Mind

The Committee has serious concerns about successive governments' failure to acknowledge the size of the problem represented by Specific Claims and to allocate the resources required to address it effectively. It recognizes that — for financial, economic, legal, social, political, historical, and moral reasons outlined below in section IV — the Government of Canada needs to act immediately to prove its commitment to the fair and timely resolution of valid Specific Claims.

The majority of the witnesses expressed the view the government needs to adopt a new approach to resolving Specific Claims. Not only does the absence of any effective appeal mechanism for questioning the government's inaction or decisions in Specific Claims inflame the current situation,⁷² there is a growing consensus that the government must change its outlook on Specific Claims.

Probably the most striking advice came from the several witnesses who asked the Committee to urge the government to face and respond accordingly to the size of the potential liability for Specific Claims. Academic, legal, and First Nations witnesses urged the Committee to recommend that Specific Claims be looked at with "a fresh frame of mind" – an outlook that recognizes the potential or contingent liability for Specific Claims as part of the national debt.

Those advocating this new approach think the government should see the amount owing for Specific Claims not as discretionary spending but as "a capital investment in the future of First Nation communities".⁷³ They advocated moving out of the program spending box.⁷⁴

In order to realize the funds required for a functional process, these witnesses pointed out that this conceptual shift needs to occur so that the government no longer considers Specific Claims a program for First Nations somehow comparable to programs in areas such as health, education and housing. Specific Claims demand higher level of priority. They demand a level of priority befitting resolving historic injustices and the size of the growing mountain of Specific Claims.

Both First Nations and government witnesses said that the human and financial resources presently budgeted for the existing process are grossly inadequate. A large number of witnesses were adamant that the government needs to work with First Nations organizations to establish an independent body dedicated to resolving claims in a fair and timely manner so that claimants do not have to turn to the courts.

Several witnesses spoke to the benefits of introducing mediation and alternative dispute resolution into the existing process. In the independent body proposed by the Joint Task Force, the Commission component was to provide for, among other things, facilitation, mediation, and non-binding arbitration at the request of the parties.

⁷² *Proceedings*, 8 November 2006, Phil Fontaine, Assembly of First Nations

⁷³ *Proceedings*, 3 October 2006, Bryan Schwartz

⁷⁴ *Proceedings*, 3 October 2006, Bryan Schwartz; *Proceedings*, 8 November 2006, Blood Tribe

Some witnesses explicitly called for a public education campaign to ease public concerns. Others called for research into the social and economic costs of not settling Specific Claims.

Taking a new approach to Specific Claims was the gist of most of the recommendations made to the Committee. They ran the gamut from improving the existing system in the short term to replacing it with an independent body in the long term.

The Committee heard experts making a direct connection between alleged federal wrongdoing in the past, including Canada's failure to live up to the promise in the Constitution of honouring Aboriginal and treaty rights, and First Nations' poverty, unemployment, and substance abuse today.⁷⁵ Only the "abysmal ignorance of the Government of Canada as a whole in regard to the magnitude and nature of the issue of Specific Claims" could account for the Minister of Indian Affairs saying in 1991 that all the Specific Claims would be settled by the year 2000.⁷⁶ The Committee heard that now is the time to admit that both DIAND and DOJ lack the credibility, authority, expertise and resources to solve the problem of resolving Specific Claims.

If the true size of the number of claims of contingent liabilities were to show up, the huge inadequacy of the current resources allocated by the government and particularly, Indian and Northern Affairs Canada in this issue, would be profoundly embarrassing.⁷⁷

2. See Specific Claims as Economic

Bryan Schwartz, Jerome Slavik, Alan Pratt and others made the case that settling Specific Claims should be seen as a logical part of the economic agenda and not part of the grievance and the lawful obligation agenda. Professor Schwartz spoke of the positive contribution made by claims settlements:

The only real capital accretion that these bands get to invest in their people, to invest in their human capital, to invest in their economies and to become self-sufficient, to no longer be, to some extent, a draw on resources but a contributor to the net fiscal welfare of Canada, is the resolution of Specific Claims. This is the reality that you can see across Canada. When bands get their claims settled and they get the resources, they are put in trust funds and they contribute to community development and to self-sufficiency.⁷⁸

Mr. Slavik also said, "This is about restoring to First Nations their economic capacity to participate in the regional economies."⁷⁹

All witnesses implied and some said directly that "positive, practical human benefits" result from Specific Claim settlements.⁸⁰ Seeing the settling of Specific Claims as a means of capitalizing and investing First Nations would make it "a key tool for restoring to First

⁷⁵ *Proceedings*, 4 October 2006, Alan Pratt; *Proceedings*, 3 October 2006, Bryan Schwartz

⁷⁶ *Proceedings*, 4 October 2006, Alan Pratt

⁷⁷ *Proceedings*, 4 October 2006, Jerome Slavik

⁷⁸ *Proceedings*, 3 October 2006

⁷⁹ *Proceedings*, 4 October 2006

⁸⁰ *Proceedings*, 4 October 2006, Alan Pratt; *Proceedings*, 8 November 2006, Blood Tribe

Nations the land and economic resources they have been deprived of through failure to meet treaty obligations or breach of lawful obligations.⁸¹

The Committee heard that the scope of the potential liabilities to Canada and the lost opportunity costs to First Nations need to be assessed fully to give Cabinet and DIAND the necessary information to budget for and design an effective framework to address claims resolution.⁸²

Mr. Slavik informed the Committee that “[u]sing Ms. Stewart’s numbers, the outstanding contingent liability in 2005 dollars is estimated to be a minimum of \$6 billion. My estimate — and I believe people knowledgeable in the area would concur — is that it could be at least double that figure.” In his testimony and in a follow-up brief he made the point that: “First Nations claims and related litigation are among the federal government’s largest outstanding acknowledged contingent legal and financial liabilities...[t]hey require a focused, cohesive and systematic response,...”⁸³

In appearing before the Committee, the Assembly of First Nations made the request that the Auditor General review the federal government’s comprehensive and Specific Claims policies with an emphasis on the implications of Specific Claims for the national debt.⁸⁴ The Auditor General told the Committee that her office would consider any request to review Specific Claims.⁸⁵

One suggested new approach is to take some of the \$13 billion surplus that Canada has and pay this Specific Claim debt down.⁸⁶ Settlements could be paid out of the general revenues (Consolidated Revenue Fund), like residential school settlements, and not out of DIAND budgets, the Committee heard.⁸⁷ The Assembly of First Nations (AFN) suggested considering a plan similar to the one used to negotiate and compensate residential school victims.⁸⁸

Professor Schwartz acknowledged the need to come up with a practical approach.

We must first get into a steady state so that there is not a constant rise. That can be done in about five to seven years. It would require about a \$30-million investment in Department of Justice people to deal with the claims. I think the current budget is only about \$5 million. It would require an investment of maybe \$800 million to \$1 billion a year to pay out the claims.⁸⁹

These figures are an estimate of what Professor Schwartz thought would need to be invested to stabilize the situation not to meet the ideal resolution of paying the overdue debt now.⁹⁰

⁸¹ *Proceedings*, 4 October 2006, Jerome Slavik

⁸² *Proceedings*, 4 October 2006, Jerome Slavik; *Proceedings*, 4 October 2006, Alan Pratt

⁸³ Jerome Slavik’s brief; *Proceedings*, 4 October 2006, Alan Pratt

⁸⁴ *Proceedings*, 8 November 2006

⁸⁵ *Proceedings*, 18 October 2006

⁸⁶ *Proceedings*, 4 October 2006, Alan Pratt

⁸⁷ *Proceedings*, 4 October 2006, Jerome Slavik

⁸⁸ *Proceedings*, 8 November 2006

⁸⁹ *Proceedings*, 3 October 2006

⁹⁰ *Proceedings*, 3 October 2006

The Committee consistently heard that the current limit on settlement monies should be increased. The AFN recommends that \$1.5 billion dollars be allocated to jumpstart settlements to clear the backlog of Specific Claims.⁹¹

Negotiating Specific Claims agreements raises other related issues such as the DIAND requiring First Nations “to borrow money from the federal government to pay for the federal government’s obligation, because the federal government’s budget does not include enough money for them to hold up their end at the table and do appraisals and loss of use studies.”⁹²

Some, like the Blood Tribe, want compensation paid differently, in single payments of compensation, not multiple payments over significant periods of time. “They should have the full benefit of compensation up front so that they can plan comprehensively in terms of community development and investments.”⁹³ The Union of Ontario Indians thinks the federal government and First Nations should work collaboratively to arrive at compensation limits for the new Specific Claims policy.⁹⁴

The AFN called for the government to promise to significantly reduce the number of Specific Claims in three to five years.⁹⁵ In the same vein, the Union of Ontario Indians (UOI) suggested a new Specific Claims policy be developed to set 5 years as a deadline for processing Specific Claims. In special circumstances the timeline could be extended to allow a 10 year processing time. The UOI felt the new policy must include enforcement measures and describe the consequences of not adhering to the timelines.⁹⁶

3. Establish a Well-Managed Process

In order for everyone to rise above the enormous delays, we require commitment, dedication, experience, knowledge and cooperation from all parties in the claims process.⁹⁷

The Committee heard that Specific Claims policies should be more enlightened.⁹⁸ At least one witness thought it is not imperative that a new set of processes be developed. Rather, he felt the current system could be modified to achieve better results.⁹⁹ Another witness said Specific Claims should be seen and treated as a non-partisan issue or apolitical issue.¹⁰⁰ Many First Nations witnesses and those pursuing their claims on their behalf said the government assessment of claims should be less legalistic and more transparent.

Though they expressed it in various ways to the Committee, it seems all the witnesses want the process for assessing claims to be streamlined and consolidated.¹⁰¹ The Minister thinks valid Specific Claims must be identified earlier in the process because non-valid claims are

⁹¹ *Proceedings*, 8 November 2006

⁹² *Proceedings*, 4 October 2006, Alan Pratt

⁹³ *Proceedings*, 8 November 2006

⁹⁴ *Proceedings*, 22 November 2006

⁹⁵ *Proceedings*, 8 November 2006

⁹⁶ *Proceedings*, 21 November 2006

⁹⁷ *Proceedings*, 17 October 2006, Wayne Nicholas, member of the Tobique First Nation

⁹⁸ *Proceedings*, 22 November 2006, Rick O’Brien, Council of Yukon First Nations

⁹⁹ *Proceedings*, 17 October 2006, Wayne Nicholas, member of the Tobique First Nation

¹⁰⁰ *Proceedings*, 21 November 2006, Peter DiGangi, Algonquin Nation Secretariat

¹⁰¹ *Proceedings*, 7 November 2006, Mi’kmaq Confederacy of Prince Edward Island

“absorbing resources that should be applied to the claims that do have merit.”¹⁰² All favour clear guidelines and procedures for evaluating Specific Claims in order to reduce duplication and increase communication.¹⁰³ First Nations also need information on how the merits of a claim will be determined to avoid blindly looking for whatever they guess might convince the government of validity of their claims.¹⁰⁴

Improving the involvement of and communication with First Nations was a theme in the testimony that the Committee heard, especially in the creation of regulations to manage institutions, programs and to set standards.¹⁰⁵ Information should be shared with First Nations so they have the same “access to a corpus of decisions, a corpus of legal opinions” as the federal government.¹⁰⁶

4. Use Less Litigation

“We also need a different attitude on the part of the Crown toward litigation,”¹⁰⁷ the Committee heard. “The court access option is decreasingly available. The courts have been applying limitation periods with a vengeance”¹⁰⁸ therefore the courts are not an accessible or appropriate forum.

Most First Nations lack the fiscal resources to carry on a 5 to 7 year lawsuit against the full weight of the Crown’s unlimited legal resources. Moreover, in court they face numerous ‘technical’ challenges including rigorous evidentiary standard, robust statutes of limitations, defences and different criteria for compensation and damages.¹⁰⁹

The way the “Government of Canada instructs its lawyers to use every procedural tactic to delay, obfuscate, complicate and to run up costs when in court” is “is not an honourable way of dealing with just debts.”¹¹⁰

The AFN told the Committee it wants the federal government to outline limitation periods for claims which, for the courts, are now determined by the provinces, creating multiple standards throughout Canada. According to the AFN, funds should be available to First Nations for litigation costs if they choose not to enter the Specific Claims process.¹¹¹

5. Create an Independent Body

Minister Prentice declared to the Committee that there needs to be a claims resolution body outside of the current system that is independent of the government. He said this body would be “able to measure progress, to police progress, to push things along and to draw the parties together.” For the independent body to speed up the resolution process he felt both Government and First Nations must agree to be bound by its decisions.¹¹²

¹⁰² *Proceedings*, 1 November 2006

¹⁰³ *Proceedings*, 7 November 2006, Mi’kmaq Confederacy of Prince Edward Island

¹⁰⁴ *Proceedings*, 21 November 2006, John Beauchage, UOI

¹⁰⁵ *Proceedings*, 18 October 2006, Sheila Fraser, Auditor General of Canada

¹⁰⁶ *Proceedings*, 31 October 2006, Denis Brassard, Mamuitun Tribal Council

¹⁰⁷ *Proceedings*, 4 October 2006, Alan Pratt

¹⁰⁸ *Proceedings*, 3 October 2006, Bryan Schwartz

¹⁰⁹ Jerome Slavik’s brief

¹¹⁰ *Proceedings*, 4 October 2006, Alan Pratt

¹¹¹ *Proceedings*, 8 November 2006

¹¹² *Proceedings*, 1 November 2006

First Nations told the Committee that an independent body is needed to ensure fairness and the timely resolution of Specific Claims.¹¹³ Professor Coyle imagined “a body ... capable of resolving contentious claims quickly...that all parties respect as much as the courts.”¹¹⁴ The Assembly of First Nations advocates the creation of an independent claims commission believing is essential to improving the current process.¹¹⁵ First Nations believe it is necessary to overcome the conflict of interest, as recommended by the JTF report.¹¹⁶ Accordingly, they feel First Nations and the government should work together to establish the independent body.¹¹⁷

Minister Prentice thinks the Government of Canada, as a centre of excellence, needs to be “institutionally connected” to the resolution body.¹¹⁸ Denis Brassard thinks the independent body would serve an important function by helping to build a body opinions and doctrines on the Specific Claims and “on the wrongs that are acceptable.”

He felt it would be unwise to “legalize” the independent body because of the lack of case law.¹¹⁹ The Auditor General pointed out that this independent body will need to be “appropriately funded so delays do not reoccur.”¹²⁰

First Nations want an independent body to ensure that claims do not remain in the system for decades without a mechanism to compel the government to make a decision on the claim and to exert pressure on First Nations and the government to reach agreements.¹²¹ According to the Federation of Saskatchewan Indian Nations, the independent body should be able to offer binding decisions.¹²² Chief Morris Shannacappo of Manitoba’s Treaty and Aboriginal Rights Research Centre thought having an international representative from the United Nations to observe the process or sit on the independent body might be an option.¹²³

The idea of establishing one independent body per province or region was mentioned by both BC and Ontario witnesses for First Nations.¹²⁴ Speaking for the Union of Ontario Indians, Grand Council Chief Beaucage thought the body should be composed of retired justices and First Nations people and that there should be around 5-6 people on the body.¹²⁵ The Blood Tribe believes appointments and reappointments to the new body should be made in cooperation with First Nations.¹²⁶

¹¹³ *Proceedings*, 18 October 2006, TARR MB; *Proceedings*, 7 November 2006, Ken Malloway, BCSCC

¹¹⁴ *Proceedings*, 3 October 2006

¹¹⁵ *Proceedings*, 8 November 2006, AFN

¹¹⁶ *Proceedings*, 21 November 2006, Peter DiGangi, Algonquin Nation Secretariat; *Proceedings*, 21 November 2006, John Beaucage, UOI; *Proceedings*, 7 November 2006, Mi’kmaq PEI

¹¹⁷ *Proceedings*, 21 November 2006, John Beaucage, UOI; *Proceedings*, 18 October 2006, TARR MB

¹¹⁸ *Proceedings*, 1 November 2006

¹¹⁹ *Proceedings*, 31 October 2006

¹²⁰ *Proceedings*, 18 October 2006

¹²¹ *Proceedings*, 18 October 2006, Federation of Saskatchewan Indian Nations; *Proceedings*, 31 October 2006, Denis Brassard, Mamuitun Tribal Council

¹²² *Proceedings*, 18 October 2006

¹²³ *Proceedings*, 18 October 2006

¹²⁴ *Proceedings*, 21 November 2006, John Beaucage, UOI; *Proceedings*, 17 October 2006, Debbie Abbott, UBCIC

¹²⁵ *Proceedings*, 21 November 2006

¹²⁶ *Proceedings*, 8 November 2006

The question of how to go about setting up the independent body naturally came up in our hearings. The Committee heard that most witnesses felt ‘starting from scratch’ would be too slow and perhaps unnecessary when so much effort had been put into this question several years ago.

Many echoed the recommendations by Professor Schwartz and the Assembly of First Nations, which were, essentially, to pick up where things left off before the passage of the *Specific Claims Resolution Act* (SCRA).¹²⁷ They said the federal government should work in partnership with First Nations to establish an independent commission.¹²⁸ That is, the AFN and the federal government should negotiate the changes proposed to Bill C-6, which became the SCRA, in a modest package of amendments dealing with key flaws in SCRA.¹²⁹ They feel the parties should go to the table to work cooperatively and solve the problem.¹³⁰

Given that the majority of the outstanding Specific Claims are from BC, the Committee considers it significant that the Grand Chief Ken Malloway of the First Nations’ BC Specific Claims Committee is of the view that recommendations made by the Joint Task Force are important to reforming the system and should be seriously considered.¹³⁰

Speaking for the Algonquin Nation Secretariat, Peter Di Gangi was able to offer the Committee some insight into the JTF process. He said:

The development of the independent body should be consistent with the JTF recommendations because of the compromises made by First Nations and the government to reach a consensus and the “balanced approach” that was taken.¹³¹

The structure of the proposed body was outlined for the Committee by the representative for the Federation of Saskatchewan Indian Nations (FSIN) as follows:

The first part would be a commission that facilitates negotiation.

The second portion would be a tribunal to adjudicate claims if they were not resolved in the first part of the body. If the claimant was, at any time, not satisfied with the commission they could proceed to adjudication.¹³²

The AFN told the Committee there should be seven “commissioners or tribunal or adjudicators, and perhaps another seven to deal with the claims that are coming in if you are looking within the structure of the Specific Claims Resolution Act.”¹³³

AFN and FSIN think there should be time limits established by the independent body to control the time it takes to review, decide on, and oversee the negotiation of the claim. If exceeded, the First Nation should be able to request a binding ruling.¹³⁴ The Committee heard from legal practitioners Alan Pratt and Ron Maurice that a binding body “is a

¹²⁷ *Proceedings*, 17 October 2006, Debbie Abbott, UBCIC

¹²⁸ *Proceedings*, 8 November 2006, AFN

¹²⁹ *Proceedings*, 3 October 2006, Bryan Schwartz

¹³⁰ *Proceedings*, 7 November 2006

¹³¹ *Proceedings*, 21 November 2006

¹³² *Proceedings*, 18 October 2006, Federation of Saskatchewan Indian Nations

¹³³ *Proceedings*, 8 November 2006

¹³⁴ *Proceedings*, 18 October 2006, Federation of Saskatchewan Indian Nations; *Proceedings*, 8 November 2006, AFN

fearsome monster to create. Rational people will avoid that at all costs if there is a risk of losing, which is an incentive to settling.”¹³⁵

The AFN said it should be an active participant in the legislative review of the independent commission immediately after it is established.¹³⁶ FSIN feels the independent body should report to Parliament.¹³⁷ Its Research Director, Jayme Benson, indicated that the Joint Task Force’s recommendations “ensured there was no sort of blank chequebook” to allocate unrestricted amounts of money. Rather, “there was a maximum cap on how much the body could spend.”¹³⁸ Mr. Pratt told the Committee that while First Nations do not need a blank cheque, they “need a big one.”¹³⁹

Mr. Slavik, endorsing the JTF recommendations along with the other legal practitioners and academics heard, suggested the body be a separate Office of Claims and Rights Resolution that reports directly to a committee of senior Ministers including Justice, Finance, Treasury Board and Indian Affairs.¹⁴⁰ In testimony he said, with a broad and proper mandate and attracting “knowledgeable, committed and capable personnel to address some of Canada’s more challenging political, economic and legal issues,” this body would require time to address the number of outstanding claims which now exceed 800 and are still growing.¹⁴¹ “[N]o matter how you cut this, we are looking at 20 to 25 years to get rid of this backlog and resolve these claims.”¹⁴² Mr. Pratt considered that a reasonable estimate. He commented: “[In] running the country as a business, we must evaluate [the legitimate debts owed] and pay them down. It will not happen overnight.”¹⁴³

If the transition from the current system to an independent body is done through the cooperation of the AFN and federal government, the FSIN sees it taking one or two years.¹⁴⁴ A benefit, in the view of Professor Schwartz, is that the independent body could study the successes and make recommendations as to how they can be built upon.¹⁴⁵

If this serious engagement with resolving these claims gets underway and we start to resolve 50 or 100 claims a year, very quickly certain categories of claims will be well understood, justice officials will be able to compare certain claims being familiar with previous approaches and the same thing on the First Nations side. The possibility of grouping claims becomes possible when there is a manageable umbrella. Much improved administration is possible. There have been successful experiments, but we need a comprehensive system in which to locate those experiments and make sure the maximum learning is derived from them.¹⁴⁶

¹³⁵ *Proceedings*, 4 October 2006

¹³⁶ *Proceedings*, 8 November 2006

¹³⁷ *Proceedings*, 18 October 2006

¹³⁸ *Proceedings*, 18 October 2006, Federation of Saskatchewan Indian Nations

¹³⁹ *Proceedings*, 4 October 2006

¹⁴⁰ *Proceedings*, 4 October 2006

¹⁴¹ *Proceedings*, 4 October 2006 and in Jerome Slavik’s brief

¹⁴² *Proceedings*, 4 October 2006

¹⁴³ *Proceedings*, 4 October 2006

¹⁴⁴ *Proceedings*, 18 October 2006, FSIN; *Proceedings*, 8 November 2006, AFN

¹⁴⁵ *Proceedings*, 3 October 2006

¹⁴⁶ *Proceedings*, 3 October 2006, Bryan Schwartz

Professor Schwartz told the Committee that it would be easier to improve procedures if there were a new “framework in which to locate those experiments.”¹⁴⁷ Referring to the present DIAND / DOJ process, he said, it is difficult to learn from experience when resolving Specific Claims at the rate of 10 per year.¹⁴⁸

6. Engage in a Different Legislative Process from Bill C-6 / SCRA

The Committee feels there is no need, in this report, to go into the substance of the various flaws in Bill C-6 and the *Specific Claims Resolution Act* (SCRA). Testimony is fully available from hearings of parliamentary committees on the subject just a few years ago. Suffice to say, in the words Alan Pratt: the Joint Task Force produced an agreed set of principles and a draft bill but, in the SCRA, “they were distorted and changed. The government was let off the hook and relieved of responsibility on almost every issue.”¹⁴⁹

In appearing before the Committee, Professor Schwartz adopted the positive view that, in C-6, the parliamentary process “almost worked” and that the time to finish the job is now. He said the bill contains a fiscal framework that must be worked on but which gives the federal government the margin of comfort that it was looking for so that it is not writing a cheque that will have an immediate liability in a single year. “That has been discussed and negotiated.”¹⁵⁰ In its testimony, the Blood Tribe agreed: C-6 can be fixed and made to be fair with First Nations involvement “at all stages, including political, communications, technical and the drafts.”¹⁵¹

As outlined by Professor Schwartz and several other witnesses, the one of the essential problems was that the Bill put the full burden of disclosure on the First Nation and did not create a duty on the part of the minister to give reasons for rejecting claims.¹⁵² Another problem was that the SCRA guaranteed the federal government unlimited time to respond to a claim with the effect that a claim could remain suspended for as long as the government wanted.¹⁵³ Most witnesses seemed to be in agreement with building an independent body based largely on the Joint Task Force recommendations so as to provide for negotiations and mediation with clear and enforceable timelines and for services for breaking impasses.¹⁵⁴

Professor Schwartz feels “an extraordinary historical convergence” makes progress possible. Those who supported the Joint Task Force (JTF) position in the 37th Parliament are a majority in the 39th Parliament now. Paying down the national debt is a concept acceptable to both Liberal and Conservative governments. Persons knowledgeable about claims are the National Chief of AFN and the Minister of Indian Affairs. And, the present government’s Accountability Bill is emphasizing transparency and fairness.¹⁵⁵

In appearing before this Committee, Minister Prentice pronounced that, due to its unacceptability to First Nations, the SCRA must be reformed, rewritten or discarded altogether.

¹⁴⁷ *Proceedings*, 3 October 2006

¹⁴⁸ *Proceedings*, 3 October 2006

¹⁴⁹ *Proceedings*, 4 October 2006

¹⁵⁰ *Proceedings*, 3 October 2006, Bryan Schwartz

¹⁵¹ *Proceedings*, 8 November 2006

¹⁵² *Proceedings*, 3 October 2006

¹⁵³ *Proceedings*, 4 October 2006

¹⁵⁴ *Proceedings*, 3 October 2006, Michael Coyle; *Proceedings*, 4 October 2006, Alan Pratt

¹⁵⁵ *Proceedings*, 3 October 2006, Bryan Schwartz

[T]his is the inherent problem with Bill C-6: If there is not buy-in from First Nations communities as to the integrity of the process, it will not work. The Specific Claims process is an alternative to litigation. If it is lopsided or one-sided in its construction, First Nations will not have confidence in it and they will not use it. The alternative will be litigation and unhappiness.¹⁵⁶

The Assembly of First Nations made clear recommendations to the Committee as follows:

- The AFN and federal government should work together to appoint and reappoint officials to the Specific Claims resolution body to ensure that the body remains “independent and impartial and avoids any actual and perceived conflicts of interests.”
- The Department of Indian Affairs should be reformed so that the federal government cannot delay claims “and in fact be financially rewarded for doing so.” Specific time limits for each stage of review, negotiation and settlement of claims should be defined.
- There should be a limit on the monies awarded to First Nations after a successful Specific Claims application, these limits should be “high enough to at least ensure that the preponderance of claims have access and that claims above any initial cap have meaningful access to the commission.
- Claims above the limit prescribed must be treated equitably. Larger claims should not be ignored because of the need to reduce the backlog of Specific Claims.
- Regional differences in law, history and circumstances should be considered by the commission. The system should be sensitive to these differences and any effort to reduce the backlog of claims should be equally applicable throughout the provinces.¹⁵⁷

The Auditor General reminded the Committee that there can be limitations to legislative solutions. She cautioned that legislation only defining roles and responsibilities may not be enough to ensure implementation of claims settlements within a reasonable amount of time. In examining the process for Treaty Land Entitlement settlements her office found “follow-up and implementation procedures must be improved upon and made more stringent.”¹⁵⁸

7. Expand Mediation and Joint Research

In this study the Committee heard that the “cooperative, team-based approach” used in the Michipicoten Pilot Project to resolve the Michipicoten First Nation’s thirteen potential claims was an unparalleled success due to a joint research and issue identification approach tried as a pilot project starting in 1997. In this project, the Indian Claims Commission acted as an invaluable mediator, chairing meetings and coordinating loss of use studies.¹⁵⁹

Using joint research and mediation resolved Michipicoten’s claims in less time and at a lower cost than usual. Kim Fullerton, counsel for Michipicoten First Nation and formerly Commission Counsel with the Indian Claims Commission, conceded that this was a rare

¹⁵⁶ *Proceedings*, 1 November 2006

¹⁵⁷ *Proceedings*, 8 November 2006, AFN

¹⁵⁸ *Proceedings*, 18 October 2006

¹⁵⁹ *Proceedings*, 4 October 2006, Kim Fullerton

example of success but that it was a good one to illustrate what can be accomplished through joint research and having the parties meeting face-to-face with the help of a mediator. In his view, joint research should be considered whenever possible to reduce costs and time required.¹⁶⁰

In 1991, the Indian Claims Commission was established primarily as a body to which First Nations could take their rejected claims for an inquiry but, as Yukon Regional Chief Rick O'Brien told the Committee: “[T]he Indian Claims Commission is a toothless tiger and cannot enforce or bind its decisions on any of the parties, especially the Crown.”¹⁶¹ Over the years, the Indian Claims Commission has worked to expand its mediation mandate. Nevertheless, the Assembly of First Nations stressed that the absence of dispute resolution mechanisms within the DIAND/DOJ Specific Claims process “inflames the situation” by providing no meaningful opportunity for First Nations to appeal the decision.¹⁶²

The Department of Justice (DOJ) official who appeared before the Committee criticized the work of the Indian Claims Commission, saying:

The Indian Specific Claims Commission is being misused because the claims that are reviewed by the Commission are significantly different than those that were initially reviewed by the DOJ.¹⁶³

She alleged that the Commission’s mandate as it is being practiced now is different from what was originally intended.¹⁶⁴

8. Provide More Public Education

Wayne Nicholas of the Tobique First Nation considers the Aboriginal and treaty rights education initiative by the Atlantic Policy Congress a “godsend.” With respect to Specific Claims, he felt “there should be more continuing education — because as these claims come to a head, the more that people know about the Specific Claims process and the treaties, the public would appreciate a resolution to all of them.”¹⁶⁵

Chief Shannacappo of Manitoba is also in favour of more public education:

The public should understand that our First Nations people are only asking for fairness to deal with the injustices that took place in the past with regard to property and, in most cases, land was allocated to them.¹⁶⁶

National Chief Phil Fontaine and others spoke of the unfounded fears that reside in the public’s mind saying: “[W]e have to do a far better job of educating and informing Canadians about claims, the nature of claims and why Specific Claims exist.”¹⁶⁷

¹⁶⁰ *Proceedings*, 4 October 2006

¹⁶¹ *Proceedings*, 22 November 2006, Rick O'Brien, Council of Yukon First Nations

¹⁶² *Proceedings*, 8 November 2006

¹⁶³ *Proceedings*, 13 June 2006, Sylvia Duquette

¹⁶⁴ *Proceedings*, 13 June 2006, Sylvia Duquette

¹⁶⁵ *Proceedings*, 17 October 2006

¹⁶⁶ *Proceedings*, 18 October 2006

¹⁶⁷ *Proceedings*, 8 November 2006, AFN; *Proceedings*, 22 November 2006, John Beaucage, UOI

[M]any Canadians are afraid of land claims. People have this real fear that if a claim will be settled, they will be dispossessed of their lands and their property and rights that they enjoy will be taken away. There has never been any desire or any interest on the part of First Nations to dispossess or deny someone else rights that we should all enjoy.¹⁶⁸

The National Chief said the AFN is willing to assist Canada in providing education to Canadians about First Nations claims and their history.¹⁶⁹

¹⁶⁸ *Proceedings*, 8 November 2006

¹⁶⁹ *Proceedings*, 8 November 2006

IV. REASONS TO SETTLE SPECIFIC CLAIMS

Canada has waited too long to correct historic grievances resulting from actions by its Indian Agents and other officials; the degree of delay vastly exceeds the expected or proper length of time.

A. Moral Imperatives

Observing, in 1991, that: “The settlement of specific land claims is fundamentally a human rights issue,” former Co-Chair of the Indian Claims Commission Jim Prentice added that Canadian society ultimately will be judged by how it handles settlement of such claims.¹⁷⁰ Appearing before this Committee in November 2006, as the Minister, he shared the view: “At the end of the day, in cases where they are legitimate, [Specific Claims] are moral and legal obligations on the part of the people of Canada toward First Nations.”¹⁷¹

Members of the Committee made similar comments when hearing witnesses in this study. In 2003, when the Chief Commissioner of the Indian Claims Commission appeared before this Committee, she characterized the matter of Specific Claims for the Committee as a social justice issue.¹⁷²

With Canada’s rating in the United Nations Human Development Index slipping largely because of conditions in First Nations communities, it appears to the Committee that fair and equitable treatment for First Nations should bring about spending roughly on par with that for Canadians generally. Elsewhere, the point has been made that allocations for First Nations are not keeping up with First Nations’ population growth.

Owing to the adversarial approach underlying the current process for resolving Specific Claims, First Nations feel they are “continually at odds” with the DOJ¹⁷³ because DOJ is advising DIAND that is the object of the complaints but that is also the department that has to resolve them. They sense that “the object[ive] in judging claims seems to be not to determine whether there is a claim, but to try to minimize government liability as much as possible.”¹⁷⁴

Why are claims not resolved? Because, in the short term, “frankly, it is cheaper to keep talking than it is to pay them.” Professor Schwartz believes: “It is a moral and practical necessity to have [an independent] body because Specific Claims policy is a disaster.”¹⁷⁵

B. Financial and Economic Imperatives

In his testimony, Professor Coyle stated that, five years ago, Canada estimated the contingent liability for Specific Claims as \$2.6B. He said if the yearly limit for Specific Claims is \$100M then it would take 26 years to address that liability and that number is probably low.¹⁷⁶ This Committee was not able to secure any hard numbers on the

¹⁷⁰ ICC media release, 3 December 2001, available at http://www.indianclaims.ca/pdf/prenticeresignation_eng.pdf

¹⁷¹ *Proceedings*, 1 November 2006

¹⁷² Renée Dupuis, ICC, 11 June 2003, Evidence, Issue 18

¹⁷³ *Proceedings*, 7 November 2006, Mi’kmaq Confederacy of PEI

¹⁷⁴ *Proceedings*, 18 October 2006, TARR MB

¹⁷⁵ *Proceedings*, 3 October 2006

¹⁷⁶ *Proceedings*, 3 October 2006

contingent liability for Specific Claims¹⁷⁷ but there is little doubt that the accumulation of potential liability owed is growing at a rapid rate. “[E]ach year more claims are coming into the system, so the pile of liability gets bigger.”¹⁷⁸

Professor Coyle made arguments to counter the popular view that this problem as insolvable, that is, that Canadians and the government feel: “We will never work it out. We will never address the grievances. No amount of money could do it.” He said: “If the government and Canadians look at the costs of not settling claims, Caledonia and elsewhere, and they look at the benefits that can be achieved by settling them, then the cost argument should also be persuasive.”

As one quite familiar with the situation at Caledonia, Professor Coyle shared his view that: “Deferring payment of this liability while land development continues and interest compounds can only increase the ultimate financial costs of settlement. Delaying settlements causes continuing economic and legal uncertainty with its attendant costs. Finally, failing to address claims in a timely way leads, as newspaper headlines continually remind us, to frustration and anger at the community level and to a compounding risk of confrontations and the extraordinary costs, both financial and human, of police intervention.”¹⁷⁹

In the summer of 2006 some felt the health of the economy of Canada was in danger when the main CN railway line was about to be blockaded by Manitoba First Nations protesting the slow resolution of their Treaty Land Entitlement and other Specific Claims. Leading the proposed action was Chief Terrance Nelson of Roseau River First Nation. He implored Canada, “the immigrant government,” to take the proper action on Specific Claims:

While the railway cars are filled with billions of dollars of our resources, our people are living in poverty, with inferior schools, inferior housing, inferior health and inferior lives.¹⁸⁰

According to the Manitoba Treaty and Aboriginal Rights Centre: “[T]he most economical, the most reasonable course of action would be to put in place an adequately resourced, independent system developed jointly by First Nations and government.”¹⁸¹

Increasing resources for settling claims is the best solution in the long run, the Committee was told, because it will save this country a considerable amount of money. Professor Coyle reminded the Committee that litigating Specific Claims is very expensive, well over and above the cost of negotiations. He said the money the federal government uses for litigation should be used to settle claims out of court, as was intended by the Specific Claims policy.¹⁸²

¹⁷⁷ The overall contingent liability of Indian and Northern Affairs Canada in “claims and pending and threatened litigation” is listed as \$15B (\$15,354.8M) in the 2004-05 Departmental Performance Report. Canada, Department of Indian Affairs and Northern Development, 2004-05 Departmental Performance Report, 47.

¹⁷⁸ *Proceedings*, 3 October 2006, Bryan Schwartz

¹⁷⁹ *Proceedings*, 3 October 2006, Michael Coyle

¹⁸⁰ *Proceedings*, 22 November 2006

¹⁸¹ *Proceedings*, 18 October 2006

¹⁸² *Proceedings*, 3 October 2006

Minister Prentice's message to the Committee that resolving claims creates economic opportunities for First Nations peoples coincided with views expressed by many witnesses.¹⁸³ The AFN indicated it is willing to assist Canada in conducting studies into how an expenditure by Canada for Specific Claims settlements would reduce the socio-economic and related maintenance and dependency cost to Canada.

According to Professor Schwartz and other witnesses the solution for both Specific Claims and economic development is "moving out of the program spending box and recognizing [that resolving Specific Claims] is part of paying down the national debt."¹⁸⁴ The money to pay out claims is money that, if it were in First Nations' possession, would contribute to their human growth, their investment in human capital, their education and welfare, and thus build stronger communities of talented people to contribute to local economies and to participate in professions and occupations.¹⁸⁵

Professor Coyle proposed that the awards of the neutral independent body be treated like court orders so that they would come out of consolidated revenue like other liabilities that are awarded against Canada. In the alternative, he suggested "create a global budget for settlement awards that could be awarded in any given year, say \$300 million, \$400 million; that would have to be negotiated." He said "That would allow the tribunal to make awards based on legal obligation, but it would give the government the comfort of knowing that it will not be surprised at the end of the year that an award for \$3 billion was made by a tribunal that year. The maximum amount of awards that it could make would be known in advance."¹⁸⁶

C. Political and Historical Imperatives

Spurred by decisions in the courts, the policy processes that emerged in the 1970s and 1980s and which give DIAND the role of resolving Specific Claims were soon criticized for placing Canada in a conflict of interest.

The Committee heard often how the backlog of claims creates frustration and friction with the government and how the historical grievances remain unaddressed.¹⁸⁷ First Nations in British Columbia came before the Committee seeking assurances that future claims will be reviewed in a timely manner and negotiated fairly.¹⁸⁸ "Make no mistake about it," they said, "unless real reform occurs soon, it is only a matter of time before incidents like Oka, Ipperwash and Caledonia occur in communities across British Columbia. Time is running out. Our patience is wearing thin."¹⁸⁹ The Committee was advised that: "There is a strong sense in B.C. that, if the current situation persists, there are only two options left – litigation or confrontation – both of which are costly not only in terms of resources and time but also

¹⁸³ *Proceedings*, 1 November 2006, Minister Prentice; *Proceedings*, 8 November 2006, Blood Tribe; *Proceedings*, 7 November 2006, Ken Malloway, BCSCC; *Proceedings*, 22 November 2006, Chief Terrance Nelson, Roseau River Anishinabe First Nation

¹⁸⁴ *Proceedings*, 3 October 2006, Bryan Schwartz

¹⁸⁵ *Proceedings*, 3 October 2006, Bryan Schwartz

¹⁸⁶ *Proceedings*, 3 October 2006, Michael Coyle

¹⁸⁷ *Proceedings*, November 21 2006, Peter DiGangi, Algonquin nation Secretariat; *Proceedings*, 1 November 2006, Minister Prentice

¹⁸⁸ *Proceedings*, 17 October 2006, Debbie Abbott, UBCIC

¹⁸⁹ *Proceedings*, 7 November 2006, Ken Malloway, BCSCC

to the successful building and sustaining of relationships between B.C. First Nations and Canada.”¹⁹⁰

Delaying settlement increases political uncertainty and perpetuates the negative stereotypes of First Nations.¹⁹¹ People whose patience has run out may resort to desperate acts. Chief Terrance Nelson, Roseau River First Nation, explained to the Committee:

We are in a bind, and we do not know how to get out of it. The only way for us to do that is to declare a treaty to be fundamentally breached and thereby denying access to Enbridge, to CN to cross our lands, and basically to look like militant Indians again. I really do not know what else to do. We filed as many lawsuits as we can. We have gone through the courts. It is unfortunate, but it ends up at that point people will look at us and say, “Here they are again. Here are the lawless people going again.”¹⁹²

Chief Nelson also told the Committee:

Let me make this perfectly clear: Caledonia is not an isolated incident. To me, it represents the future of indigenous and immigrant relations in these lands if we cannot settle issues in a timely fashion.¹⁹³

Community sessions held by the Indian Claims Commission at least enable the Commissioners to learn the feelings in the claimant communities. “There is a lot of mistrust, a lot of anger, a lot of frustration – and legitimate frustration.” said the Chief Commissioner, Renée Dupuis, to this Committee.

Sometimes it is the first time being in the same room, at the same table, and with the help of an independent and neutral part trying to clarify facts, get at defining issues jointly, hearing arguments and opposing views.... It is, in some cases, a very strong shock of reality in the sense that you, as a First Nation, suddenly hear the very people that argue that you do not have rights. On the other side of the table are Canada’s lawyers, hearing for the first time the elders of a community putting evidence before this commission in the form of testimony about the First Nations perspective on their own claim.¹⁹⁴

Specific Claims, especially to do with land, are emotional issues for First Nations because the memory of historical events lives in the community.

The Committee heard that settling Specific Claims for land is spiritually important to First Nations because it allows them to move on.¹⁹⁵ Some claims activists, in their quest for justice, are proud to be acting on the words of their elders. As a child, Wayne Nicholas heard from his elders about land “that one day ... should come back to us.” He told the

¹⁹⁰ *Proceedings*, 17 October 2006, Debbie Abbott, UBCIC

¹⁹¹ *Proceedings*, 18 October 2006, FSIN

¹⁹² *Proceedings*, 22 November 2006, Chief Terrance Nelson, Roseau River Anishinabe First Nation

¹⁹³ *Proceedings*, 22 November 2006

¹⁹⁴ *Proceedings*, 1 November 2006, Renée Dupuis

¹⁹⁵ *Proceedings*, 7 November 2006, Mi’kmaq PEI

Committee, “I am an optimist, and I hope there will be a resolution some day. If there is no resolution, we can always take Canada to court regarding the loss of our lands in 1892.”¹⁹⁶

Mr. Nicholas recounted for the Committee a situation involving disagreement and potential unrest in his area that had a positive outcome.

In 1985, there was a lot of animosity among the local people. The town of Perth-Andover is on the land in question. We conducted some activities on those lands that offended the local people. It affected our children going to school and created a lot of non-support from the local people. However, in other areas we had a lot of support from non-Indian people. We made amends with the local people once they understood that we are not there to displace them and that it is not their fault; it is the fault of the government for failing to fulfill their obligations. We now have a lot of support locally.¹⁹⁷

The Committee acquired this small but valuable illustration from Mr. Nicholas of what can be accomplished through negotiation and education.

D. Legal Imperatives

Law Professor Coyle’s presentation dealt with the justice issues of the Specific Claims situation as well as the costs. He reminded the Committee that “The government is not and cannot be seen to be above the law or to consider its application of the law continuously postponable.”¹⁹⁸ The 2004-2005 *Annual Report* of the Indian Claims Commission reiterates that the “duty to respond to claims submissions in a timely fashion flows from the honour of the Crown.”¹⁹⁹

On the subject of the SCRA, legal practitioner Alan Pratt asked the Committee to consider: “What does it say about the rule of law when the government can pass a piece of legislation that everyone dislikes, yet no one wants to do anything about? You are pretending it is not there. It has received Royal Assent; it is not in force or on the statute books. It has a number; it is in the Statutes of Canada 2003, chapter 23. We have no idea if it will ever see the light of day — it has seen the light of day, but it is sitting there decaying and smelling up the place.”²⁰⁰

On Specific Claims, the Assembly of First Nations’ presentation pointed out the legalities as follows: Compensation for past wrongs is a fundamental principle of the Canadian legal system. First Nations are no less entitled to compensation for wrongs committed against them by the government than any other individuals or groups in society. The federal government is bound to resolve claims where there were past wrongs against First Nations peoples. The government has a fiduciary duty to First Nations, and when it breaches this duty, it is obligated to provide restitution for past wrongs. The premise for restitution is that it will “restore First Nations to the position they would have been in had the breach not occurred.”²⁰¹

¹⁹⁶ *Proceedings*, 17 October 2006, Wayne Nicholas, member of the Tobique First Nation

¹⁹⁷ *Proceedings*, 17 October 2006

¹⁹⁸ *Proceedings*, 3 October 2006, Michael Coyle

¹⁹⁹ Indian Claims Commission, *Annual Report, 2004-2005*, p. 9

²⁰⁰ *Proceedings*, 4 October 2006

²⁰¹ *Proceedings*, 8 November 2006

Overburdened courts are not equipped to deal with the number of Specific Claims or to fashion flexible remedies. The costs and adversarial relationships that will result from extensive use of the courts make litigation an impractical alternative, said Professor Coyle.²⁰²

Several witnesses thought the Specific Claims policy framework should keep pace with the law.²⁰³ “We have learned a great deal about the law that applies to Aboriginal people since 1982.”²⁰⁴ The Union of Ontario Indians witness said the use of oral history, for example, should be reflected in the Specific Claims policy and process.²⁰⁵ ICC Chief Commissioner Dupuis also stated that there needs to be a better application of “precedents and principles that have been generated through 30 years of settling claims.”²⁰⁶

1. Resolving Specific Claims is a Necessity

The foregoing is not an exhaustive explanation of all the testimony or the factors that favour resolving Specific Claims. Clearly, though, delay generates further mistrust and frustration, the consequences of which are all too well known. Why should Canada resolve Specific Claims? The answer should be “a no brainer.”

Twenty-four years ago, in the *Outstanding Business* policy booklet, the key to this task was identified but not picked up:

The task,..., is enormous, complex, and time-consuming. Level-headedness, persistence, mutual respect and cooperation will be required on the part of government and Indian people alike.²⁰⁷

Through this study, the Committee learned the current Specific Claims system is not an intelligent way to resolve grievances.²⁰⁸

A majority of the witnesses generally recognized that moving in the right direction means all parties have to adopt a principled stance and that the resulting collective effort needs to be supported by a level of financial and human resources from the federal government that makes progress both real and visible. Acting any other way produces misguided policies and misguided warriors.

²⁰² *Proceedings*, 3 October 2006

²⁰³ *Proceedings*, 21 November 2006, Peter DiGangi, Algonquin Nation Secretariat

²⁰⁴ *Proceedings*, 4 October 2006, Alan Pratt

²⁰⁵ *Proceedings*, 21 November 2006, John Beauchage

²⁰⁶ *Proceedings*, 1 November 2006

²⁰⁷ DIAND, *Outstanding Business: A Native Claims Policy – Specific Claims* (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1982), p. 3.

²⁰⁸ *Proceedings*, 4 October 2006, Kim Fullerton

V. PRINCIPLES

DIAND officials say its Specific Claims process involves the principles of fairness, First Nations as separate parties, and mutual acceptability.²⁰⁹ First Nations with claims stuck in the system do not see these principles logically reflected in the structure or administration of the Specific Claims policy process.²¹⁰ They complain they have to wait an unfair length of time to learn very little about the department's assessment of their claim. They have to borrow money from the government to participate in the negotiation process and they frequently encounter major stumbling blocks at the agreement and implementation stages. Moreover, they have no practical recourse to litigation if and when the matter proves irreconcilable.

For a just and workable new approach to resolving Specific Claims, the Committee believes the following principles provide a solid basis for the needed discussions among interested parties.

1. Fairness

- full disclosure of arguments, legal opinions, and other negotiations
- full access to records and information
- no penalizing effect on compensation levels due to other First Nations' settlements
- new, impartial process independent of DIAND

2. Inclusion

- inclusion of First Nations leaders in reforming the Specific Claims process
- cooperation with First Nations leaders in designing the structure and operations of a new independent body
- involvement of other stakeholders such as provincial and territorial governments to arrive at mutually acceptable settlements earlier

3. Dialogue

- open and transparent communications to eliminate the "us versus them" atmosphere
- truth and the exercise of good will to resolve claims cooperatively and more quickly

4. Recognition of Regional Differences

- processes appropriately adapted to regional differences including those accommodating the fact that the greatest number of outstanding Specific Claims are from BC
- inclusion of oral history relevant to understanding First Nations' experience

²⁰⁹ *Proceedings*, 13 June 2006, Audrey Stewart

²¹⁰ *Proceedings*, 21 November 2006, John Beaucage, UOI

VI. RECOMMENDATIONS

Background to the Recommendations

In its study of the Specific Claims policy and process, this Committee found that the present system cannot resolve Specific Claims within a reasonable length of time. Lack of resources for, and contradictions within, the present system are producing results contrary to the goal of the federal government's Specific Claims policy which is to resolve Specific Claims.

The number of unresolved Specific Claims now exceeds 800 and is growing. Collectively, these claims represent a significant potential liability for the Government of Canada. Where their Specific Claims are valid, First Nations require the compensation owing for their future economic development; moreover, justice requires that Specific Claims be addressed.

Recommendations

In keeping with the recommendations of witnesses heard in this study and with calls for an independent body by virtually every respected academic, jurist, and public policy commentator who has studied the question over the last sixty years, this Committee respectfully recommends the following:

1) Increasing Funds for Settlements

That the Government of Canada establishes a dedicated fund for the payment of Specific Claims settlements. That Specific Claims be identified as contingent liabilities.

These funds shall:

- i) not be allocated to other spending priorities.
- ii) not lapse at the end of the fiscal year and any unused funds in a given fiscal year be carried forward to subsequent fiscal years.
- iii) be for an amount no less than \$250 million per year with said amount to be allocated annually to the fund.

2) Establishing an Independent Body within Two Years

- i) That the Government of Canada start work immediately to establish a new body independent of government with the mandate and power to resolve Specific Claims.
- ii) That the new body be established in full partnership with First Nations.
- iii) That the joint process for establishing the new body be sufficiently resourced to enable the body to be operational within two (2) years of the next budget date.
- iv) That the new body be fully capable of reaching settlement agreements on claims within five (5) years of their submission to the independent body.

v) That the Government of Canada repeals the *Specific Claims Resolution Act*.

3) Improving the Existing Process by Providing Additional Resources

- i) That the Government of Canada increase the financial and human resources for Specific Claims resolution at the Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND) and the Department of Justice (DOJ) in order to improve the existing process and thus move a significant portion of the unresolved claims forward to resolution before the new body is in operation.
- ii) That the Government of Canada ensures that human resources assigned to Specific Claims at DIAND and DOJ are working in teams in a common location in order to improve communication, file management, and the timely resolution of valid claims.
- iii) That the Government of Canada provide sufficient funding for the human and financial resources that First Nations require to research and prepare their claims submissions.
- iv) That the Government of Canada ensures that First Nations have equal access to government records necessary for documenting their Specific Claims.

4) Adopting New Guiding Principles

- i) That the principles of fairness, inclusion, dialogue and recognition of regional differences be used as guidelines for both the development of a new independent body and for any reforms to the existing process in the interim.

VII. CONCLUSION

Specific Claims are historic grievances by First Nations arising out of alleged wrongdoing by federal officials. These can be, among other things, instances of mishandling of band monies in trust and revenue accounts, improper conduct of reserve land transactions, and failure to properly establish reserves under treaties and to resolve reserve boundary issues. Where a Specific Claim is proven valid the claimant is legitimately seeking to recover what was lost.

The Committee is concerned that some Canadians may incorrectly regard claims settlements as something akin to a gift from the federal government. Canadians should know that these are justice issues that have to be addressed.

The tendency for some to characterize Specific Claims settlements as discretionary expenditures has made it easier for government to equate claim settlement money with program money that it directs to First Nations for programs such as housing, health, and education. Unlike program money, Specific Claims settlements are not discretionary spending. They are compensation and remedy for a past wrong. The Committee therefore expects a response from Canada befitting the magnitude of the potential debt to Canada that Specific Claims now represent.

First Nations cannot wait any longer to be empowered by the settlement of their Specific Claims. These settlements must provide First Nations with justice, with resources, and with a fair and reasonable opportunity to make important decisions about their own future and welfare.

The Committee feels that eliminating the delay in settling Specific Claims is an outright necessity not only for the claimants but for Canadians in general. Failing to find the political will to act appropriately on Specific Claims could invite more confrontations. The choice is Canada's.

APPENDIX A

Witnesses Heard and Briefs Submitted

ORGANIZATION	NAME, TITLE	DATE OF APPEARANCE	ISSUE NO.	BRIEF
Algonquin Nation Secretariat	Peter Di Gangi, Director	21 November 2006	11	X
As Individuals	Michael Coyle, Assistant Professor, Faculty of Law, University of Western Ontario	3 October 2006	7	X
	Bryan Schwartz, Professor, Faculty of Law, University of Manitoba			
	Ron Maurice, Senior Partner, Maurice Law Barristers & Solicitors	4 October 2006	7	
	Jerome Slavik, Partner, Ackroyd, Piasta, Roth & Day LLP			X
	Kim Alexander Fullerton, Barrister & Solicitor			X
	Alan Pratt, Barrister & Solicitor, Alan Pratt Law Office			X
	Wayne Nicholas, Member of the Tobique First Nation	17 October 2006	8	
	Kevin Christmas			X
Assembly of First Nations	Phil Fontaine, National Chief	8 November 2006	10	X
	Candice Metallic, Legal Counsel			
Blood Tribe / Kainai	Les Healy, Councillor			
	Annabel Crop Eared Wolf, Tribal Government and External Affairs Coordinator			
	Dorothy First Rider, Senior Researcher			

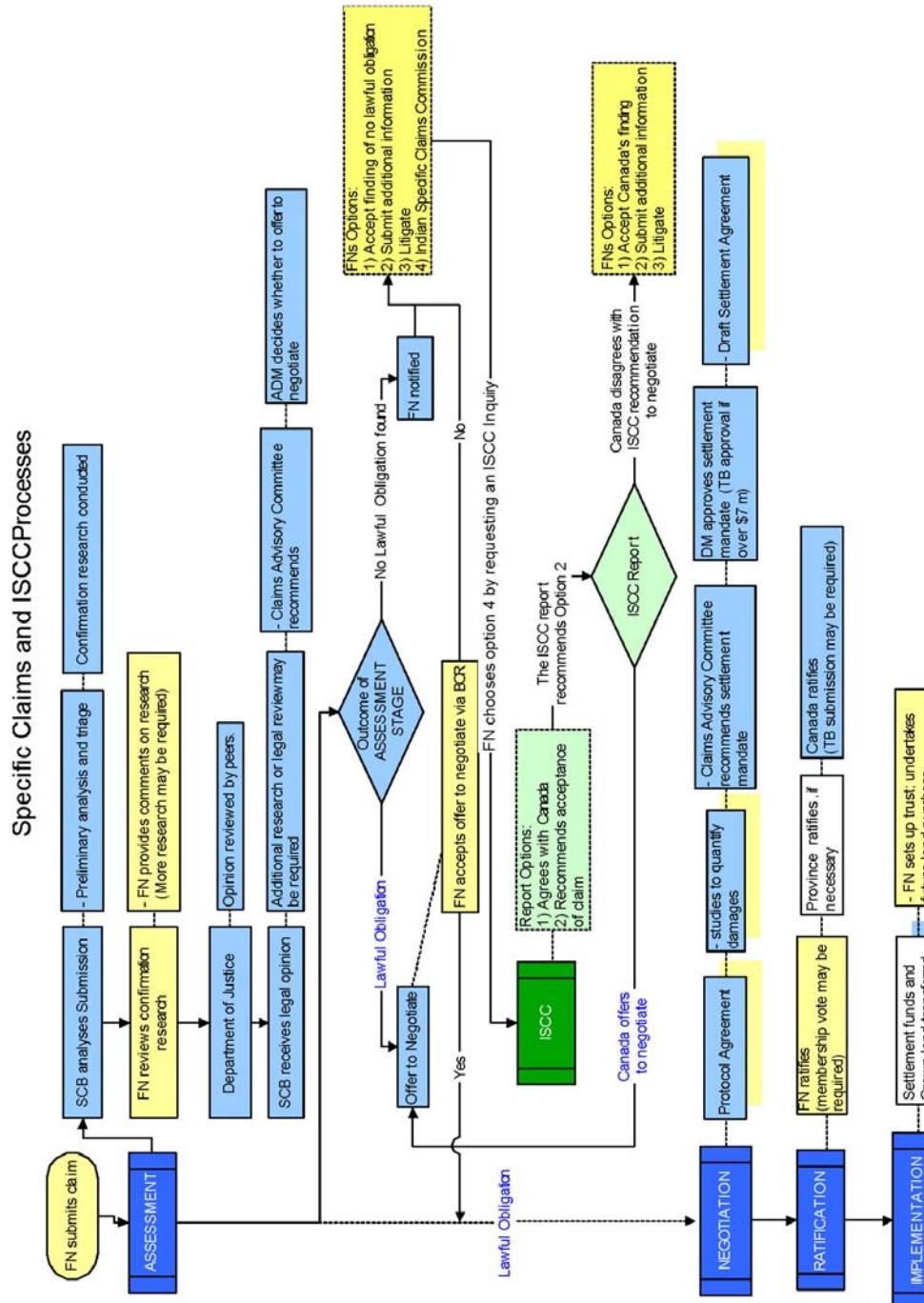
British Columbia Specific Claims Committee (BCSCC)	Grand Chief Ken Malloway, Acting Chair	7 November 2006	10	
	Jody Woods, Research Director, Union of British Columbia Indian Chiefs			X
Canadian Bar Association (National Aboriginal Law Section)	Christopher Devlin, Chair			X
Cape Mudge Band Council	Chief Ralph Dick			X
Confederacy of Mainland Mi'kmaq				X
Council of Yukon First Nations	Rick O'Brien, Regional Chief, AFN Yukon	22 November 2006		
Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND)	Jim Prentice, P.C., M.P., Minister of Indian Affairs and Northern Development and Federal Interlocutor for Métis and Non-Status Indians	1 November 2006	9	
	Audrey Stewart, Director General, Specific Claims Branch	13 June 2006 & 1 November 2006	3 & 9	
	Michel Roy, Assistant Deputy Minister (Claims and Indian Government)	1 November 2006	9	
Department of Justice Canada	Sylvia Duquette, General Counsel, Specific Claims	13 June 2006 & 1 November 2006	3 & 9	
Federation of Saskatchewan Indian Nations (FSIN)	Chief Elaine Chicoose, Pasqua First Nation.	18 October 2006	8	X
	Jayme Benson, Director of Specific Claims.			
Indian Claims Commission	Renée Dupuis, Chief Commissioner			
Indigenous Bar Association	Jeffrey Hewitt, President			X

Mamuitun Tribal Council	Denis Brassard, Specific Claims Coordinator	31 October 2006	9	
Mi'kmaq Confederacy of Prince Edward Island	Chief Darlene Bernard, Lennox Island Band, Chair	7 November 2006	10	
	Tracey Cutcliffe, Executive Director			
	Tammy MacDonald, Research Director			
Mohawks of the Bay of Quinte	Lisa Maracle, Researcher			X
Office of the Auditor General of Canada	Sheila Fraser, Auditor General of Canada	18 October 2006	8	
	Jerome Berthelette, Principal			
	Ronnie Campbell, Assistant Auditor General			
Red Earth First Nation and Shoal Lake First Nation	William, A. Selnes, Barrister & Solicitor			X
Roseau River Anishinabe First Nation	Chief Terrance Nelson	22 November 2006	11	
Snuneymuxw First Nation	Chief Viola Wyse			X
Treaty & Aboriginal Rights Research Centre of Manitoba Inc. (TARR MB)	Chief Morris Shannacappo, Chairman	18 October 2006	8	X
	Ralph Abramson, Director			
Union of British Columbia Indian Chiefs	Debbie Abbott, Executive Director, Nlaka'Paumux Nation Tribal Council	17 October 2006	8	X
Union of Nova Scotia Indians	Gillian Allen, Researcher	22 November 2006	11	X
Union of Ontario Indians (Anishinabek Nation)	John Beaucage, Grand Council Chief, Anishinabek Nation	21 November 2006		X

APPENDIX B

Specific Claims and ISCC Processes

Source: Specific Claims Branch, DIAND



Specific Claims Branch, June 2006

APPENDIX C

Past Efforts to Establish an Independent Claims Commission

1948	Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons recommends immediate creation of a "Claims Commission to appraise and settle in a just and equitable manner any claims or grievances."
1950	John Diefenbaker, Member of Parliament for Lake Centre Saskatchewan, argues publicly for an independent claims commission similar to the Indian Claims Commission set up in the United States in 1946.
1961	A Joint Committee of the Senate and House of Commons recommends the establishment of an Indian claims commission in Canada.
1965	Bill reviving previous legislative initiatives to establish an Indian claims commission dies on the Order Paper and is never reinstated.
1969	Federal government establishes an Indian Claims Commission under Commissioner Lloyd Barber who had a mandate to review and study grievances concerning Indian claims. That Commission is dissolved in 1977.
1973	Federal government releases its claims policy, defining Specific and Comprehensive Claims, in response to the <i>Calder et al. v. Attorney General of British Columbia</i> case.
1979	Gérard La Forest writes, in an unpublished report, that the Office of Native Claims in the Department of Indian Affairs has "conflicting duties in relation to Indian claims" and that, in the interest of impartiality, an independent body should be established outside of the department to settle Specific Claims.
1982	Federal government releases <i>Outstanding Business: A Native Claims Policy - Specific Claims</i> .
1983	<i>Penner Report</i> recommends a new Specific Claims policy be created with input from First Nations and the Government of Canada. It recommends legislation to establish a quasi-judicial process for managing failed negotiations and the neutral facilitation of negotiated settlements.
1990	<i>Unfinished Business: An Agenda for All Canadians in the 1990s</i> , a report of the House of Commons Standing Committee on Aboriginal Affairs, notes that there is wide spread dissatisfaction with the claims resolution process, that the current system is too slow in processing claims, and that there are recurring proposals for an independent claims body.
1990	Assembly of First Nations' Chiefs Committee conducts a study on claims, overall, at request of Minister of Indian Affairs. AFN Chiefs Committee recommends that the claims policy be fundamentally reformed and that there be a joint AFN-DIAND working group established to develop an independent claims process.

1991	Auditor General reviews the Specific Claims process, notes the delays, and suggests "the government reassess the fundamental concepts and practices for settling claims." 1991, Report of the Auditor General, Chapter 14, DIAND, Recommendation 14:92.
1991	Indian (Specific) Claims Commission is created through an Order-in-Council as an "interim process" with a mandate to inquire, at the request of First Nations, into First Nations' Specific Claims that have been rejected by DIAND and to provide mediation services for claims in negotiation.
1996	Royal Commission on Aboriginal Peoples (RCAP) recommends that an Independent Lands and Treaties Tribunal be established through legislation to replace the Indian Claims Commission.
1998	Joint First Nations-Canada Task Force on Specific Claims Policy Reform (JTF) recommends the creation of an independent commission to assess claims as well as a tribunal to assist in resolving disputes in a timely fashion.
2003	Bill C-6, An Act to establish the Canadian Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims, is introduced in the House of Commons in October 2002. The proposed body would manage negotiation and resolution of Specific Claims, deliver binding decisions on the validity of claims, and determine compensation. The <i>Specific Claims Resolution Act</i> (SCRA) which received Royal Assent in November 2003 was rejected by First Nations because it departed too much from the model recommended by the Joint First Nations-Canada Task Force on Specific Claims Policy Reform. The SCRA allows the government to appoint commissioners without input from First Nations, places limits on compensation, and does not contain the resources needed to resolve outstanding Specific Claims.
2004	AFN Confederacy of Nations resolution number 14 adopted. It outlines First Nations' proposed changes to the <i>Specific Claims Resolution Act</i> . Included in these changes are modifications to the process that was used to write the SCRA to ensure First Nations' participation in decisions to amend the <i>Act</i> . Also recommended by First Nations are changes to the appointment process to ensure that it is "balanced and fair"; equal access to the Specific Claims resolution system by various claimants regardless of the size of their claim; the allocation of adequate resources to allow the system to function properly; and the need for the new system to be independent and to decrease the time needed to assess claims.
1994-2005	Indian (Specific) Claims Commission (ICC) recommends in each of its annual reports that an independent claims commission should be established to replace the ICC. From 2003 to 2005, the ICC encourages the creation of the Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims as outlined in the <i>Specific Claims Resolution Act</i> . In late 2006, that Centre has not been established and the ICC continues to hold inquiries and offer mediation services.

APPENDIX D

TERMS OF REFERENCE

On 3 October, 2006, the Committee adopted the following Terms of Reference for its Special Study on Specific Claims:

BACKGROUND

On 30 May 2006 the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples received an Order of Reference to examine and report on the nature and status of the Government of Canada's Specific Claims policy.

The main reason for the study is widespread dissatisfaction with the slow progress of the Specific Claims process for resolving First Nations' historical grievances. Estimates vary as to the average length of time it takes the Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND) to resolve a Specific Claim. A significant percentage of the outstanding claims have been pending for well over 10 years.¹ Of these, some were initiated in the 1970s and 1980s.²

The problem of delays in the Specific Claims process is decades old. Due to a prevalent feeling that there is a conflict of interest inherent in it, many First Nations have taken their claims to the courts and/or to the Indian Specific Claims Commission, with mixed results. These actions, however, have contributed to the overall frustration of claimants. Frustration has also been felt by those in federal, provincial, and municipal governments and especially by those who consider unresolved Specific Claims to be an impediment to First Nations' economic endeavours.

Structural change has been recommended by various bodies,³ culminating with the *Specific Claims Resolution Act* (SCRA) which received Royal Assent on 7 November 2003.⁴ The

¹ DIAND, Specific Claims Branch, Public Information Status Report, available on-line at: http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/clm/pis_e.pdf.

² Between 1 April 1970 and 30 June 2006 First Nations claimants put forward a total of 1,325 Specific Claims. Of the 1,325 Specific Claims registered with DIAND, 275 have been settled, 855 remain unresolved, 80 are closed, no lawful obligation was found in another 80, and 35 were referred for administrative remedy. Of the 855 unresolved claims, a total of 629 are under review by DIAND, the Department of Justice, or the claimants, 89 are in active negotiation, 32 are in inactive negotiation, 74 are in active litigation, and 31 are before the Indian Specific Claims Commission. The 629 under review are in the following stages: Claim received and under review by Specific Claim Branch (28); Research (70); Specific Claim Branch Research Report sent to claimant (163); Department of Justice preparing Preliminary Legal Opinion (312); and, Legal Opinion Signed (56). Source: DIAND, Specific Claims Branch, National Mini-Summary available on-line at: http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/clm/nms_e.pdf.

³ For example, the House of Commons Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development, 1990; Assembly of First Nations, 1990; Royal Commission on Aboriginal Peoples, 1996; Indian Specific Claims Commission, 2001-2002; Parliament of Canada, Specific Claims Resolution Act (Bill C-6), 2003; and, Assembly of First Nations, 2004.

federal government's decision to not to proclaim the SRCA, however, has left open the question of how Specific Claims and the Indian Specific Claims Commission will be dealt with in the future.⁵

OBJECTIVES

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples is undertaking the study on Specific Claims with a view to making recommendations to the federal government that will enable it to bring about the timely and satisfactory resolution of First Nations' historical grievances arising from its administration of their lands, monies, and other affairs under the *Indian Act* and their treaties.

The committee will examine and report on:

- General concerns of First Nations in Canada related to the federal Specific Claims process;
- Nature and status of the Government of Canada's Specific Claims policy;
- Present administration of the policy;
- Status of the Indian Specific Claims Commission; and
- Other relevant matters.

SCOPE

The study will focus on the delays in moving legitimate Specific Claims from their submission by the claimant band (that is, from the time when they are registered with DIAND) to settlement agreement. The phase involving the implementation of settlement agreements, including land purchases involving provincial governments, is beyond the scope of this initial study.

The Committee is not seeking to learn about the history or circumstances from which any particular claim arose. It is concerned with the effectiveness of the federal government's process for dealing with Specific Claims, with a view to identifying the nature and cause of the restrictions in the process as well as potential solutions that would best eliminate the "bottlenecks."

Thus, since many of the key challenges inherent in the operation of the Specific Claims process are administrative in nature (i.e., issues concerning delays, transparency, compensation, etc.) and rest, to a great extent, with the federal government's management of

⁴ *An Act to establish the Canadian Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims to provide for the filing, negotiation and resolution of Specific Claims and to make related amendments to other Acts* (Bill C-6).

⁵ In July 2004, a meeting of the AFN Confederacy of Nations called on the government not to proclaim the SCRA in force until First Nations concerns were addressed, or to replace it. The resolution also called for renewed joint efforts to reform the Specific Claims system, specifically in areas such as appointments to and independence of Specific Claims bodies, the definition of Specific Claims, efficiency, access and resources (see: Confederacy of Nations Resolution No.14, May 2004). According to the Assembly of First Nations, the then Minister, in September 2005, advised that the federal government intended not to pursue proclamation of the SCRA, and would concentrate instead on improving the existing Specific Claims process (see: <http://www.afn.ca/article.asp?id=127>).

the process, the Committee will conduct its hearings in Ottawa. To this end, it will be seeking input from a broad range of witnesses from all regions of the country, including:

- Relevant federal departments;
- Indian Specific Claims Commission;
- First Nations representative organizations;
- Specific Claims research units working for First Nations, Tribal Councils, etc.;
- Specific Claims practitioners including legal representatives and research consultants;
- Spokespersons for Royal Commission on Aboriginal Peoples (1996 final report);
- Spokespersons for Joint First Nations-Canada Task Force on Specific Claims Reform (1998 report); and
- Academics whose work has focussed on Specific Claims.

The Committee welcomes brief written submissions in keeping with the subject under study as outlined in these Terms of Reference.

AGENDA

The Committee will pursue an active schedule of hearings in the fall of 2006 with a view to presenting its report to the Senate at the earliest opportunity.

As noted, the hearings will be held in Ottawa. Requests to appear should be submitted no later than 30 September 2006. Should the number of available meeting times prove insufficient to accommodate all requests then interested parties will be invited to submit brief written submissions addressing the key questions.

Those appearing before the Committee will be asked to make their presentations extremely short in order to allow committee members ample time for questioning.

Committee members will pursue freely their own lines of questioning. Witnesses and interested parties, however, should focus on the following key questions in their presentations, replies, and written submissions:

1. At what stage(s) in the Specific Claims process do most of the delays occur?
2. How and why do such delays occur?
3. Is there sufficient in-house expertise to deal effectively with claims?
4. Would the addition of human, financial, or other resources be sufficient to eliminate the main delays? If so, please specify which of these is most needed and where? If not, what else do you feel would be required?
5. Is the Specific Claims policy adequate to the task of addressing the federal government's lawful obligations to First Nations?
6. What are the potential benefits to Canada and to First Nations, if any, of resolving the grievances encompassed by Specific Claims?
7. What should this Committee recommend to the federal government to facilitate the resolution of the documented historical grievances now defined as Specific Claims?

REPORTING

The Order of Reference for the study requires the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples to submit a final report on its Specific Claims study to the Senate no later than 14 June 2007. Recommendations will comprise the major component of the committee's report. All evidence supplied by witnesses as well as input received in written submissions will be considered in the drafting of the final report.

SPECIFIC CLAIMS DEFINED

In 1973, two broad classes of claims – Specific Claims and Comprehensive Claims – were created when the Government of Canada issued its *Statement on Claims of Indian and Inuit People*. The Department of Indian Affairs and Northern Development established one policy and process for Specific Claims and another for Comprehensive Claims. Both were and remain alternatives to First Nations and Inuit pursuing their historical grievances in court.

Specific Claims are based on allegations regarding specific legal breaches by Canada in the administration of lands and monies under the *Indian Act* and/or in the fulfilment of treaties. In contrast, Comprehensive Claims relate to aboriginal title questions.⁶

Only an Indian band – a First Nation recognized as a “band” under the *Indian Act* – can bring forward a Specific Claim. Specific Claims therefore should not be termed “Aboriginal claims” because Non-status Indians, Inuit and Métis cannot pursue Specific Claims.⁷

The Specific Claims policy, released in 1982 under the title *Outstanding Business*, indicates that a Specific Claim exists when an Indian band (First Nation) establishes that its grievance gives rise to a lawful obligation in the following circumstances:

- The non-fulfillment of a treaty or agreement between Indians and the Crown.
- A breach of an obligation arising out of the *Indian Act* or other statutes pertaining to Indians and the regulations thereunder.
- A breach of an obligation arising out of government administration of Indian funds or other assets.
- An illegal disposition of Indian land.⁸

Within the Specific Claims policy Canada also considers claims based on:

- Failure to provide compensation for reserve lands taken or damaged by the federal government or any of its agencies under authority.
- Fraud in connection with the acquisition or disposition of Indian reserve land by employees or agents of the federal government, in cases where the fraud can be clearly demonstrated.⁹

⁶ The policy for Comprehensive Claims was published in 1981 under the title *In All Fairness*.

⁷ The expression “Aboriginal land claims,” which is current today, contributes to widespread confusion over the differences between Specific Claims and Comprehensive Claims and who can make them. The term “Aboriginal” is a collective term. As used in the *Constitution Act, 1982*, it encompasses all Status Indians (First Nations), Non-status Indians, Inuit and Métis.

⁸ DIAND, *Outstanding Business: A Native Claims Policy – Specific Claims* (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1982), p. 20.

Many steps or stages are involved in settling any one Specific Claim. In essence, the Specific Claims process involves research to substantiate allegations, validation of the claim, and timely implementation of a mutually acceptable settlement.

The allegations that give rise to a Specific Claims are those that pertain to the federal government's exercise of its lawful obligations in matters such as the handling of band monies in trust and revenue accounts, the conduct of reserve land transactions, unresolved boundary issues, and, where applicable, the establishment of a reserve under treaty.

While not all Specific Claims are about treaties, the number of Specific Claims turning on whether treaty formulas for setting out reserve land were properly followed proved so numerous that a subcategory of Specific Claims known as Treaty Land Entitlement (TLE) emerged.¹⁰ Just a few examples of the other types of Specific Claims are: trust fund claims, surrender claims, lease claims, right-of-way claims, survey claims, and pre-Confederation claims.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ TLE claims raised many questions about the criteria for validation and were subject to an evolution in policy during the 1970s, 1980s, and 1990s.

SENATE



SÉNAT

NÉGOCIATIONS OU AFFRONTEMENTS : LE CANADA A UN CHOIX À FAIRE

**Rapport final du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones
Étude spéciale sur le processus fédéral de règlement
des revendications particulières**

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

L'honorable Nick Sibbeston
Vice-président

Décembre 2006

This document is available in English.



Disponible sur l'Internet Parlementaire :

www.parl.gc.ca

(Travaux des comités — Sénat — 39^e législature, 1^{re} 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	I
ORDRE DE RENVOI.....	II
AVANT-PROPOS	III
SOMMAIRE.....	V
I. INTRODUCTION	1
A. NATURE DES REVENDICATIONS PARTICULIÈRES	1
B. LA NÉCESSITÉ DE NÉGOCIER	2
C. STRUCTURE DU RAPPORT.....	6
II. HISTORIQUE.....	7
A. RAISONS DE LA TENUE DE L'ÉTUDE	7
B. NATURE DE LA PREUVE.....	9
III . CONSTATATIONS.....	10
A. LE PROCESSUS VICIÉ	10
1. Le processus est long et compliqué	10
2. Le processus donne lieu à un conflit d'intérêts.....	13
3. Le processus dispose de ressources limitées.....	16
4. Les recherches se font par du personnel mal formé.....	17
5. Les communications sont mauvaises	18
6. Le processus porte sur des revendications complexes et variées	19
B. UNE NOUVELLE APPROCHE PROPOSÉE.....	21
1. Adopter un nouvel état d'esprit	21
2. Les revendications particulières dans l'optique économique.....	23
3. L'établissement d'un processus géré efficacement.....	25
4. Moins de litiges	26
5. La création d'un organisme indépendant	26
6. Démarche législative différente du projet de loi C-6 et de la Loi	29
7. Étendre la médiation et la recherche conjointes.....	31
8. Éduquer davantage	32
IV. RAISONS POUR RÉGLER LES REVENDICATIONS PARTICULIÈRES	33
A. IMPÉRATIFS MORAUX	33
B. IMPÉRATIFS FINANCIERS ET ÉCONOMIQUES	33
C. IMPÉRATIFS POLITIQUES ET HISTORIQUES	35
D. IMPÉRATIFS LÉGAUX.....	37
1. Nécessité de résoudre les revendications particulières	38
V. PRINCIPES	39
1. Équité.....	39
2. Inclusion	39
3. Dialogue	39
4. Reconnaissance des différences régionales	39
VI. RECOMMANDATIONS	40
HISTORIQUE DES RECOMMANDATIONS	40
RECOMMANDATIONS.....	40
1) Accroître les fonds pour le règlement.....	40
2) Créer un organisme indépendant dans un délai de deux ans	40
3) Améliorer le processus existant en y consacrant des ressources additionnelles	41
4) Adopter de nouveaux principes directeurs	41

VII. CONCLUSION.....	42
ANNEXE A.....	
TÉMOINS ENTENDUS ET MÉMOIRES SOUMIS.....	
ANNEXE B	
REVENDICATIONS PARTICULIÈRES ET PROCESSUS DE LA CRI.....	
INITIATIVES ANTÉRIEURES VISANT L'ÉTABLISSEMENT D'UNE COMMISSION INDÉPENDANTE DES REVENDICATIONS	
ANNEXE D.....	
CADRE DE RÉFÉRENCE.....	

MEMBRES

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES PEUPLES AUTOCHTONES 39^E LÉGISLATURE, 1^{RE} SESSION

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

L'honorable Nick G. Sibbeston
Vice-président

et

Les honorables sénateurs :

Larry W. Campbell
Lillian Eva Dyck
Aurélien Gill
Leonard Gustafson
*Daniel Hays (ou Joan Fraser)
Elizabeth Hubley
*Marjory LeBreton (ou Gerald Comeau)
Sandra Lovelace Nicholas
Robert W. Peterson
Hugh Segal
Charlie Watt

* Membres d'office

Autres sénateurs ayant participé, de temps à autre, aux travaux:
Les honorables sénateurs Andreychuk, Banks, Cochrane, Cook, Johnson, Nolin, Smith,
Trenholme Counsell, Tkachuk et Zimmer.

Greffière du Comité :
Gaëtane Lemay

*Analystes du Service d'information et de recherche parlementaires
de la Bibliothèque du Parlement :*
Lisa L. Patterson
Tonina Simeone

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat*, le mardi 30 mai 2006 :

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

Que, conformément à l'article 86(1)q) du *Règlement du Sénat*, le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones soit autorisé à examiner, pour en faire rapport, les préoccupations générales des Premières nations du Canada concernant le processus fédéral de règlement des revendications particulières, la nature et le statut de la politique du gouvernement du Canada sur le règlement des revendications particulières, l'administration actuelle de cette politique, le statut de la Commission sur les revendications particulières des Indiens et d'autres questions pertinentes en vue de la présentation de recommandations qui contribueront au règlement adéquat, en temps utile, des griefs des Premières nations découlant à la fois des traités conclus avec la Couronne fédérale et de l'administration, par le gouvernement du Canada, de leurs terres, de leur argent et d'autres affaires en vertu de la *Loi sur les Indiens*;

Que le Comité fasse périodiquement rapport au Sénat, au plus tard le 14 juin 2007, et qu'il conserve jusqu'au 1^{er} septembre 2007 tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Paul C. Bélisle

AVANT-PROPOS

Oka, Ipperwash, Caledonia.

Blocus, guerriers masqués, tireurs d'élite de la police.

Pourquoi?

À cause de l'échec du Canada à régler les revendications légitimes des Premières nations.

Essayez d'imaginer ceci. Votre nouveau voisin arrive dans votre cour et en clôture la moitié. Puis, il vend sa partie à un autre voisin. Il admet avoir fait une bonne affaire, mais refuse de vous dire ce qu'il a reçu au juste en échange. Ne vous inquiétez pas, il va s'occuper de l'argent – en votre nom, bien sûr.

Il va peut-être même dépenser un peu pour lui-même.

Vous vous plaignez. Il répond qu'il n'a rien fait de mal.

Que feriez-vous?

Vous vous adresseriez aux autorités compétentes? Vous vous apercevez que les autorités et leurs agences travaillent pour lui.

Vous intenteriez des poursuites contre lui? À son dire, aucun avocat ne peut intervenir en votre nom – tout le monde en ville travaille pour lui. Il finit par laisser un avocat plaider en votre faveur – mais il peut, quant à lui, s'en payer cinq.

D'accord, dit-il enfin : « Je suis prêt à discuter, mais il faut d'abord que vous prouviez que j'ai mal agi. Et ce sera à moi de juger si vous y êtes arrivé. Et, si je juge que oui, ce sera à moi de fixer les règles des négociations. Je vais décider quand nous en serons parvenus à un accord et ce sera même à moi de choisir comment je réglerai la note. Ah oui, j'espère que vous n'êtes pas trop pressé, parce qu'il va me falloir de vingt à trente ans pour payer. »

Insensé, direz-vous?

Bienvenue dans le monde des revendications particulières des Indiens. Les revendications particulières ont vu le jour lorsque le Canada et ses agents n'ont pas su se charger de leurs responsabilités à l'égard des terres, de l'argent et des biens des Premières nations. Dans certains cas, le Canada ne leur a pas donné les terres qu'il leur avait promises dans les traités. Dans d'autres cas, les terres qui leur avaient été données leur ont été enlevées – contrairement aux règles que le Canada avait lui-même établies. Dans d'autres cas encore, des employés fédéraux ont volé aux Indiens leurs terres, leur argent et d'autres biens.

Jusque dans les années 1950, il a été interdit aux Premières nations d'embaucher des avocats pour faire valoir leurs revendications – dont bon nombre remontent à 70, 100 ou 200 ans. Depuis, les collectivités indiennes appauvries ont dû se battre contre le gouvernement devant les tribunaux et ailleurs pour le persuader de reconnaître leurs revendications et de négocier

un règlement. À l'heure actuelle, tout se fait aux conditions du Canada et le gouvernement est à la fois juge et partie.

Parce que peu de ressources sont allouées à la recherche de solutions, il faut parfois vingt ans ou plus à une Première nation pour obtenir le règlement d'une revendication.

Malgré les obstacles incroyables, près de 300 revendications ont été réglées. Dans tous les cas où un règlement est intervenu, la vie de la population autochtone s'est améliorée sur-le-champ. Les relations entre le Canada et les Premières nations et les collectivités environnantes s'en sont aussi trouvées renforcées. Régler les revendications en suspens est non seulement la chose juste à faire, mais c'est la chose intelligente à faire.

L'arriéré des revendications s'élève à près de neuf cents. Les choses vont de mal en pis. Les Premières nations se sont montrées patientes – infiniment patientes – mais elles sont à bout de patience.

Le présent rapport propose une série de mesures que le gouvernement peut prendre immédiatement pour améliorer le processus et montrer aux Premières nations que le Canada est déterminé à être à la hauteur de ses obligations légales. Il propose également des mesures à plus long terme qui régleront cette question une fois pour toutes. Personne ne s'attend à ce que satisfaction soit donnée à toutes les revendications particulières du jour au lendemain. Mais il faut commencer quelque part, et agir sans tarder.

Le choix est clair.

Justice, respect, honneur.

Oka, Ipperwash, Caledonia.

Le Canada est un grand pays, mais il n'atteindra sa vraie grandeur qu'au moment où il aura assumé ses obligations légales envers les Premières nations.

Gerry St. Germain, P.C.

Nick G. Sibbeston

Président

Vice-président

SOMMAIRE

Le processus par lequel le gouvernement fédéral entend réparer les griefs historiques des Premières nations repose sur la politique du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) relative aux revendications particulières qui remonte à vingt-cinq ans. Cette politique exige du gouvernement fédéral qu'il détermine s'il a manqué à ses obligations légales ou si sa gestion des terres, de l'argent et d'autres actifs des Premières nations a été entachée d'erreurs ou de fraude et, le cas échéant, qu'il fixe le montant à verser en guise d'indemnisation aux Premières nations visées.

Dans le cadre de son étude des revendications particulières, le Comité a constaté que le processus entraîne des délais et est inefficace au point d'aller à l'encontre des objectifs déclarés du gouvernement. Près de 900 des quelque 1 300 revendications soumises depuis 1970 en sont demeurées à une étape ou une autre dans le système. Si 70 p. 100 seulement de ces revendications en souffrance s'avèrent valides, selon un témoin, il faudrait quatre-vingt-dix ans pour venir à bout de l'arriéré au rythme actuel de règlement de dix revendications ou moins par année.

Le Comité s'est laissé dire que le processus est extrêmement frustrant pour les Premières nations. Elles y voient un conflit d'intérêts puisque le gouvernement est à la fois juge et partie. La politique est censée constituer une solution de rechange aux tribunaux, mais, d'après les témoins entendus, le processus est source de confusion, compliqué, vorace en temps, coûteux, contradictoire et légaliste. À l'heure actuelle, les Premières nations ne jouissent dans la pratique que d'un recours limité autant à la médiation qu'aux tribunaux.

L'établissement d'un organisme indépendant chargé de régler les revendications particulières par le biais d'un effort concerté des Premières nations et du Canada est la solution à long terme que préconisent la plupart des témoins. Pour commencer, ils sont en faveur des recommandations de 1998 du Groupe de travail mixte Premières nations-Canada sur le règlement des revendications particulières et estiment que la *Loi sur le règlement des revendications particulières* de 2003 ne devrait pas entrer en vigueur.

Le Comité s'est aussi laissé dire que le MAINC et le ministère de la Justice devaient, à court terme, améliorer les procédures existantes. Ils doivent travailler en collaboration plus étroite et disposer de ressources suffisantes pour stabiliser ou réduire l'arriéré grandissant de revendications à régler. Pour que le système fonctionne, les Premières nations doivent se voir accorder un accès égal aux dossiers du gouvernement, ainsi qu'aux ressources humaines et financières nécessaires pour faire des recherches et présenter leurs revendications.

Les témoins ont exhorté le Comité à considérer les revendications particulières comme une question économique. Étant donné qu'il faudrait sans tarder indemniser la plupart des Premières nations qui ont présenté une revendication pour leur permettre de poursuivre leur développement économique, plusieurs témoins ont dit croire que les sommes qui leur seront accordées devraient avoir pour objet de répondre à leurs besoins et ne pas être considérées comme des fonds discrétionnaires.

S'étant laissé convaincre que le processus actuel n'est pas une façon intelligente de régler les revendications particulières et que celles-ci ont une dimension morale, humaine, financière, politique et légale, le Comité recommande :

- une augmentation des fonds consacrés au règlement des revendications
- l'établissement d'un organisme indépendant dans un délai de deux ans
- des ressources adéquates pour le processus existant
- l'adoption de nouveaux principes directeurs.

Le Comité craint que le Canada ne pousse les Premières nations à l'affrontement s'il ne trouve pas la volonté politique d'agir comme il se doit dans le dossier des revendications particulières. Le Canada doit faire un choix.

I. INTRODUCTION

Voici une citation de l'avant-propos du livret de politique sur les revendications particulières de 1982 intitulé *Dossier en souffrance* :

Les revendications qui constituent la matière de cet ouvrage portent sur les mesures prises ou omises par le gouvernement quant aux obligations issues des traités, aux exigences exprimées dans les lois et aux responsabilités touchant la gestion des biens des Indiens. Ces revendications sont demeurées en suspens pendant une longue période de notre histoire et il faut maintenant les régler sans plus tarder *pour des raisons de justice, d'équité et de prospérité*. [italique ajouté]¹

Vingt-cinq ans plus tard, cet énoncé reste toujours vrai. Au lieu de s'empresser de résoudre les revendications, les gouvernements qui se sont succédé de 1970 à 2006 n'avaient résolu que 275 revendications particulières sur 1 337 à la fin de septembre 2006. Vu que 861 revendications restent en instance, il y a maintenant plus de « dossiers en souffrance » que jamais².

Environ 70 p. 100 des Premières nations du Canada ont des revendications dans le système des revendications particulières. Ainsi, environ 445 Premières nations ont un intérêt direct dans l'action gouvernementale relativement à la politique et aux processus relatifs aux revendications particulières³.

A. Nature des revendications particulières

La politique sur les revendications particulières énoncée dans *Dossier en souffrance* (et reproduite dans le cadre de référence de la présente étude, Annexe D) peut être alambiquée à la première lecture, mais la vérificatrice générale en a saisi l'essence pour le Comité comme suit :

À l'opposé des revendications territoriales globales, les revendications particulières concernent le non-respect présumé d'obligations légales et de traités déjà conclus avec les Autochtones ou l'administration inadéquate de terres ou d'autres biens visés par la *Loi sur les Indiens* ou d'autres ententes officielles. Les revendications liées au non-respect présumé par le gouvernement de ses obligations peuvent comprendre les écarts suivants : le non-respect d'une disposition d'un traité ou de toute autre entente; le manquement à une responsabilité prescrite par la *Loi sur les Indiens* ou à une autre obligation légale; le non-respect d'une obligation découlant de l'administration par le gouvernement de fonds ou de tout autre bien des Premières nations; la vente illégale ou toute autre forme d'aliénation, par le gouvernement, de terres appartenant aux Premières nations⁴.

¹ MAINC, *Dossier en souffrance : Une politique des revendications des Autochtones, Revendications particulières* (Ottawa : ministre des Approvisionnements et des Services, 1982), p. 3.

² MAINC, Direction générale des revendications particulières, Mini-sommaire national, dans Internet à l'adresse : http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/clm/nms_f.pdf

³ Au 31 décembre 2005, il y avait 615 Premières nations au Canada. À la fin de 2006, environ 445 de ces Premières nations ont des revendications dans le système des revendications particulières, selon Louise Poitras, coordonnatrice des revendications, Direction des négociations, MAINC

⁴ *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, 8 octobre 2006, Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada

La force des énoncés des Premières nations sur la nature des revendications a retenu l'attention des membres de ce comité, les invitant à mettre l'accent sur les aspects clés de la politique, qualifiée par nos témoins de fraude, de vol et d'autres illégalités.

Je crois que le public ne sait pas ce que sont exactement les revendications particulières : une fraude, un détournement, un mauvais usage des terres des peuples des Premières nations. Il ne s'agit pas strictement de négociations visant à établir ceci, cela ou quelque chose d'autre. Il s'agit d'une manœuvre frauduleuse de fonctionnaires du gouvernement permettant l'utilisation des terres pour des chemins de fer et des autoroutes⁵.

Le Canada a manqué à ses obligations de fiduciaire. Il y a eu vol pur et simple de terres, une cession inappropriée et illégale de terres. Malgré le processus injuste qui existe à l'heure actuelle, plus 300 revendications ont été validées et environ 280 revendications ont été réglées au cours des dernières années. Il est clair que notre position sur les revendications est valide⁶.

D'après la politique, les revendications particulières sont des allégations de manquements légaux particuliers par le Canada dans l'administration des terres et des finances des Premières nations (bandes d'Indiens inscrits) en vertu de la *Loi sur les Indiens* et dans l'exécution des traités. Le processus de revendications particulières comprend la recherche pour prouver les allégations, la soumission et la validation de la revendication, la négociation et la mise en œuvre d'un règlement mutuellement acceptable.

B. La nécessité de négocier

La rectification des manquements et des erreurs prouvables des fonctionnaires fédéraux ne devrait pas s'étendre sur des générations. Dans le cadre de son étude sur les revendications particulières, on a rappelé au Comité qu'une justice retardée est une justice refusée. Chaque Canadien a droit à un traitement juste de la part du gouvernement fédéral.

Les revendications particulières sont des allégations de faute soumises au gouvernement du Canada par les Premières nations, c'est-à-dire par des bandes d'Indiens inscrits et non pas par des membres des Premières nations. Ces revendications, qui ont trait, comme nos témoins l'ont expliqué, à des questions de fraude, de vol des biens des bandes, de prise illégale de terres de réserve et de défaut du gouvernement de remettre les terres de réserve promises en vertu des traités, nécessitent parfois DES GÉNÉRATIONS pour se régler. Il s'agit d'une situation inadmissible qui, selon certains, relève maintenant davantage des droits de la personne.

Dans son rapport de 2005, le rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, Rodolfo Stavenhagen, a associé les nombreux cas de manquement des

⁵ *Délibérations*, 18 octobre 2006, Chef Morris Shannacappo, Treaty and Aboriginal Rights Research Centre of Manitoba (TARR MB)

⁶ *Délibérations*, 8 novembre 2006, chef national Phil Fontaine, Assemblée des Premières nations

administrations du gouvernement fédéral canadien, des provinces et des territoires de remplir leurs obligations à l'égard des peuples autochtones à l'appauprissement et la mauvaise santé des Autochtones et aux conflits sociaux.

... les autochtones sont à juste titre inquiets de constater la persistance des inégalités en ce qui concerne la réalisation de leurs droits économiques et sociaux et la lenteur avec laquelle sont effectivement reconnus les droits ancestraux et issus de traités qui sont confirmés dans la Constitution; ils insistent sur la nécessité concomitante de redistribuer les terres et les ressources pour créer des économies durables et assurer le développement sociopolitique⁷.

La situation sociale et économique des Autochtones figure parmi les questions des droits de la personne les plus pressantes que doit traiter le Canada d'après la Commission canadienne des droits de la personne. En 2001, Jim Prentice, ancien coprésident de la Commission des revendications des Indiens (CRI) et ministre actuel des Affaires indiennes et du Nord canadien a fait remarquer que « le règlement des revendications territoriales particulières est essentiellement une question de droits de la personne⁸. »

Deux cent soixante et dix revendications particulières ont été réglées au cours des 30 dernières années. Lorsqu'elles seront examinées, la majorité des 861 revendications particulières qui sont en souffrance pourraient s'avérer valides. Le Canada ne peut pas choisir de négliger ou de rejeter des griefs légitimes. Le Comité a appris que les Premières nations ne faisaient pas d'allégations contre le gouvernement sans avoir fait d'importantes démarches. En effet, la bande requérante (Première nation) doit trouver, acquérir et assembler une documentation largement suffisante, dégager ensuite minutieusement le sens de toute la preuve dans l'optique des allégations et, enfin, obtenir une analyse juridique avant de soumettre une revendication particulière.

Bon nombre des 861 revendications particulières qui sont en attente d'un règlement sont dans le processus depuis au moins une décennie. Collectivement, ces revendications non résolues pourraient représenter une dette de plusieurs milliards de dollars pour le Canada⁹. Le Comité croit que si l'on ne s'occupe pas de cette dette potentielle le plus rapidement possible, le coût pourrait être beaucoup plus élevé pour les Canadiens avec le temps.

Le principal rôle du gouvernement fédéral relativement aux Premières nations a été la gestion des terres, des avoirs financiers et d'autres actifs de bande en leur nom¹⁰. Ces fonctions ont été exécutées, bande par bande, en grande partie par des fonctionnaires fédéraux locaux, appelés « agents des sauvages », qui étaient au service d'agences indiennes locales.

⁷ Rapport du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones, Mission au Canada, additif, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/100/27/PDF/G0510027.pdf?OpenElement>

⁸ Communiqué de la CRI, 3 décembre 2001, disponible à l'adresse <http://www.indianclaims.ca/pdf/Landmark12fre.pdf>.

⁹ Le Comité n'a pas été informé du passif éventuel pour les revendications particulières seules. Toutefois, le passif éventuel pour Affaires indiennes et du Nord Canada inscrit à la rubrique des revendications, des poursuites en instance et des menaces de poursuite est de 15 milliards de dollars (15 354,8 millions de dollars) dans le Rapport sur le rendement de 2004-2005. Canada, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, Rapport sur le rendement de 2004-2005, 47.

¹⁰ Le gouvernement fédéral a obtenu l'autorité législative pour « Les Indiens et les terres réservées pour les Indiens » lors de la Confédération en vertu du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1987*.

Si l'on en juge par l'ampleur des allégations faites par les Premières nations dans leurs revendications particulières, il semble que l'on n'a pas tenu compte par le passé de la plupart des fautes prétendues commises par les agents des sauvages et leurs successeurs et, en bout de ligne, le gouvernement fédéral lui-même. Toutefois, les personnes qui en ont subi les conséquences n'ont pas oublié. Même si entre 1927 et 1951, il était interdit aux Premières nations en vertu de la *Loi sur les Indiens* de réunir des fonds ou d'embaucher des avocats pour poursuivre leurs revendications, quelques Premières nations ont persévéré dans leur quête de justice. Dans les années 1970, les plus hauts tribunaux ont commencé à rendre des décisions en leur faveur, établissant que le Canada avait des obligations légales à l'égard des Premières nations.

Plus de mille revendications particulières ont été présentées au Canada depuis la décision de 1973 rendue dans l'affaire *Calder* qui fait jurisprudence. Le Comité a appris que le Canada avait résolu moins de 300 de ces revendications. Le processus des revendications particulières est tellement inefficace qu'il va au détriment des objectifs déclarés du gouvernement et augmente le niveau de frustration des requérants.

Un des témoins experts entendu dans le cadre de cette étude estimait qu'au rythme actuel, il faudrait 90 ans pour régler les revendications particulières en souffrance si seulement 70 p. 100 de plus de 800 revendications en instance étaient validées¹¹. Le chef national de l'Assemblée des Premières nations, Phil Fontaine, a estimé qu'il faudrait 130 ans pour résoudre toutes les revendications en attente.

Autrement dit, nous aurons terminé de traiter l'arriéré de revendications fédérales en 2136. On peut dire d'une manière réaliste que nos arrière-petits-enfants finiront cet important travail. C'est incroyable, c'est long pour nous, et c'est une responsabilité énorme pour le Canada. Les estimés conservateurs du gouvernement fédéral prévoient que la responsabilité du gouvernement à l'égard des Premières nations pour les revendications particulières qui ne sont pas encore réglées se chiffre à plus de 1,5 milliard de dollars. Pour résoudre l'arriéré de revendications en trois ans, il faudrait que le gouvernement fédéral s'engage financièrement à verser environ 500 millions de dollars par année; en 5 ans, il devrait s'engager à verser 300 millions de dollars par année; et en 10 ans, [150 millions] de dollars par année¹².

Le report de la résolution des revendications particulières a des conséquences

indésirables pour tous les Canadiens et pour la réputation du Canada à l'étranger¹³.

Le Comité croit fermement qu'en n'indemnisant pas les Premières nations pour les terres et les sommes qui leur sont dues légitimement, on les maintient dans la pauvreté. Le Comité reconnaît que cette situation empêche les bandes autochtones de saisir des occasions de développement économique qui ne se représenteront plus. Le retard systématique de la résolution des revendications particulières fait augmenter le coût de leur règlement. Le Comité est d'avis que cela est fondamentalement irresponsable et préjudiciable à l'ensemble de l'économie canadienne.

La recherche d'une solution aux revendications particulières est un travail qui n'en finit plus. La solution – établir un organisme pour traiter les revendications particulières qui soit

¹¹ *Délibérations*, 4 octobre 2006, Jerome Slavik

¹² *Délibérations*, 8 novembre 2006, chef national Phil Fontaine, Assemblée des Premières nations

¹³ *Délibérations*, 8 novembre 2006

indépendant du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien – a été recommandée à plusieurs reprises, et récemment par la Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA) en 1996 et par le Groupe de travail mixte Premières nations-Canada sur la réforme de la politique sur les revendications (GTM) en 1998.

Les membres du Comité sont convaincus que la frustration à cet égard pourrait ouvrir la voie à l'affrontement. Plusieurs témoins ont fait allusion à cette possibilité, mais le chef Terrance Nelson, de la Première nation de Roseau River, a été explicite quant à ses intentions.

Vous entendrez de nombreux autres dirigeants de Premières nations comme moi, qui vous diront sans ambages que nous sommes à bout de patience. J'espère que cette fois, les immigrants qui sont venus sur nos terres dans la pauvreté auront plus à offrir que des promesses vides.

Je reconnaissais que ce sont là des déclarations plutôt dures, mais je peux également vous dire qu'en décembre [2006], lors du Congrès de l'APN [Assemblée des Premières nations], il y aura, le premier jour, une manifestation sur la colline du Parlement de gens [des Premières nations] de partout au pays, et qu'il sera présenté le premier jour devant l'assemblée une résolution demandant un barrage national ferroviaire le mardi 29 juin [2007]¹⁴.

La plupart des Canadiens savent très bien que les coûts immédiats des affrontements en matière de revendications, y compris la perte de vie humaine à Oka et à Ipperwash, sont énormes et tout à fait inacceptables. Il semble que les gouvernements successifs du Canada et le grand public connaissent mal les injustices qui sont à la source des revendications particulières.

Essentiellement, les revendications particulières sont issues des préjudices iniques et injustes causés aux Premières nations par le gouvernement du Canada il y a des années. Le Comité pose la question suivante : Pourquoi agraver les choses aujourd'hui puisque, avec la volonté politique, ces questions peuvent être résolues? Le Comité a été informé que le Canada A LES MOYENS de mettre en œuvre diverses options pratiques pour traiter ces questions. Le gouvernement du Canada doit agir dès maintenant. La dette liée aux revendications particulières ne saurait courir indéfiniment. À la lumière de ses constatations, le Comité croit que les revendications particulières offrent l'alternative suivante : la négociation ou l'incertitude continue.

Le Comité, qui favorise la négociation, fait les recommandations suivantes :

- Accroître les fonds affectés au règlement
- Établir un organisme indépendant dans un délai de deux ans
- Consacrer au processus existant les ressources adéquates
- Adopter de nouveaux principes directeurs

Les recommandations complètes du Comité sous ces quatre rubriques sont présentées à la section VI.

¹⁴ *Délibérations*, 22 novembre 2006

C. Structure du Rapport

Une explication des raisons de la tenue de cette étude par le comité de la politique et du processus des revendications particulières est présentée ci-dessous à la section II. Les types de témoins que le Comité a entendus et le type de preuves que ces derniers ont présentées dans leur témoignage et dans les mémoires écrits reçus dans le cadre de cette étude sont également présentés à la section II.

Les constatations du Comité relativement à la politique et au processus suivent à la section III. La section IV présente les raisons pour la résolution efficiente et efficace des revendications particulières. Le Comité a également entendu qu'un processus juste et efficace doit être établi sur le fondement de certains principes; ces derniers sont présentés à la section V. Les recommandations complètes du Comité sont présentées à la section VI. Enfin, la section VII présente une brève conclusion qui rappelle l'urgence de faire avancer le dossier des revendications particulières. Plusieurs annexes sont jointes au rapport pour étoffer de renseignements supplémentaires divers points avancés dans le corps du rapport.

II. HISTORIQUE

A. Raisons de la tenue de l'étude

Le 30 mai 2006, le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a obtenu du Sénat le mandat d'examiner la nature et l'état de la politique du gouvernement du Canada sur les revendications particulières et de faire rapport à cet égard. Vu les événements qui se sont produits récemment à Caledonia (Ontario) et l'agitation qui entourait auparavant les revendications en souffrance, le Comité est d'avis qu'une telle étude est opportune.

Au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), le Secteur des revendications et du gouvernement indien était et est toujours responsable de la négociation des revendications particulières et de la mise en œuvre d'ententes sur les revendications particulières. À la rubrique « Règlement des griefs », le Secteur des revendications et du gouvernement indien décrit le travail de sa Direction générale des revendications particulières (DGRP) comme suit :

La Direction générale des revendications particulières gère les politiques sur les revendications particulières et sur les droits fonciers issus des traités afin de résoudre les obligations légales du Canada à l'aide de mécanismes de règlement des différends autres que les litiges. Le Programme des revendications particulières a pour but de résoudre les griefs passés qui sont liés à l'administration des terres et des autres biens des Indiens, ainsi qu'au respect des traités, de façon à renforcer les partenariats, à contribuer à la guérison des collectivités, à développer les capacités et à fournir aux Premières nations les terres et les ressources dont elles ont besoin¹⁵.

La « guérison » ne se produit pas assez rapidement par le règlement des revendications particulières. Le Comité a appris que dans la plupart des cas, le « programme » chargé des revendications particulières n'est pas en mesure d'atteindre son objectif de base qui consiste à traiter les griefs passés et par conséquent, encore moins de développer les « capacités » et de fournir « les terres et les ressources ». Les Premières nations ont dit au Comité qu'elles avaient des revendications en instance qui languissaient au MAINC ou qui restaient cachées dans le « trou noir » qu'est le ministère de la Justice pendant de trop nombreuses années.

Le Comité a constaté que le processus actuel était tellement vicié que sa réalisation la plus visible est la montagne toujours plus haute de revendications particulières non résolues imputable aux approches bureaucratiques et légalistes, à la pénurie et au roulement de personnel, à la perte de mémoire corporative et à l'insuffisance de l'expertise, tous des facteurs qui ont contribué aux goulots d'étranglement et aux retards. Une répétition de retards internes conjuguée au manque de communication entre le ministère de la Justice et les Premières nations sur leurs revendications porte les communautés des Premières nations à soupçonner « que le Canada essaie de trouver un moyen de s'en sortir, » c'est-à-dire qu'il essaie de réduire au minimum sa responsabilité¹⁶.

Le Comité reconnaît que de trop nombreux griefs légitimes sont négligés et que les traités restent non exécutés. De nombreux observateurs et participants au processus ont imputé

¹⁵ Site Web du MAINC à l'adresse http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/clm/index_f.html.

¹⁶ *Délibérations*, 17 octobre 2006, Wayne Nicholas, membre de la Première nation Tobique; *Délibérations*, 18 octobre 2006, TARR MB

l'absence de progrès au conflit d'intérêts inhérent ou apparent du fait que le ministère qui est l'objet des plaintes est également celui qui est chargé de les résoudre. Le Comité sait très bien que c'est la raison pour laquelle les Premières nations, ainsi que les divers universitaires, juristes et commentateurs de la politique publique respectés qui ont examiné ce sujet au cours des soixante dernières années, ont constamment recommandé l'établissement d'un organisme vraiment indépendant qui serait chargé de traiter ces griefs historiques. Un changement structurel dans ce sens a été recommandé longtemps avant que de telles recommandations aient été répétées par la Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA) en 1996 et par le Groupe de travail mixte Premières nations-Canada sur la réforme de la politique sur les revendications (GTM) en 1998. Une liste des demandes précédentes de réforme et des efforts passés pour établir une commission des revendications indépendante est présentée à l'annexe D.

La Loi sur le règlement des revendications particulières (LRRP), qui a reçu la sanction royale le 7 novembre 2003, a été l'effort le plus énergique déployé pour mettre en place un nouveau processus de traitement des revendications; toutefois, la LRRP n'est pas entrée en vigueur. Elle est si imparfaite qu'elle n'a pas été acceptée. Cette situation a laissé ouvertes les questions sur la façon dont les revendications particulières seront traitées à l'avenir et comme corollaire, quels rôles joueront à l'avenir la Direction générale des revendications particulières du MAINC et la Commission indépendante des revendications des Indiens.

Lorsque le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits, l'honorable Jim Prentice, a comparu devant le Comité dans le cadre de cette étude le 1^{er} novembre 2006, il s'est engagé dans une discussion utile et détaillée avec les sénateurs sur les revendications particulières. Le lendemain, comparaissant au sujet des estimations ministérielles devant le Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord, il a décrit la situation dans ces termes concis :

Actuellement, environ 800 revendications en sont à différentes étapes de traitement. Ce nombre ne cesse d'augmenter parce que, chaque année, le nombre de revendications présentées par les Premières nations excède de façon importante celui des règlements.

Tandis que l'arriéré des revendications particulières continue de croître, le temps nécessaire au traitement des revendications croît également et le recours au programme sur les revendications particulières comme solution de recharge au recours aux tribunaux ou à d'autres processus accusatoires perd alors de son intérêt. C'est une situation inacceptable tant pour les Premières nations que pour les autres Canadiens et pour le nouveau gouvernement du Canada¹⁷.

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a effectué cette étude sur les revendications particulières parce que le temps était venu de le faire.

¹⁷ Notes pour une allocution de l'honorable Jim Prentice, C.P., c.r., député, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits présentée devant le Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord de la Chambre des communes sur le budget principal des dépenses d'Affaires indiennes et du Nord Canada, le 2 novembre 2006. Adresse Internet http://www.ainc-inac.gc.ca/nr/spch/2006/medp_f.html

B. Nature de la preuve

Les auditions de cette étude ont eu lieu à Ottawa et se sont échelonnées sur 11 réunions : le 13 juin 2006 et du 3 octobre au 22 novembre 2006. Le Comité a entendu les chefs et d'autres représentants des Premières nations requérantes, y compris des chercheurs chevronnés travaillant dans les unités de recherche sur les revendications particulières des Premières nations. Ils ont présenté des recommandations non équivoques et parlé de leurs expériences du processus des revendications particulières du point de vue des Premières nations de la Nouvelle-Écosse, de l'Île-du-Prince-Édouard, du Nouveau-Brunswick, du Québec, de l'Ontario, du Manitoba, de la Saskatchewan, de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et du Yukon. Les gens de loi et les universitaires qui avaient une riche expérience de la politique et du processus des revendications particulières ont été entendus, de même que des fonctionnaires du MAINC, du ministère de la Justice, du Bureau du vérificateur général, et de la Commission des revendications des Indiens. Plusieurs présentations écrites ont été reçues et distribuées aux membres. Une liste des témoins entendus et des présentations reçues dans le cadre de cette étude sur les revendications particulières est présentée à l'annexe A.

Le cadre de référence de l'étude adopté par le comité le 3 octobre 2006 (Annexe D), soulevant sept questions clés, a été affiché dans le site Web du Comité et a été communiqué à tous les témoins éventuels. Ceux que le Comité a été en mesure de recevoir et d'entendre ont mis en évidence la nature et les raisons du délai anormalement long qui est nécessaire en général pour résoudre une revendication particulière. Ils ont fait part de leur expérience du processus et ont proposé des solutions. Surtout, ils ont fait des recommandations qui ont inspiré les recommandations du Comité.

III . CONSTATATIONS

A. Le processus vicié

1. Le processus est long et compliqué

Voici les étapes de base du processus de revendications particulières :

1. Présentation de la revendication
 - La Première nation requérante présente une revendication
2. Recherche sur la revendication par le Canada
 - Le ministère de la Justice formule une opinion juridique sur la revendication
 - Le Canada évalue s'il accepte ou non la revendication aux fins de négociations
3. Acceptation ou rejet de la revendication par le Canada et option des requérants
 - Le requérant est informé de la décision du gouvernement fédéral
 - Si la revendication est acceptée (c.-à-d. si une obligation légale est constatée), la revendication passe à l'étape de la négociation
 - Si elle est refusée (c.-à-d. si aucune obligation légale n'est constatée), a) le requérant peut présenter plus de renseignements au MAINC; ou b) le requérant peut demander à la Commission des revendications des Indiens d'intervenir; ou c) le requérant peut entamer une poursuite
4. Négociations
 - Les parties établissent un cadre de travail des négociations en vue d'une entente de principe (EP)
 - L'AE devient une entente portant règlement
 - Signature de l'entente portant règlement
5. Mise en œuvre
 - Transfert de terres ou de fonds (selon l'entente)

Un organigramme plus détaillé du processus (annexe B) a été fourni au Comité par les fonctionnaires du ministère lorsqu'ils ont comparu le 13 juin 2006.

i) Le système ne fonctionne pas

D'après les statistiques du ministère, le gouvernement fédéral a résolu environ 20 p. 100 des 1 337 revendications particulières qui ont été déposées par les Premières nations entre le 1er avril 1970 et le 30 septembre 2006. Parmi les 1 337 revendications déposées, 275 ont été réglées et 861 restent en instance. Parmi les 861 revendications en instance, 632 sont examinées par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) ou par le ministère de la Justice. Les 201 revendications restantes ont été rejetées, fermées ou renvoyées à recours administratif¹⁸.

¹⁸ MAINC, Direction générale des revendications particulières, Mini-sommaire national, disponible à l'adresse Internet : http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/clm/nms_f.pdf.

ii) Le processus n'inspire pas confiance aux Premières nations

Le Comité reconnaît les efforts du gouvernement du Canada pour résoudre les revendications présentées par les Premières nations contre lui, mais il s'inquiète profondément de l'inefficacité du processus fondé sur la politique des revendications particulières établie dans *Dossier en souffrance*. (Les grandes lignes de cette politique sont présentées dans le cadre de référence de cette étude, voir Annexe D). Les témoins nous ont informés que les revendications des Premières nations ne sont pas traitées de façon efficiente; il y a une quantité énorme et croissante de revendications particulières en instance dans le système.

Aucun des témoins qui a comparu devant le Comité n'a tenté de justifier les effets de la politique et du processus actuels sur les requérants. Peu importe s'ils étaient des fonctionnaires gouvernementaux, des universitaires, des gens de loi ou des représentants ou des requérants des Premières nations, les témoins étaient pratiquement unanimes pour dire que le processus actuel ne répondait pas et ne pouvait pas répondre aux objectifs énoncés dans la politique des revendications particulières. Le Comité a appris que ni la politique, ni le processus ne fonctionnent bien.

En ce qui concerne les difficultés relatives au processus même, les témoins ont énuméré divers facteurs qui expliquent pourquoi il avait tendance à entraîner des retards excessifs. Mentionnons la pénurie de personnel, le roulement du personnel, la perte de mémoire corporative et de continuité, l'absence d'expertise au MAINC et le manque d'avocats au ministère de la Justice, y compris des avocats de langue française pour traiter les revendications provenant des bandes du Québec. Le manque de transparence et de communication a été mentionné comme cause des retards, parce que les requérants ne savaient pas très bien ce qui était nécessaire ni de quelle façon les décisions étaient prises.

Il est considéré que le dédoublement du travail à l'étape de la « contre-vérification » ou de la « confirmation », lorsque le MAINC juge nécessaire de refaire la recherche mais en pouvant consulter un nombre plus grand de documents que les requérants, coûte cher et prend du temps¹⁹. Selon le système actuel, la Première nation embauche un chercheur qui fait toute la recherche et ensuite, le Canada embauche une autre personne pour refaire ce travail. « Ce chevauchement ajoute des années au processus et augmente habituellement de 30 000 \$ à 50 000 \$ le coût d'une revendication²⁰ ». Tous ces facteurs s'accumulent pour alourdir le travail.

Tracey Cutcliffe, qui représentait la Mi'kmaq Confederacy of Prince Edward Island, a qualifié le processus de bancal :

... le processus des revendications en l'état actuel est très bancal. Sa mise en œuvre se perd dans des méandres bureaucratiques que même les participants les plus chevronnés peinent à comprendre. Malheureusement, les redondances, le manque de communication et les nombreux retards font tous ressortir l'inefficacité du processus actuel²¹.

¹⁹ *Délibérations*, 31 octobre 2006, Denis Brassard, Conseil tribal Mamuitun

²⁰ *Délibérations*, 4 octobre 2006, Kim Fullerton

²¹ *Délibérations*, 7 novembre 2006

Le professeur de droit Bryan Schwartz croit que le processus est trop difficile pour les requérants et qu'il ne présente aucune garantie de succès :

Trop d'obstacles faisaient entrave au règlement d'une revendication dans le cadre du système. On aurait dit un labyrinthe dans lequel le *ministre pouvait contrôler* certains points d'étranglement et repousser la question indéfiniment²². [italique ajouté]

Audrey Stewart, directrice générale de la Direction générale des revendications particulières (DGRP), a affirmé au Comité que le MAINC reconnaît que le processus de négociation des revendications territoriales particulières est beaucoup trop long. Elle a ajouté que le ministère s'était engagé dans des efforts pour simplifier le processus notamment en regroupant les revendications selon leur type afin de raccourcir la période de temps nécessaire pour obtenir un avis juridique de la part du ministère de la Justice²³. La Direction générale cherche également des façons de réaliser des économies de temps et d'argent en négociant toutes les revendications d'une Première nation en même temps.

Les gens de loi, qui ont une vaste expérience de la DGRP, ont des réserves quant à ce qui peut être accompli en déployant plus d'efforts ministériels. Un d'entre eux croyait que le MAINC n'a « pas les capacités organisationnelles et fonctionnelles » qu'il faut pour regrouper les revendications afin de les traiter de façon plus efficiente. « Il faudrait qu'un organisme différent s'en charge²⁴. »

Des témoins ont souligné les répercussions socio-économiques indésirables pour les Premières nations qu'occasionnait le retard de la remise aux Premières nations de leur dû. Ils ont fait des mises en garde contre l'escalade des tensions si les griefs légitimes des Premières nations n'étaient pas traités.

Conseiller juridique pour diverses Premières nations, Jerome Slavik, qui a une vaste expérience directe du processus, a mis en garde le Comité relativement à la gravité des problèmes que comportaient la politique et le processus actuels.

Les connaissances et l'expérience acquise me permettent d'affirmer que les problèmes opérationnels, structurels et stratégiques dont le processus de règlement des revendications particulières est affligé existaient depuis le tout début. Il s'agit de problèmes endémiques qui nécessitent des changements radicaux et fondamentaux. Il est impossible de les régler en modifiant des détails du processus. Ces problèmes sont trop importants et trop enracinés et ont d'énormes conséquences auxquelles il faut s'attaquer²⁵.

Il fait partie de ceux qui croient que l'ensemble du processus est vicié et que, par conséquent, le coût encouru par le gouvernement du Canada et par conséquent, par les Canadiens, pour résoudre ces questions augmente. Le Comité a entendu le grand consensus sur la nécessité

²² *Délibérations*, 3 octobre 2006

²³ *Délibérations*, 13 juin 2006

²⁴ *Délibérations*, 4 octobre 2006, Jerome Slavik

²⁵ *Délibérations*, 4 octobre 2006, Jerome Slavik

de réformer le système d'évaluation des revendications mais l'allocation de ressources dans le système actuel ne changera en rien, d'après Ralph Abramson, les périodes d'attente²⁶.

2. Le processus donne lieu à un conflit d'intérêts

La principale inquiétude des revendicateurs au sujet du processus de règlement des revendications particulières est le conflit d'intérêts apparent, puisque le gouvernement du Canada semble être à la fois juge et partie²⁷. Des témoins parlant au nom des Premières nations revendicatrices estimaient que le processus n'est ni équitable, ni indépendant ni impartial. Selon eux, c'est l'une des principales raisons pour lesquelles il est si lent et inefficace²⁸. Les juristes et les spécialistes qui ont témoigné ont indiqué que le conflit d'intérêts est la principale justification d'une réforme. Ainsi, Wayne Nicholas, membre de la Première nation Tobique au Nouveau-Brunswick, a déclaré :

J'ai commencé à m'occuper du dossier des revendications territoriales de la Première nation Tobique en 1984. Nous avions constaté que la Couronne était en conflit d'intérêts du fait que le Canada agissait à la fois comme juge, jury et procureur dans le processus de règlement des revendications territoriales particulières. Le Canada, en tant que procureur, examine les éléments du grief et rejette ou autorise la demande de revendication territoriale de la Première nation. Le Canada, en tant que jury, évalue les aspects du grief et propose une solution en vue de régler la revendication territoriale. Le Canada, en tant que juge, décide de rejeter la revendication ou d'accorder un dédommagement. Le processus n'est ni juste ni équitable et doit être modifié²⁹.

Le chef du Grand Conseil John Beaucage, de l'Union of Ontario Indians, a déclaré que le rôle d'AINC dans le système actuel « ressemble beaucoup à être juge, jury et bourreau dans l'Ouest d'autrefois »³⁰.

Les témoins représentant les revendicateurs ont indiqué assez clairement qu'ils ne croient pas que le gouvernement fédéral agit dans leur intérêt dans les revendications particulières. Certains ont affirmé que le gouvernement n'a aucun intérêt à régler rapidement les revendications particulières³¹. D'autres estiment qu'on leur offre un règlement à prendre ou à laisser, et ils ont donc l'impression que le gouvernement a d'autres priorités que le règlement équitable des revendications particulières.

Parfois, il semble que le Canada est trop préoccupé à faire preuve d'équité à l'égard du peuple du Canada en général, des communautés environnantes. Nous sommes d'avis que cela entre en conflit avec la responsabilité fiduciaire du Canada à l'égard des Premières nations³².

²⁶ *Délibérations*, 18 octobre 2006, TARR MB

²⁷ *Délibérations*, 18 octobre 2006, TARR MB

²⁸ *Délibérations*, 21 novembre 2006, Peter DiGangi, Secrétariat de la Nation algonquine; *Délibérations*, 21 novembre 2006, chef du Grand Conseil John Beaucage, Union of Ontario Indians (UOI); *Délibérations*, 8 novembre 2006, Tribu des Blood

²⁹ *Délibérations*, 17 octobre 2006

³⁰ *Délibérations*, 21 novembre 2006

³¹ *Délibérations*, 31 octobre 2006, Denis Brassard, Conseil tribal Mamuitun

³² *Délibérations*, 8 novembre 2006, Tribu des Blood

Les revendications peuvent s'éterniser quand les revendicateurs estiment qu'on leur offre des « ententes à rabais » ou que l'acceptation équivaut dans la pratique au rejet de la revendication. Ils ont l'impression que le personnel de JC cherche principalement à défendre les intérêts du Canada.

Si une revendication particulière fait l'objet de différents manquements, la Première nation va revenir à la charge, même si la revendication est rejetée une première fois. Elle va déposer de nouveaux arguments et de nouveaux faits historiques. On a parfois l'impression que c'est un peu pour se débarrasser d'une revendication particulière qu'elle va être acceptée, mais l'acceptation porte sur une partie infime des manquements qui sont identifiés dans la revendication³³.

Même lorsque des ententes sont mises en œuvre, des conflits sont évidents. Un exemple frappant a été donné par le témoin de l'organisation relativement nouvelle des Premières nations, le Comité des revendications particulières de la Colombie-Britannique :

Même jusqu'à tout récemment, quand nous avons eu la possibilité de négocier un règlement concernant l'une de nos revendications sur la réserve Douglas à Chilliwack, l'un des lopins de terre qu'ils nous ont offerts était un marécage. On penserait que cela se serait produit il y a cent ans. Au contraire, ça s'est produit il y a environ quatre ans... ils nous ont offert un marécage. Ils nous ont offert un sanctuaire d'oiseaux qu'ils voulaient transformer en sanctuaire d'oiseaux. Il serait resté un sanctuaire d'oiseaux, mais nous en aurions été les propriétaires. Quand nous parlons de l'honneur de la Couronne, ils sont assez constants. Nous sommes toujours dans la même situation où nous nous trouvions il y a cent ans. Nous essayons toujours de négocier. L'un des autres lopins de terre qu'ils nous ont offerts était une aire de lancement de fusées dont le MDN n'avait plus besoin, mais il y aurait fallu dépenser des millions de dollars pour la restaurer parce qu'on y trouve des bombes et des munitions non explosées. Vous avez probablement entendu parler de gens en Alberta qui ont déboursé des millions de dollars pour restaurer un terrain du MDN qui leur a été transféré. On nous offre la même chose. Il y a beaucoup de terres publiques dans notre région, mais aucune d'elles ne nous est offerte. On nous offre des terres dont personne d'autre ne veut³⁴.

Le niveau de frustration augmente lorsque les Premières nations ont l'impression que l'offre qu'on leur fait est « à prendre ou à laisser ».

Divers témoins estimaient que le bien-fondé des revendications était établi en fonction de critères trop juridiques ou politiques.

On procède à une évaluation des risques. « Si nous nous adressons aux tribunaux, allons-nous perdre? » Si l'évaluation révèle que le ministère a 90 p. 100 de possibilités de perdre, à ce moment-là, il négociera. Moins il a de risques de perdre, plus il se demandera si cela vaut la peine de négocier. Si l'avocat du ministère de la Justice est

³³ *Délibérations*, 31 octobre 2006, Denis Brassard, Conseil tribal Mamuitun

³⁴ *Délibérations*, 7 novembre 2006, Grand chef Ken Malloway, British Columbia Specific Claims Committee (BCSCC)

d'avis que la Couronne a 40 p. 100 de chances d'avoir gain de cause, le gouvernement sera moins porté à négocier. [...]

Je crois savoir que ce ne sont pas véritablement les avocats qui rendent la décision finale, parce qu'au bout du compte, c'est au ministre ou au sous-ministre qu'il appartient d'accepter ou de rejeter une demande concernant une revendication. Il y a un comité au sein d'AINC qui examine la validité des revendications et formule des recommandations sur ce qu'il convient de faire. L'avis des avocats de la Couronne quant aux risques que court le ministère public compte tout de même pour beaucoup³⁵.

Même la vérificatrice générale du Canada a reconnu que certaines Premières nations engagées dans le processus de règlement des revendications particulières pourraient avoir du mal à faire confiance à AINC :

Le ministère reconnaît la nature conflictuelle des rôles qu'il joue. D'une part, il rend des services aux Premières nations, fournit du financement pour leurs programmes et, d'autre part, il est poursuivi par les Premières nations devant les tribunaux lorsqu'il ne respecte pas ses obligations. Son rôle de fiduciaire auprès des Premières nations est un exemple. Plusieurs rôles sont conflictuels en soi.

C'est au gouvernement de s'organiser comme il le souhaite, mais il doit tenir compte du fait qu'il est difficile d'entretenir une relation de confiance avec les Premières nations dans ces conditions³⁶.

De l'avis de Sylvia Duquette, avocate générale et directrice, Revendications particulières, Justice Canada, il n'y a pas de conflit d'intérêts parce que les deux parties sont représentées par des avocats.

Dans le contexte des négociations où les deux parties sont représentées, la Couronne se trouve toujours en position de fiduciaire des peuples autochtones. En revanche, nous n'assumons pas des fonctions de fiduciaires, parce que nous ne contrôlons alors ni les terres ni les actifs. Nous administrons un programme de négociation. Voilà pourquoi il est important que, tout au long de ce processus — et j'insiste à ce sujet — les deux parties soient représentées par leurs propres avocats. Les avocats des Premières nations sont présents dès l'étape du dépôt de la revendication et ils le demeurent pendant toute la durée des négociations ainsi que de la rédaction de l'entente portant règlement. En cas de litige, nous sommes tout de même investis d'une responsabilité de fiduciaire envers les Premières nations. Là encore, les deux parties sont représentées par des avocats.³⁷

Il n'y a pas de conflit d'intérêt d'après les ministères. Le gouvernement cède sa fonction fiduciaire aux Premières nations lorsqu'ils ont obtenu des avocats séparés³⁸.

³⁵ *Délibérations*, 21 novembre 2006, Peter DiGangi, Secrétariat de la Nation algonquine

³⁶ *Délibérations*, 18 octobre 2006

³⁷ *Délibérations*, 13 juin 2006, Sylvia Duquette, Ministère de la Justice

³⁸ *Délibérations*, 13 juin 2006, Sylvia Duquette, Ministère de la Justice

3. Le processus dispose de ressources limitées

L'honorable Jim Prentice, ministre des Affaires indiennes et du Nord, a indiqué que le nombre de revendications particulières soumises à un examen a doublé depuis 1993 mais que cette hausse a coïncidé avec une diminution du personnel. Le contexte juridique dans lequel les revendications particulières sont examinées change constamment³⁹.

Presque tous les témoins ont déclaré au Comité que ni les Premières nations ni le gouvernement fédéral ne possèdent les ressources financières et humaines suffisantes pour gérer l'arriéré actuel de revendications particulières⁴⁰. Espérant sans doute qu'une augmentation des ressources accélérerait le processus, la plupart des témoins ont demandé d'accroître les budgets et le personnel. Leurs budgets ayant été réduits pour négocier les revendications, les fonctionnaires de la DGRP, d'AINC et de JC ont demandé plus de personnel pour éliminer l'arriéré des revendications⁴¹.

De nombreux témoins des Premières nations et d'autres témoins ont évoqué le roulement fréquent des fonctionnaires et l'apprentissage accéléré des dossiers des revendications particulières parmi les facteurs qui ralentissent le processus⁴². Dans les études qui portent sur AINC mais pas précisément sur les revendications particulières, la vérificatrice générale a constaté que les taux élevés de roulement du personnel empêche la direction d'accorder l'attention nécessaire au suivi pour vérifier si l'on atteint les objectifs⁴³.

Le ministre Prentice a confirmé qu'on manque de personnel pour examiner les revendications et entreprendre des négociations avec les Premières nations⁴⁴. Le professeur Coyle, ancien conseiller de la Commission sur les Indiens de l'Ontario, Renée Dupuis, présidente de la Commission des revendications des Indiens, et d'autres, ont insisté sur ce point et ajouté qu'il faut affecter plus de ressources financières aux règlements⁴⁵. Le professeur Coyle soutient que le maintien de limites artificielles des montants totaux affectés chaque année au règlement des revendications retarde les règlements⁴⁶. La Commission des revendications des Indiens a besoin de plus de ressources pour réaliser son mandat mais elle croit que les Premières nations ont aussi besoin de ressources supplémentaires pour faire des recherches, préparer leurs revendications et négocier leurs revendications avec le gouvernement⁴⁷.

Le Comité a appris que les Premières nations se sentent incapables de poursuivre correctement leurs revendications particulières parce qu'elles n'ont pas les ressources financières et humaines nécessaires pour effectuer les recherches, ou présenter, négocier et régler les revendications⁴⁸. Elles constatent un écart entre les ressources dont disposent les Premières nations et celles du gouvernement du Canada dans ce domaine :

³⁹ *Délibérations*, 1^{er} novembre 2006, ministre Prentice

⁴⁰ *Délibérations*, 18 octobre 2006, Federation of Saskatchewan Indian Nations (FSIN)

⁴¹ *Délibérations*, 13 juin 2006, Audrey Stewart, MAINC

⁴² *Délibérations*, 17 octobre 2006, Wayne Nicholas, membre de la Première nation Tobique; *Délibérations*, 21 novembre 2006, chef du Grand Conseil John Beaucage, UOI

⁴³ *Délibérations*, 18 octobre 2006

⁴⁴ *Délibérations*, 1^{er} novembre 2006

⁴⁵ *Délibérations*, 1^{er} novembre 2006

⁴⁶ *Délibérations*, 3 octobre 2006

⁴⁷ *Délibérations*, 1^{er} novembre 2006, Renée Dupuis

⁴⁸ *Délibérations*, 21 novembre 2006, John Beaucage, UOI; *Délibérations*, 7 novembre 2006, Ken Malloway, BCSCC

Les Premières nations n'ont pas, et n'auront jamais, les mêmes ressources que la Direction générale des revendications particulières. La Direction générale des revendications particulières peut compter sur l'ensemble du ministère de la Justice du Canada pour évaluer les revendications et préparer ses arguments juridiques⁴⁹.

Les Premières nations manquent souvent « d'experts formés dans les domaines de recherche, d'analyse juridique et de négociation, et doivent souvent utiliser les services de chercheurs, d'avocats et de négociateurs qui ne font pas partie de leur collectivité pour les aider à faire progresser leur revendication particulière⁵⁰.

Le Comité a appris que les recherchistes des Premières nations ont un accès inégal aux dossiers, ce qui favorise le gouvernement. Les « gens qui mènent les recherches... ne peuvent avoir accès aux mêmes documents que leurs homologues du gouvernement et doivent parfois attendre plus longtemps pour les obtenir »⁵¹. Le Comité a appris que des obstacles ou des délais dans l'obtention du matériel de recherche poussent les Premières nations à utiliser des recherches contrôlées ou grandement influencées par le gouvernement. Étant donné que les demandes d'accès à l'information ne sont pas une bonne solution, Peter Di Gangi, porte-parole du Secrétariat de la Nation algonquine (SNA), a proposé que les recherchistes qui travaillent pour les Premières nations aient accès également aux dossiers pertinents du Ministère.

Les porte-parole des Premières nations ont déclaré que le financement disponible pour la recherche menée par les Premières nations n'a pas augmenté depuis dix ans. Le fonctionnement des services de recherche est perturbé sans cesse à cause d'interruptions du financement⁵².

4. Les recherches se font par du personnel mal formé

Plusieurs témoins ont mentionné qu'il faut une formation et des compétences spécialisées pour effectuer des recherches sur les revendications particulières. Un témoin a indiqué que les recherchistes d'AINC et des Premières nations devraient recevoir la même formation et a fait observer que : « Cette formation pourrait favoriser des normes semblables de validité de la recherche et des revendications⁵³. » D'après M. Slavik et d'autres, le niveau des connaissances, des études et de la mémoire institutionnelle est minimal à AINC. Dans son témoignage, il a déclaré : « Le service répète constamment les mêmes erreurs, ne réussit pas à établir un régime de gestion efficace et fonctionne mal d'une façon générale⁵⁴. »

Les représentants de la tribu des Blood, en Alberta, ont exprimé leur mécontentement au sujet de la qualité des recherches effectuées par des recherchistes à contrat d'AINC. Le Comité a appris que l'une de leurs revendications particulières a été rejetée à l'étape du rapport de confirmation parce que le recherchiste avait préparé par erreur une opinion juridique sur la revendication plutôt qu'une recherche historique. La tribu des Blood a constaté que la recherche a tendance à s'appuyer « sur de fausses représentations, une surgénéralisation, un grossissement unilatéral ou une mauvaise compréhension des données

⁴⁹ *Délibérations*, 8 novembre 2006, Tribu des Blood

⁵⁰ *Délibérations*, 21 novembre 2006, John Beaucage, UOI

⁵¹ *Délibérations*, 21 novembre 2006, Peter Di Gangi, SNA

⁵² *Délibérations*, 21 novembre 2006, Peter Di Gangi, SNA

⁵³ *Délibérations*, 21 novembre 2006, John Beaucage, UOI

⁵⁴ *Délibérations*, 4 octobre 2006, Jerome Slavik

factuelles présentées par la tribu des Blood relativement à une revendication donnée ». Trouvant que « les agents mandatés par la Direction générale des revendications particulières utilisent souvent une phraséologie et des termes qui témoignent d'un parti pris à l'encontre de la tribu des Blood », ils estiment que certains « recherchistes ne semblent pas reconnaître le caractère unique et l'histoire particulière de la tribu des Blood »⁵⁵.

La tribu des Blood a également constaté des problèmes méthodologiques dans les recherches sur les revendications particulières comme des références mal citées ou pas citées du tout; la prise en compte et citation de documents qui n'ont rien à voir avec la revendication; qui aboutissent à des « conclusions qui ne sont pas étayées par les faits ». Puisqu'ils estiment que les paramètres ainsi que les recherches historiques et le rapport de confirmation contredisent souvent les renseignements fournis par la tribu des Blood, leurs représentants ont suggéré que les Premières nations soient consultées lors de la sélection des contractuels embauchés pour rédiger les rapports de confirmation pour AINC. La tribu des Blood aimerait également que les recherchistes tiennent compte des témoignages oraux dans leurs rapports⁵⁶.

5. Les communications sont mauvaises

La fonctionnaire de JC a déclaré au Comité, comme la plupart des autres témoins par la suite, que le délai le plus long dans le processus d'évaluation des revendications est le temps que prend JC quand AINC lui demande de fournir un « avis juridique ». JC a besoin d'un plus grand nombre d'avocats pour rédiger les avis juridiques sur les revendications particulières proposées, a-t-elle affirmé. JC trouve l'ancienneté des incidents problématique. Les revendications sont complexes parce que les dossiers factuels historiques sont épais et le droit est « est complexe et il est sujet à des interprétations divergentes »⁵⁷.

i) Besoin de communication

Même si AINC affirme privilégier le processus de négociation « parce qu'il conduit à des solutions mutuellement acceptables »⁵⁸, les Premières nations affirment que JC est le principal responsable de la très grande lenteur du processus, parce que JC est isolé et ne se retrouve jamais à la table avec les Premières nations⁵⁹. La mauvaise communication a été signalée à maintes reprises parmi les causes de l'inefficience et des délais.

On a fait valoir la nécessité d'améliorer les communications, d'effectuer des recherches communes et de mener des négociations significatives et efficaces par des observations des représentants et des avocats des Premières nations comme celle-ci :

Le défaut fondamental du système actuel réside dans le fait qu'on travaille pendant des années sans jamais parler de la nature des revendications et sans essayer de trouver des moyens de les régler⁶⁰.

Les parties ne se rencontrent presque jamais à l'étape de la « validation », qui peut prendre de cinq à dix ans et pendant laquelle la Première nation fait des recherches sur la revendication et présente les résultats à la Direction générale des revendications particulières (DGRP), la

⁵⁵ *Délibérations*, 8 novembre 2006, Tribu des Blood

⁵⁶ *Délibérations*, 8 novembre 2006, Tribu des Blood

⁵⁷ *Délibérations*, 13 juin 2006, Sylvia Duquette

⁵⁸ *Délibérations*, 13 juin 2006, Audrey Stewart

⁵⁹ *Délibérations*, 17 octobre 2006, Wayne Nicholas, membre de la Première nation Tobique

⁶⁰ *Délibérations*, 4 octobre 2006, Kim Fullerton

DGRP commande la « recherche de confirmation », qui est envoyée à la Première nation pour examen, la DGRP envoie ensuite le tout au ministère de la Justice (JC), qui produit un avis juridique, et la Première nation est informée si la revendication a été acceptée ou rejetée par AINC. À chaque étape, les temps en vis-à-vis sont presque inexistant.

Le processus de règlement des revendications particulières est une forme de mécanisme de règlement des différends, mais son mode actuel de fonctionnement ressemble à une médiation sans médiateur. Il y a deux parties, les Premières nations et le Canada, sans personne pour les aider à avancer⁶¹.

La Commission des revendications des Indiens recommande plus de médiation entre les revendicateurs et le gouvernement tout au long du processus de revendication, pas seulement à la fin⁶².

Le Comité est sensible à la suggestion faite par Kim Fullerton et d'autres de recommander d'obliger « les parties à s'asseoir ensemble pour discuter, examiner les problèmes et chercher à trouver des solutions »⁶³.

ii) Besoin d'un mécanisme pour dénouer les impasses

Enfin, dans le témoignage sur l'état du processus actuel, des témoins ont fait remarquer au Comité qu'il n'existe pas de mécanisme adéquat pour régler les différends entre le Canada et une Première nation et entre le Canada et une province⁶⁴. C'est une autre cause de délai. Sans mécanisme de règlement des différends dans le système de négociation, les parties peuvent être obligées à s'adresser aux tribunaux.

6. Le processus porte sur des revendications complexes et variées

En entendant des témoins des Premières nations d'un territoire et de toutes les provinces sauf Terre-Neuve, le Comité a pu se faire une idée des différences régionales dans les revendications particulières, ce qui a contribué à surmonter la tendance initiale à penser que les revendications particulières touchent aux droits issus de traités dans les Prairies. Les revendications particulières peuvent aussi porter sur des questions comme les fonds en fiducie, la cession de terres de réserve, les baux, les droits de passage, les inondations et les arpentages. La période et le lieu rendent chaque revendication originale et distincte. À partir des témoignages entendus, le Comité en est venu à reconnaître que les origines historiques de ces revendications, conjuguées aux détails complexes qui se sont ajoutés avec le passage du temps, compliquent même les efforts les plus déterminés en vue de les régler.

Les témoins de la Colombie-Britannique se sont empressés de faire remarquer que la majorité des revendications particulières dans le système se concentrent dans cette province. Ils ont déclaré que le caractère unique des revendications particulières de la Colombie-Britannique doit être pris en considération dans toute nouvelle stratégie visant à réduire l'arriéré des revendications particulières⁶⁵. S'exprimant au nom de l'Union des chefs

⁶¹ *Délibérations*, 4 octobre 2006, Kim Fullerton

⁶² *Délibérations*, 1^{er} novembre 2006, Renée Dupuis

⁶³ *Délibérations*, 4 octobre 2006

⁶⁴ *Délibérations*, 3 octobre 2006, Michael Coyle

⁶⁵ *Délibérations*, 17 octobre 2006, Debbie Abbott, Union of British Columbia Indian Chiefs (UBCIC); *Délibérations*, 7 novembre 2006, Ken Malloway, BCSCC

autochtones de la Colombie-Britannique (UBCIC), Debbie Abbott pensait non seulement que l'affectation des ressources consacrées au règlement des revendications de la Colombie-Britannique devraient refléter « le nombre de revendications particulières venant des Premières nations de la Colombie-Britannique », mais aussi qu'il faudrait créer une création d'un organe indépendant pour les revendications de la Colombie-Britannique seulement. Son message au Comité de la part de l'UBCIC était qu'il faudrait un organe indépendant par région en raison du caractère unique des revendications dans les diverses régions du pays. Quant à la composition de ces organes, elle a déclaré : « Nous voudrons que des membres de communautés indépendantes siègent à ce tribunal, qui ne représenteraient pas le gouvernement ni les Premières nations. »

La création de réserves en Colombie-Britannique est le produit d'une série d'anciennes commissions des réserves dans cette province. Le gouvernement fédéral n'a pas été aussi actif que dans certaines autres provinces, d'où la nécessité de tenir compte des antécédents particuliers des réserves en Colombie-Britannique dans le règlement des revendications particulières dans cette province⁶⁶.

Le Comité a aussi appris que le paysage des revendications particulières dans les Maritimes est unique parce que l'histoire remonte à une période antérieure à la Confédération. La situation dans les Maritimes ressemble à celle de la Colombie-Britannique. Dans les Prairies, la plupart des réserves ont été créées de manière assez simple en vertu de traités postérieurs à la Confédération.

Denis Brassard, qui représentait le Conseil tribal Mamuitun du Québec, a rappelé au Comité que de nombreuses provinces, comme le Québec, n'ont pas de processus de règlement des revendications particulières ou ne reconnaissent pas les revendications particulières. Par conséquent, la Première nation « ne connaît pas les résultats d'une négociation de ce genre avec la province »⁶⁷.

Étant donné que le gouvernement fédéral ne possède pas beaucoup de terres comparativement aux provinces, le règlement de nombreuses revendications porte sur des terres qui appartiennent aux provinces. Pour cette raison, le Comité a entendu que : « Le Canada ne peut pas agir unilatéralement dans un processus de règlement des revendications. Les dix provinces et les trois territoires doivent y participer. Autrement, il ne fonctionnera pas dans le cas des revendications qui remontent à une période antérieure à la Confédération⁶⁸. »

L'expert-témoin Kim Fullerton a indiqué que « ces questions ne relèvent pas exclusivement de la compétence du Canada. Presque toutes les revendications d'avant la Confédération nécessitent une participation provinciale pour en arriver à un règlement »⁶⁹. Le Comité a appris que certaines provinces s'efforcent raisonnablement bien de régler les revendications, certaines mieux que d'autres.

[L]e gouvernement de l'Ontario refuse de siéger avec des représentants de la Commission sur les revendications particulières des Indiens parce qu'il ne veut pas

⁶⁶ *Délibérations*, 17 octobre 2006, Debbie Abbott, UBCIC

⁶⁷ *Délibérations*, 31 octobre 2006

⁶⁸ *Délibérations*, 4 octobre 2006, Kim Fullerton

⁶⁹ *Délibérations*, 4 octobre 2006

avoir affaire à elle. La médiation peut être difficile dans ces conditions parce que le règlement de la plupart sinon de toutes les revendications d'avant la Confédération nécessite la présence de la province à la table de négociation⁷⁰.

La participation des provinces est essentielle pour régler de nombreuses revendications.

Rejeter la responsabilité sur le dos du gouvernement fédéral ou de la province ne sert personne et tarde le règlement final des revendications particulières. Denis Brassard estimait que le gouvernement fédéral devrait agir au nom des gouvernements provinciaux durant les négociations. « Il ne devrait pas imposer aux provinces la moitié des indemnisations et laisser les Premières nations défendre leur cause auprès des gouvernements provinciaux. » Il a également suggéré que le gouvernement fédéral verse la part des indemnisations des provinces et se fasse rembourser ensuite par les provinces⁷¹.

B. Une nouvelle approche proposée

1. Adopter un nouvel état d'esprit

Le Comité s'inquiète gravement de l'incapacité des gouvernements successifs de reconnaître l'ampleur du problème que représentent les revendications particulières et d'y affecter les ressources nécessaires pour le corriger efficacement. Il reconnaît que – pour des raisons financières, économiques, juridiques, sociales, politiques, historiques et morales décrites ci-dessous dans la section IV – le gouvernement du Canada doit agir immédiatement pour démontrer son engagement envers le règlement équitable et rapide des revendications particulières valides.

La majorité des témoins étaient d'avis que le gouvernement doit adopter une nouvelle approche pour régler les revendications particulières. L'absence de mécanisme d'appel efficace pour contester l'inaction ou les décisions du gouvernement dans les revendications particulières envenime la situation actuelle⁷², mais il y a aussi un consensus grandissant que le gouvernement doit changer sa vision des revendications particulières.

Le conseil probablement le plus frappant est venu de plusieurs témoins qui ont demandé au Comité d'exhorter le gouvernement à reconnaître l'ampleur de la responsabilité éventuelle des revendications particulières et à réagir en conséquence. Les témoins spécialistes, juristes et des Premières nations ont demandé au Comité de recommander que les revendications particulières soient examinées dans « nouvel état d'esprit » – un état d'esprit qui reconnaît la responsabilité éventuelle à l'égard des revendications particulières dans le cadre de la dette nationale. Ceux qui prônent cette nouvelle approche estiment que le gouvernement devrait considérer les montants dus au titre des revendications particulières non pas comme « une dépense discrétionnaire mais comme un investissement de capitaux dans l'avenir »⁷³ des collectivités des Premières nations. Ils ont recommandé de reconnaître qu'il ne s'agit plus de dépenses de programmes⁷⁴.

Afin d'obtenir les fonds requis pour que le processus fonctionne, ces témoins ont indiqué que ce changement d'attitude s'impose pour que le gouvernement ne considère plus les

⁷⁰ *Délibérations*, 4 octobre 2006, Kim Fullerton

⁷¹ *Délibérations*, 31 octobre 2006

⁷² *Délibérations*, 8 novembre 2006, Phil Fontaine, Assemblée des Premières nations

⁷³ *Délibérations*, 3 octobre 2006, Bryan Schwartz

⁷⁴ *Délibérations*, 3 octobre 2006, Bryan Schwartz; *Délibérations*, 8 novembre 2006, Tribu des Blood

revendications particulières comme un programme pour les Premières nations un peu comparable aux programmes dans des domaines comme la santé, l'éducation et le logement. Les revendications particulières sont plus prioritaires. Leur priorité est proportionnelle aux injustices historiques à réparer et à l'accumulation de plus en plus grande de revendications particulières.

Les témoins des Premières nations et du gouvernement ont affirmé que les budgets actuels des ressources humaines et financières affectées au processus existant sont nettement insuffisants. Un grand nombre de témoins ont soutenu catégoriquement que le gouvernement doit travailler avec les organisations des Premières nations pour établir un organe indépendant chargé de régler les revendications équitablement et rapidement afin que les revendicateurs ne soient pas obligés de se tourner vers les tribunaux.

Plusieurs témoins ont mentionné les avantages qu'il y aurait à intégrer la médiation et d'autres mécanismes de règlement des différends au processus existant. L'organisme indépendant proposé par le Groupe de travail mixte aurait offert, entre autres, des services de facilitation, de médiation et d'arbitrage non exécutoire à la demande des parties.

Quelques témoins ont demandé expressément une campagne d'éducation publique afin de dissiper les inquiétudes du public. D'autres ont demandé des recherches sur les coûts sociaux et économiques du non-règlement des revendications particulières.

Adopter une nouvelle approche face aux revendications particulières était au cœur de la plupart des recommandations faites au Comité et dont l'éventail allait de l'amélioration du processus actuel à court terme jusqu'à son remplacement par un organe indépendant à long terme.

Le Comité a entendu des experts établir un lien direct entre les erreurs présumées du gouvernement fédéral par le passé, notamment le fait que le Canada n'a pas tenu la promesse faite dans la Constitution de respecter les droits ancestraux et issus de traités et les problèmes actuels de pauvreté, de chômage et de toxicomanie des Premières nations⁷⁵. Seule « l'ignorance incroyable du gouvernement du Canada quant à l'étendue et à la nature du problème des revendications particulières » peut expliquer que le ministre des Affaires indiennes ait pu déclarer en 1991 que toutes les revendications particulières seraient réglées en 2000⁷⁶. Le Comité a entendu que le moment est maintenant venu d'admettre qu'AINC et JC n'ont pas la crédibilité, l'autorité, l'expertise et les ressources nécessaires pour résoudre le problème du règlement des revendications particulières.

Si le nombre des revendications et le passif éventuel correspondant étaient connus, ils constituerait la preuve de l'insuffisance flagrante des ressources affectées à ce processus par le gouvernement et surtout par Affaires indiennes et du Nord Canada. Ce serait extrêmement embarrassant⁷⁷.

⁷⁵ *Délibérations*, 4 octobre 2006, Alan Pratt; *Délibérations*, 3 octobre 2006, Bryan Schwartz

⁷⁶ *Délibérations*, 4 octobre 2006, Alan Pratt

⁷⁷ *Délibérations*, 4 octobre 2006, Jerome Slavik

2. Les revendications particulières dans l'optique économique

Bryan Schwartz, Jerome Slavik, Alan Pratt et d'autres ont fait valoir que le règlement des revendications particulières devrait être perçu comme une étape logique d'un plan d'action économique et non comme un élément du programme des griefs et des obligations juridiques. Le professeur Schwartz a présenté la contribution positive apportée par le règlement des revendications :

La résolution des revendications particulières est le seul accroissement de capital réel que ces bandes peuvent investir dans leur population, leur capital humain et leur économie afin de devenir autonomes, de ne plus nuire aux ressources et de contribuer au bien-être fiscal du Canada. Voilà la réalité du Canada. Lorsque les revendications particulières des bandes sont réglées, les ressources sont placées dans des fonds en fiducie et les bandes favorisent ainsi le développement communautaire et leur autonomie.⁷⁸

M. Slavik a ajouté : « Il faut restituer aux Premières nations leur capacité de participer aux économies régionales⁷⁹. »

Tous les témoins ont laissé supposer et certains ont même déclaré que « des avantages humains et des facteurs positifs découlent du règlement de ces revendications⁸⁰ ». En faisant du règlement des revendications particulières un vecteur d'investissement et de capitalisation pour les Premières nations, on en ferait « un instrument clé destiné à restituer aux Premières nations les terres et les ressources économiques dont elles avaient été privées par suite du non-respect des traités et de la violation des obligations légales⁸¹ ».

Le Comité a été avisé que la portée des obligations pouvant incomber au Canada et le coût des possibilités perdues pour les Premières nations doivent être évalués intégralement afin que le Cabinet et Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) aient l'information budgétaire nécessaire à la conception et à la mise en place d'un cadre efficace de règlement des revendications⁸².

M. Slavik a avisé le Comité que « sur la base des données de M^{me} Stewart, le passif éventuel en cours était estimé en 2005 à un minimum de six milliards de dollars.

Ma propre estimation – que les experts du domaine jugeraient fondée, je crois – atteint au moins le double de ce chiffre ». Dans son témoignage et son exposé subséquent, il a souligné que « les revendications des Premières nations et les poursuites connexes comptent parmi les plus importants passifs financiers et responsabilités légales éventuels du gouvernement du Canada dont il est au fait... Ils exigent une réponse exclusive, cohésive et systématique...⁸³ ».

Dans son témoignage, l'Assemblée des Premières Nations (APN) a demandé que la vérificatrice générale étudie les politiques du gouvernement en matière de revendications globales et particulières en se concentrant spécifiquement sur l'incidence des revendications

⁷⁸ *Délibérations*, 3 octobre 2006

⁷⁹ *Délibérations*, 4 octobre 2006

⁸⁰ *Délibérations*, 4 octobre 2006, Alan Pratt; *Délibérations*, 8 novembre 2006, Tribu des Blood

⁸¹ *Délibérations*, 4 octobre 2006, Jerome Slavik

⁸² *Délibérations*, 4 octobre 2006, Jerome Slavik; *Délibérations*, 4 octobre 2006, Alan Pratt

⁸³ Mémoire soumis par Jerome Slavik; *Délibérations*, 4 octobre 2006, Alan Pratt

particulières sur la dette nationale⁸⁴. La vérificatrice générale a mentionné au Comité que son Bureau étudierait toute demande d'examen des revendications particulières⁸⁵.

On a proposé plusieurs nouvelles approches, dont l'affectation d'une partie de l'excédent de 13 milliards de dollars au remboursement progressif du passif des revendications particulières⁸⁶. On a avancé que l'on pourrait payer les règlements à même les recettes générales (le Trésor), tout comme on l'a fait pour les pensionnats, et non à partir des budgets d'AINC⁸⁷. L'APN a proposé l'étude d'un plan semblable à celui utilisé pour la négociation et le versement de l'indemnisation aux victimes des pensionnats⁸⁸.

Le professeur Schwartz a reconnu qu'une démarche pratique est nécessaire :
Nous devons d'abord régulariser la situation afin que la hausse ne soit pas constante. Il est possible de le faire d'ici cinq à sept ans. Un investissement d'environ 30 millions de dollars permettrait au personnel du ministère de la Justice de traiter les revendications. Je crois que le budget actuel n'est que de 5 millions de dollars. Il faudrait de 800 millions à 1 milliard de dollars par année pour payer les revendications⁸⁹.

Pour le professeur Schwartz, ces chiffres sont une estimation des investissements nécessaires pour régulariser la situation et non seulement pour régler maintenant une dette en souffrance⁹⁰.

Le Comité a invariablement entendu qu'on doit hausser le plafond actuel de l'enveloppe des règlements. L'APN recommande l'affectation d'un milliard et demi de dollars pour relancer le processus et régler l'arriéré des revendications particulières⁹¹.

La négociation des règlements des revendications particulières soulève d'autres questions, entre autres, les Premières nations étant persuadées par AINC « d'emprunter de l'argent au gouvernement fédéral pour payer ses propres obligations puisque la partie fédérale n'a pas assez d'argent pour financer ses évaluations et ses études sur la perte de jouissance⁹² ».

Certains, comme la tribu des Blood, veulent une indemnisation forfaitaire et non des paiements échelonnés. « Ils devraient recevoir une indemnisation globale afin qu'ils puissent planifier intégralement le développement et les investissements communautaires⁹³. » L'Union des Indiens de l'Ontario (UIO) est d'avis que le gouvernement et les Premières nations devraient fixer ensemble les limites d'indemnisation de la nouvelle politique sur les revendications particulières⁹⁴.

⁸⁴ *Délibérations*, 8 novembre 2006

⁸⁵ *Délibérations*, 18 octobre 2006

⁸⁶ *Délibérations*, 4 octobre 2006, Alan Pratt

⁸⁷ *Délibérations*, 4 octobre 2006, Jerome Slavik

⁸⁸ *Délibérations*, 8 novembre 2006

⁸⁹ *Délibérations*, 3 octobre 2006

⁹⁰ *Délibérations*, 3 octobre 2006

⁹¹ *Délibérations*, 8 novembre 2006

⁹² *Délibérations*, 4 octobre 2006, Alan Pratt

⁹³ *Délibérations*, 8 novembre 2006

⁹⁴ *Délibérations*, 22 novembre 2006

L'APN a invité le gouvernement à s'engager à réduire de façon significative le nombre de revendications particulières dans les trois à cinq prochaines années⁹⁵. » L'UIO a pour sa part suggéré que la nouvelle politique prévoit un délai de cinq ans pour le traitement des revendications particulières. Le délai pourrait être prolongé à dix ans dans des circonstances particulières. L'UIO était d'avis que la nouvelle politique doit comprendre des mesures d'application et des sanctions pour le non-respect des délais⁹⁶.

3. L'établissement d'un processus géré efficacement

Combler les retards énormes du processus exige engagement, dévouement, expérience, connaissances et collaboration de la part de tous les intervenants⁹⁷.

Le Comité a appris que les politiques sur les revendications particulières devraient être plus « éclairées »⁹⁸. Au moins un témoin était d'avis que l'élaboration de nouveaux processus n'était pas obligatoire et qu'on pourrait en arriver à de meilleurs résultats en modifiant le système actuel⁹⁹. Un autre témoin a déclaré que les revendications particulières devraient être perçues comme une question apolitique¹⁰⁰. Plusieurs témoins de Premières nations et leurs mandataires revendicateurs ont indiqué que l'évaluation des revendications par le gouvernement devrait être moins rigoriste et plus transparente.

Même s'ils ont exprimé ce souhait de différentes façons, tous les témoins veulent une rationalisation du processus¹⁰¹. Le ministre est d'avis qu'il faut déterminer rapidement les revendications particulières valides, car les revendications non justifiées « absorbent des ressources qui devraient être affectées aux revendications fondées¹⁰² ». Tous plaident en faveur de lignes directrices et de procédures d'évaluation des revendications particulières afin de réduire les dédoublements et d'améliorer la communication¹⁰³. Les Premières nations ont aussi besoin de connaître les méthodes utilisées pour déterminer le bien-fondé d'une revendication pour ne pas avoir à chercher aveuglément une preuve susceptible de convaincre le gouvernement du bien-fondé de leur revendication¹⁰⁴.

Le Comité a entendu que l'amélioration des communications avec les Premières nations et la participation de celles-ci étaient nécessaires, surtout au moment de prendre des règlements pour gérer des institutions et des programmes et pour ériger des normes¹⁰⁵. On devrait fournir l'information aux Premières nations afin qu'elles « puissent avoir accès à un corpus de décisions, un corpus d'opinions juridiques¹⁰⁶ », tout comme le gouvernement.

⁹⁵ *Délibérations*, 8 novembre 2006

⁹⁶ *Délibérations*, 21 novembre 2006

⁹⁷ *Délibérations*, 17 octobre 2006, Wayne Nicholas, membre de la Première nation Tobique

⁹⁸ *Délibérations*, 22 novembre 2006, Rick O'Brien, Council of Yukon First Nations

⁹⁹ *Délibérations*, 17 octobre 2006, Wayne Nicholas, membre de la Première nation Tobique

¹⁰⁰ *Délibérations*, 21 novembre 2006, Peter DiGangi, Secrétariat de la Nation algonquine

¹⁰¹ *Délibérations*, 7 novembre 2006, Mi'kmaq Î.-P.-E.

¹⁰² *Délibérations*, 1^{er} novembre 2006

¹⁰³ *Délibérations*, 7 novembre 2006, Mi'kmaq Î.-P.-E.

¹⁰⁴ *Délibérations*, 22 novembre 2006, John Beaucage, UOI

¹⁰⁵ *Délibérations*, 18 octobre 2006, Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada

¹⁰⁶ *Délibérations*, 31 octobre 2006, Denis Brassard, Conseil tribal Mamuitun

4. Moins de litiges

« Nous souhaitons que la Couronne change d'attitude en matière de litiges¹⁰⁷. » « Le recours aux tribunaux est de moins en moins possible. Les tribunaux s'empressent d'appliquer des périodes de prescription¹⁰⁸ », et ils ne sont donc pas une tribune accessible ou appropriée.

La plupart des Premières nations n'ont pas des ressources financières, comme le gouvernement, pour mener une poursuite de cinq à sept ans. De plus, en cour, elles font face à plusieurs défis *techniques* dont des normes rigoureuses de preuve, des prescriptions rigides, des défenses musclées et des critères différents pour l'indemnisation et des dommages¹⁰⁹.

Le « gouvernement du Canada ordonne à ses avocats de recourir à tous les artifices de procédures possibles pour retarder le procès, chercher des faux-fuyants, compliquer les choses et faire monter les frais juridiques » et cette façon de procéder « n'est pas une façon honorable d'agir à l'égard d'une dette juste¹¹⁰ ».

L'APN a fait savoir au Comité qu'elle veut que le gouvernement précise les périodes de prescription visant les revendications qui sont maintenant statuées par les provinces, ce qui crée des normes différentes à la grandeur du Canada. L'APN souhaite donc que des fonds soient accordés aux Premières nations pour régler le coût des litiges si elles ne désirent pas suivre le processus de règlement des revendications particulières¹¹¹.

5. La création d'un organisme indépendant

Le ministre Prentice a déclaré devant le Comité qu'il faut mettre en place un organisme indépendant de règlement des revendications. Selon lui, cet organisme « pourrait mesurer les progrès, contrôler les progrès, faire avancer les dossiers et rassembler les parties ». Afin que cet organisme indépendant puisse accélérer le règlement, le ministre était d'avis que le gouvernement et les Premières nations devaient accepter d'être liés à ses décisions¹¹².

Les Premières nations ont expliqué au Comité qu'un organisme indépendant doit garantir l'équité et le règlement rapide des revendications particulières¹¹³. Pour le professeur Coyle, cet organisme serait capable de régler les revendications litigieuses rapidement et jouirait du même respect que les tribunaux¹¹⁴. L'APN favorise la création d'une commission indépendante des revendications et croit que celle-ci est essentielle à l'amélioration du processus actuel¹¹⁵. Les Premières nations croient qu'elle est nécessaire pour éliminer le conflit d'intérêt comme le recommandait le rapport du GTM¹¹⁶. Elles pensent donc qu'elles et le gouvernement devraient mettre ensemble sur pied cet organisme indépendant¹¹⁷.

¹⁰⁷ *Délibérations*, 4 octobre 2006, Alan Pratt

¹⁰⁸ *Délibérations*, 3 octobre 2006, Bryan Schwartz

¹⁰⁹ Mémoire soumis par Jerome Slavik

¹¹⁰ *Délibérations*, 4 octobre 2006, Alan Pratt

¹¹¹ *Délibérations*, 8 novembre 2006

¹¹² *Délibérations*, 1^{er} novembre 2006

¹¹³ *Délibérations*, 18 octobre 2006, TARR MB; *Délibérations*, 7 novembre 2006, BCSCC

¹¹⁴ *Délibérations*, 3 octobre 2006

¹¹⁵ *Délibérations*, 8 novembre 2006

¹¹⁶ *Délibérations*, 21 novembre 2006, Peter DiGangi, SNA; *Délibérations*, 21 novembre 2006, John Beaucage, UOI; *Délibérations*, 7 novembre 2006, Mi'kmaq Î.-P.-É.

¹¹⁷ *Délibérations*, 21 novembre 2006, John Beaucage, UOI; *Délibérations*, 18 octobre 2006, TARR MB

Le ministre Prentice croit que le gouvernement du Canada, en tant que centre d'excellence, doit être relié institutionnellement à l'organisme¹¹⁸. Denis Brassard est d'avis que l'organisme aidera à constituer un corpus d'opinions et de doctrines sur les revendications particulières ainsi que sur les « manquements qui sont acceptables ».

Il pense qu'il serait imprudent de *légaliser* l'organisme indépendant en raison de l'absence de jurisprudence¹¹⁹. La vérificatrice générale a souligné que l'organisme indépendant devra « recevoir le financement nécessaire afin d'éviter que des retards ne se reproduisent¹²⁰ ».

Les Premières nations veulent un organisme indépendant qui fera en sorte que les revendications ne dorment pas dans le système pendant des décennies. Elles veulent aussi un mécanisme qui obligera le gouvernement à prendre une décision et qui pressera les Premières nations et le gouvernement à en arriver à une entente¹²¹. La Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan souhaite que l'organisme indépendant puisse prendre des décisions exécutoires¹²². Le chef Morris Shannacappo, représentant le Centre de recherche sur les droits ancestraux et issus de traités du Manitoba (TARR), était d'avis qu'un représentant des Nations Unies pourrait agir en tant qu'observateur ou de membre de l'organisme¹²³.

Des témoins de la Colombie-Britannique et de l'Ontario ont mentionné la création d'un organisme indépendant dans chaque province ou région¹²⁴. Le chef du Grand conseil Beaucage de l'UIO percevait pour sa part un organisme de cinq à six membres composé de juges à la retraite et de membres des Premières nations¹²⁵. La tribu des Blood croit que les Premières nations devraient avoir voix dans les nominations initiales et les renouvellements¹²⁶.

La façon d'établir l'organe indépendant a été bien sûr soulevée aux audiences. La plupart des témoins soutiennent qu'il serait trop long et sans doute inutile de repartir à zéro quand tant d'efforts ont été consacrés à la question il y a quelques années.

Beaucoup endossent la recommandation du professeur Schwartz et de l'Assemblée des Premières nations : reprendre le dossier où il était avant l'adoption de la *Loi sur les règlements des revendications particulières*¹²⁷. On affirme que le gouvernement doit établir, de concert avec les Premières nations, une commission indépendante¹²⁸. En d'autres mots, l'APN et le fédéral devraient négocier un ensemble modeste de changements à la *Loi*, pour en corriger les lacunes principales; les parties devraient collaborer à résoudre le problème¹²⁹.

Comme la plupart des revendications particulières en suspens émanent de Colombie-Britannique, le Comité donne beaucoup d'importance à l'avis du grand chef Ken Malloway,

¹¹⁸ *Délibérations*, 1^{er} novembre 2006

¹¹⁹ *Délibérations*, 31 octobre 2006

¹²⁰ *Délibérations*, 18 octobre 2006

¹²¹ *Délibérations*, 18 octobre 2006, FSIN; *Délibérations*, 31 octobre 2006, Denis Brassard, Conseil tribal Mamuitun

¹²² *Délibérations*, 18 octobre 2006

¹²³ *Délibérations*, 18 octobre 2006

¹²⁴ *Délibérations*, 21 novembre 2006, John Beaucage, UOI; *Délibérations*, 17 octobre 2006, Debbie Abbott, UBCIC

¹²⁵ *Délibérations*, 21 novembre 2006

¹²⁶ *Délibérations*, 8 novembre 2006

¹²⁷ *Délibérations*, 17 octobre 2006, Debbie Abbott, UBCIC

¹²⁸ *Délibérations*, 8 novembre 2006, APN

¹²⁹ *Délibérations*, 3 octobre 2006, Bryan Schwartz

du Comité des revendications particulières des Premières nations de la Colombie-Britannique, qui juge que les recommandations du Groupe de travail conjoint sont une piste de réforme valable¹³⁰.

Au nom du Secrétariat de la nation algonquine, Peter Di Gangi a donné un avis sur le travail du Groupe de travail conjoint :

Le développement de l'organe indépendant devrait suivre les recommandations du Groupe de travail, à cause des compromis acceptés par les Premières nations et les gouvernements pour parvenir à un consensus et une approche équilibrée¹³¹.

[TRADUCTION]

La Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan (FSIN) propose la structure suivante :

D'abord une commission chargée de faciliter les négociations.

Ensuite le tribunal qui statue sur les revendications si elles ne peuvent pas être résolues à la première étape. Si, à tout moment, le revendicateur n'est pas satisfait de la commission, on peut passer à la décision¹³².

L'APN propose 7 commissaires, juges ou arbitres; et peut-être 7 de plus pour traiter les revendications qui arrivent, si on veut suivre la structure de la *Loi sur le règlement des revendications particulières*.¹³³

L'APN et la FSIN recommandent des échéances fixes pour l'examen, la décision et la surveillance des négociations de la revendication; si l'échéance est dépassée, la Première Nation devrait pouvoir demander une décision exécutoire¹³⁴. Les avocats Alan Pratt et Ron Maurice ont dit au Comité qu'un organe exécutoire « est un monstre redoutable. Des gens rationnels voudront l'éviter à tout prix s'ils courrent le risque de perdre, ce qui les encourage à rechercher un règlement négocié...¹³⁵ ».

L'APN désire participer à la révision de la loi par la commission indépendante dès qu'elle sera créée¹³⁶. La FSIN considère que l'organe indépendant doit faire rapport au Parlement¹³⁷. Son directeur de la recherche, Jayme Benson, indique que les recommandations du Groupe de travail conjoint empêcheraient qu'il y ait un « chéquier que l'on peut utiliser à sa guise » pour distribuer les fonds. « Il y aurait plutôt un plafond sur les dépenses de l'organe pour régler les revendications¹³⁸. M. Pratt nous a dit que les Premières nations ne veulent pas de chèque en blanc, « mais un gros chèque »¹³⁹.

¹³⁰ *Délibérations*, 7 novembre 2006

¹³¹ *Délibérations*, 21 novembre 2006

¹³² *Délibérations*, 18 octobre 2006

¹³³ *Délibérations*, 8 novembre 2006

¹³⁴ *Délibérations*, 18 octobre 2006, FSIN; *Délibérations*, 8 novembre 2006, APN

¹³⁵ *Délibérations*, 4 octobre 2006

¹³⁶ *Délibérations*, 8 novembre 2006

¹³⁷ *Délibérations*, 18 octobre 2006

¹³⁸ *Délibérations*, 18 octobre 2006, FSIN

¹³⁹ *Délibérations*, 4 octobre 2006

M. Slavik endosse les recommandations du Groupe de travail, comme d'autres avocats et universitaires entendus; il propose de faire de l'organe un bureau indépendant de règlement des revendications et des droits, faisant rapport directement à un groupe de ministres supérieurs englobant ceux de la Justice, des Finances, du Conseil du Trésor et des Affaires indiennes¹⁴⁰. Il recommande que l'organe ait un mandat large propre à attirer des personnes compétentes et motivées aptes à relever les défis politiques, économiques et juridiques parmi les plus exigeants du Canada. L'organe devrait s'attaquer aux plus de 800 revendications en souffrance, dont le nombre augmente toujours¹⁴¹. [P]eu importe comment on s'y prendra, il faudra de 20 à 25 ans pour éliminer l'arriéré et résoudre ces revendications¹⁴². [S]'il faut diriger les pays comme ... une entreprise, nous devons évaluer [cette dette légitime] et commencer à la rembourser. Cela ne se fera pas du jour au lendemain¹⁴³ ».

Pour le FSIN, il faudra un ou deux ans pour passer du système actuel à un organe indépendant, avec la collaboration de l'APN et du fédéral¹⁴⁴. Selon le professeur Schwartz, l'organe offrira l'avantage de pouvoir examiner les réussites et voir à les généraliser¹⁴⁵.

Si ce sérieux engagement à régler les revendications se concrétise et que nous commençons à régler 50 ou 100 revendications par année, certaines catégories... n'auront très rapidement plus de secrets. Les représentants du ministère de la Justice se familiariseront avec les modalités précédentes et pourront comparer certaines revendications. Ce sera la même chose du côté des Premières nations. Il est possible de regrouper les revendications dans un cadre gérable et d'améliorer considérablement l'administration. Certaines expériences ont connu du succès, mais il nous faut ... un système exhaustif dans lequel situer ces expériences et s'assurer qu'un maximum de connaissances en découle¹⁴⁶.

Le professeur Schwartz a dit au Comité qu'il serait plus facile d'améliorer les procédures en vertu d'un nouveau cadre¹⁴⁷. Évoquant la procédure actuelle des ministères des Affaires indiennes et de la Justice, il juge difficile de tirer profit de l'expérience quand les revendications territoriales se règlent règle au rythme de 10 par an¹⁴⁸.

6. Démarche législative différente du projet de loi C-6 et de la *Loi*

Le Comité ne sent pas la nécessité, dans son rapport, d'aller dans le détail des lacunes de la *Loi*. Les témoignages sont disponibles dans le compte rendu des audiences des comités parlementaires sur ce sujet, il y a quelques années. Comme le résume Alan Pratt : le Groupe de travail a convenu d'un ensemble de principes et d'un avant-projet de loi, mais dans la *Loi*, ces principes ont été déformés et modifiés. Le gouvernement s'est déchargé de la quasi-totalité de ses responsabilités¹⁴⁹.

¹⁴⁰ *Délibérations*, 4 octobre 2006

¹⁴¹ *Délibérations*, 4 octobre 2006 et dans le mémoire soumis par Jerome Slavik

¹⁴² *Délibérations*, 4 octobre 2006

¹⁴³ *Délibérations*, 4 octobre 2006

¹⁴⁴ *Délibérations*, 18 octobre 2006, FSIN; *Délibérations*, 8 novembre 2006, APN

¹⁴⁵ *Délibérations*, 3 octobre 2006

¹⁴⁶ *Délibérations*, 3 octobre 2006, Bryan Schwartz

¹⁴⁷ *Délibérations*, 3 octobre 2006

¹⁴⁸ *Délibérations*, 3 octobre 2006

¹⁴⁹ *Délibérations*, 4 octobre 2006

Devant nous, le professeur Schwartz a dit du bien du projet de loi C-6 : le processus parlementaire « a presque fonctionné »; il est maintenant temps d'achever l'ouvrage. Selon lui, le projet de loi renferme un cadre financier à perfectionner, qui donne au gouvernement fédéral la marge qu'il recherchait pour ne pas avoir à s'imposer des obligations immédiates en une seule année. « Cette question a fait l'objet de discussions et de négociations¹⁵⁰ ». Dans son témoignage, la tribu Blood s'est dite d'accord : on peut corriger la *Loi* et la rendre juste pour la participation des Premières nations « à toutes les étapes, y compris aux débats politiques, aux communications, au règlement des questions techniques et à la rédaction »¹⁵¹.

Comme l'ont dit plusieurs témoins dont le professeur Schwartz, un des problèmes de la *Loi* c'est d'imposer tout le fardeau de la divulgation à la Première nation et de ne pas obliger le ministre à motiver le rejet d'une revendication¹⁵². Un autre problème de la *Loi*, c'est qu'elle donne au gouvernement un temps illimité pour répondre à une revendication, qui peut demeurer en suspens aussi longtemps que le gouvernement le veut¹⁵³. La plupart des témoins semblent convenir de la nécessité d'un organe indépendant largement inspiré des recommandations du Groupe de travail mixte Premières nations-Canada, permettant la négociation et la médiation avec des échéances précises et exécutoires et des moyens de dénouer les impasses¹⁵⁴.

Le professeur voit le progrès possible grâce à une « convergence historique extraordinaire ». Les appuis à la position du Groupe de travail conjoint de la 37^e législature sont aujourd'hui majoritaires dans la 39^e. Rembourser la dette nationale est acceptable à la fois pour le gouvernement libéral et le gouvernement conservateur. Les personnes qui connaissent bien les revendications sont le grand chef de l'Assemblée des Premières nations et le ministre des Affaires indiennes. En outre, l'actuel projet de loi fédéral sur la responsabilité insiste sur la transparence et l'équité¹⁵⁵.

Devant nous, le ministre Prentice a déclaré que comme la *Loi* est inacceptable aux yeux des Premières nations, il faut la réformer, la réécrire ou carrément l'abandonner.

Il s'agit du problème fondamental de la *Loi* : si les Premières nations ne croient pas à l'intégrité du processus, ça ne marchera pas. Le processus de règlement des revendications particulières est une solution de rechange aux procédures judiciaires. S'il est mal équilibré ou partial, les Premières nations n'y feront pas confiance et ils ne s'en serviront pas. Il restera le recours aux tribunaux et le mécontentement¹⁵⁶.

L'Assemblée des Premières nations nous a formulé les recommandations suivantes :

- L'APN et le gouvernement fédéral doivent nommer et renommer ensemble les responsables de l'organe de règlement pour garantir que celui-ci demeure indépendant et impartial, à l'abri de tout conflit d'intérêts réel ou apparent.

¹⁵⁰ *Délibérations*, 3 octobre 2006

¹⁵¹ *Délibérations*, 8 novembre 2006

¹⁵² *Délibérations*, 3 octobre 2006

¹⁵³ *Délibérations*, 4 octobre 2006

¹⁵⁴ *Délibérations*, 3 octobre 2006, Michael Coyle; *Délibérations*, 4 octobre 2006, Alan Pratt

¹⁵⁵ *Délibérations*, 3 octobre 2006, Bryan Schwartz

¹⁵⁶ *Délibérations*, 1^{er} novembre 2006

- Le ministère des Affaires indiennes doit être réformé pour empêcher que le fédéral puisse retarder les règlements et tirer des avantages financiers de son inaction. Il faut des échéances précises à chaque étape de la révision, de la négociation et du règlement des différends.
- Il faut plafonner les sommes versées aux Premières nations après le règlement; le plafond doit être suffisant pour garantir au moins que la majorité des revendications pourront franchir cette étape et que celles dépassant un plafond puissent être examinées de façon objective par la commission.
- Il faut réservier un traitement équitable aux revendications dont le montant dépasse le plafond établi.
- Le système doit tenir compte des différences légales, historiques et conjoncturelles, entre les régions. La réduction de l'arriéré doit s'appliquer dans une proportion raisonnable à toutes les régions¹⁵⁷.

La vérificatrice générale a rappelé au Comité les limites des solutions législatives. Elle craint qu'une loi définissant seulement les attributions ne puisse garantir l'application des règlements des revendications dans un délai raisonnable. En examinant le monde de règlement visant les titres fonciers des traités, son bureau a constaté que « le suivi et la mise en œuvre de tout le reste doivent être améliorés par l'établissement d'un meilleur processus et d'un suivi plus rigoureux »¹⁵⁸.

7. Étendre la médiation et la recherche conjointes

Dans son étude, le Comité a appris que l'approche collégiale et les recherches conjointes utilisées à compter de 1997 dans le projet pilote appliquée aux 13 revendications potentielles de la Première nation de Michipicoten constituent un succès sans précédent. Dans le projet pilote, la Commission des revendications des Indiens a été un médiateur très précieux, président des réunions et coordonnant les études sur l'aliénation.¹⁵⁹

Cette méthode a permis de résoudre les revendications des Michipicotens en moins de temps et à moindre coût. Kim Fullerton, avocat pour la Première nation et ancien membre de la Commission des revendications des Indiens concède qu'il s'agit d'un rare exemple de réussite, qui montre les possibilités de la recherche conjointe et des réunions des parties avec un médiateur. Selon lui, on doit envisager la recherche conjointe chaque fois que c'est possible, afin de réduire les coûts et les délais¹⁶⁰.

En 1991, on a constitué la Commission des revendications des Indiens avant tout pour faire enquête à la demande des Premières nations sur les revendications rejetées. Cependant, selon le chef régional pour le Yukon Rick O'Brien : La Commission est un tigre de papier et qu'il ne peut ni imposer ses décisions à une partie, ni la lier à ses décisions, surtout dans le cas de la Couronne¹⁶¹. Au fil des ans, la Commission a cherché à étendre son mandat de médiation. Quoiqu'il en soit, l'Assemblée des Premières nations constate que l'absence de mécanisme de

¹⁵⁷ *Délibérations*, 8 novembre 2006, APN

¹⁵⁸ *Délibérations*, 18 octobre 2006

¹⁵⁹ *Délibérations*, 4 octobre 2006

¹⁶⁰ *Délibérations*, 4 octobre 2006

¹⁶¹ *Délibérations*, 22 novembre 2006, Rick O'Brien, Council of Yukon First Nations

règlement des différends particuliers au sein des procédures des ministères des Affaires indiennes et de la Justice envenime la situation en n'offrant aucun recours d'appel à la Première nation¹⁶².

La fonctionnaire du ministère de la Justice qui a comparu devant nous dit ceci de la Commission :

La Commission des revendications particulières des Indiens est mal utilisée : les revendications qu'elle revoit diffèrent passablement de celles que le ministère de la Justice a revues à l'origine [TRADUCTION]¹⁶³.

Elle a affirmé que dans les faits, le mandat de la Commission est aujourd'hui différent de ce qui était prévu à l'origine¹⁶⁴.

8. Éduquer davantage

Wayne Nicholas de la Première nation de Tobique considère que l'action éducative sur les droits ancestraux et issus des traités du Atlantic Policy Congress est un « cadeau du ciel ». Pour les revendications particulières, il estime « qu'il faudrait faire plus à ce chapitre — au fur et à mesure que les revendications atteignent leur point culminant, le grand public est mieux renseigné et souhaite qu'elles soient toutes réglées¹⁶⁵ ».

Le chef Shannacappo du Manitoba est également favorable à plus d'éducation destinée au public:

Le public devrait comprendre que nos Premières nations ne demandent que justice pour régler les injustices commises dans le passé concernant la propriété et, dans la plupart des cas, les terres qui leur ont été attribuées¹⁶⁶.

Le chef national Phil Fontaine et d'autres témoins ont évoqué les craintes mal fondées du public : Nous devons mieux éduquer et informer les Canadiens sur les revendications, leur nature et leur origine¹⁶⁷.

De nombreux Canadiens ont peur des revendications territoriales. Les gens craignent vraiment que si une revendication se règle, ils soient dépossédés de leurs terres et de leur propriété et privés de leurs droits. Pour les Premières nations, il n'a jamais été question de priver qui que ce soit des droits dont nous devrions tous jouir¹⁶⁸.

Le chef national a affirmé que l'APN désire aider le Canada à sensibiliser les Canadiens aux revendications des Premières nations et à leur histoire¹⁶⁹.

¹⁶² *Délibérations*, 8 novembre 2006

¹⁶³ *Délibérations*, 13 juin 2006, Sylvia Duquette

¹⁶⁴ *Délibérations*, 13 juin 2006, Sylvia Duquette

¹⁶⁵ *Délibérations*, 17 octobre 2006

¹⁶⁶ *Délibérations*, 18 octobre 2006

¹⁶⁷ *Délibérations*, 8 novembre 2006, APN; *Délibérations*, 22 novembre 2006, John Beaucage, UOI

¹⁶⁸ *Délibérations*, 8 novembre 2006

¹⁶⁹ *Délibérations*, 8 novembre 2006

IV. RAISONS POUR RÉGLER LES REVENDICATIONS PARTICULIÈRES

Le Canada a trop longtemps tardé à corriger les griefs historiques qui résultent des actions des agents des Indiens et de ses autres fonctionnaires; les retards sont nettement déraisonnables.

A. Impératifs moraux

Observant en 1991 que : « le règlement des revendications territoriales particulières est essentiellement une question de droits de la personne », l'ex-vice-président de la Commission des revendications des Indiens, M. Jim Prentice, ajoutait que la société canadienne serait ultimement jugée sur la façon qu'elle règle ces revendications¹⁷⁰. Lorsqu'il a comparu devant nous en tant que ministre, en novembre 2006, il était du même avis : « Dans la mesure où les revendications sont légitimes, le peuple canadien a véritablement des obligations morales et légales envers les Premières nations¹⁷¹ ».

Les membres du Comité ont fait des commentaires semblables devant les témoins. En 2003, quand la Commissaire en chef des revendications des Indiens a comparu, elle a défini les revendications spécifiques comme une question de justice sociale¹⁷².

La cote canadienne à l'Indice de développement humain des Nations unies recule en grande partie à cause du sort des Premières nations; il nous semble qu'un traitement juste et équitable pour ces dernières devrait amener les dépenses à peu près au niveau de la population canadienne en général. Ailleurs, on a souligné que les sommes versées aux Premières nations ne suivent pas leur croissance démographique.

Dans le climat d'affrontement où baigne la procédure actuelle, les Premières nations ont toujours l'impression d'être en conflit avec le ministère de la Justice¹⁷³ qui conseille le MAIN; c'est ce dernier qui fait l'objet des plaintes et doit également les résoudre. Ils ont l'impression que l'évaluation des revendications ne semble pas avoir pour but de déterminer leur bien-fondé, mais plutôt de réduire au minimum la responsabilité de l'État¹⁷⁴.

Pourquoi les revendications restent-elles en suspens? Parce qu'à court terme, il coûte moins cher d'en parler que de les régler. Le professeur Schwartz considère qu'un organe indépendant « est une nécessité morale et pratique puisque la politique sur les revendications particulières est un désastre »¹⁷⁵.

B. Impératifs financiers et économiques

Le professeur Coyle affirme qu'il y a cinq ans, le Canada évaluait la valeur des revendications particulières à 2,6 milliards de dollars. Si le plafond annuel de ces revendications était fixé à 100 millions, il faudrait 26 ans pour les régler, et il s'agit probablement d'une sous-estimation¹⁷⁶. Nous n'avons pas pu préciser la valeur du règlement des revendications

¹⁷⁰ Communiqué de la CRI, 3 décembre 2001, affiché au site http://www.indianclaims.ca/pdf/prenticeresignation_fr.pdf

¹⁷¹ *Délibérations*, 1^{er} novembre 2006

¹⁷² Renée Dupuis, CRI, 11 juin 2003, *Témoignages*, fascicule 18

¹⁷³ *Délibérations*, 7 novembre 2006, Mi'kmaq de l'Île-du-Prince-Édouard

¹⁷⁴ *Délibérations*, 18 octobre 2006, TARR MB

¹⁷⁵ *Délibérations*, 3 octobre 2006

¹⁷⁶ *Délibérations*, 3 octobre 2006

particulières,¹⁷⁷ mais il semble bien que cette dette cumulée augmente rapidement, car de nouvelles revendications sont présentées chaque année¹⁷⁸.

Le professeur Coyle réfute l'opinion répandue selon laquelle le problème est insoluble : « On ne pourra jamais régler les griefs. Il n'y aura jamais assez d'argent. » Selon lui, si le gouvernement et les Canadiens comparaient le coût de l'inaction, à Caledonia et ailleurs, à celui du règlement, ils trancheraient en faveur de ce dernier.

Familier de la situation à Caledonia, il ajoute : « Reporter le remboursement alors que l'aménagement urbain se poursuit et que les intérêts s'accumulent ne peut que faire gonfler la facture finale du règlement. Le retard entraîne l'incertitude économique et juridique permanente quant aux coûts. Enfin, retarder le règlement des revendications comme les journaux le rappellent, la frustration et la colère de la population, le risque d'affrontement et d'une flambée des coûts financiers et humains des interventions policières¹⁷⁹ ».

À l'été 2006, on a cru l'économie du Canada menacée quand les Premières nations manitobaines étaient sur le point de bloquer la ligne principale du CN pour protester contre la lenteur du règlement de leurs droits fonciers issus de traités et d'autres revendications particulières. L'instigateur de cette menace était le chef Terrance Nelson de la Première nation de la rivière Roseau. Il a imploré le gouvernement du Canada, un « gouvernement immigrant » de répondre correctement aux revendications particulières :

Pendant que les wagons débordent de biens valant des milliards, les nôtres vivent dans la pauvreté, avec des écoles, des logements, une santé et une qualité de vie de moindre qualité¹⁸⁰.

Selon le Manitoba Treaty and Aboriginal Rights Centre, « il serait plus économique et plus logique que les Premières nations et le gouvernement collaborent à instaurer un système indépendant disposant de ressources suffisantes¹⁸¹.

Plus de fonds pour régler les revendications est la meilleure solution à long terme, nous dit-on, parce que cela sauverait considérablement d'argent au pays. Le professeur Coyle nous a rappelé que les poursuites visant les revendications particulières coûtent très cher, bien plus que les négociations. Il a dit que l'argent que le fédéral utilise dans les poursuites serait mieux employé à régler les revendications hors cour, comme le prévoyait la politique sur les revendications particulières¹⁸².

Le ministre Prentice et de nombreux témoins nous ont dit que les règlements de revendication créent des occasions de développement économique chez les Premières nations¹⁸³. L'APN se dit prête à aider le Canada à étudier comment le règlement des

¹⁷⁷ La dette globale du ministère des Affaires indiennes et du Nord dans les revendications et les poursuites en cours ou envisagées est chiffrée à 15 milliards de dollars (15 354 800 k\$) dans son rapport sur le rendement ministériel de 2004-2005 (p. 47).

¹⁷⁸ *Délibérations*, 3 octobre 2006, Bryan Schwartz

¹⁷⁹ *Délibérations*, 3 octobre 2006, Michael Coyle

¹⁸⁰ *Délibérations*, 3 octobre 2006, 22 novembre 2006

¹⁸¹ *Délibérations*, 18 octobre 2006

¹⁸² *Délibérations*, 3 octobre 2006

¹⁸³ *Délibérations*, 1^{er} novembre 2006, ministre Prentice; *Délibérations*, 8 novembre 2006, Tribu Blood; *Délibérations*, 7 novembre 2006, Ken Malloway, BCSCC; *Délibérations*, 22 novembre 2006, chef Terrance Nelson, Première nation de la rivière Roseau

revendications particulières réduirait la dépendance socio-économique et les autres formes de dépendance des Autochtones à l'endroit du Canada.

Selon le professeur Schwartz et d'autres témoins, la solution, à la fois pour les revendications particulières et développement économique est la suivante : « appliquons cette même philosophie à un aspect pressant de la dette nationale, et nous avons tous les ingrédients d'une solution réalisable »¹⁸⁴. L'argent destiné au règlement des revendications, une fois dans les mains des Premières nations, contribuerait au développement humain, à l'investissement dans le capital humain, à l'éducation et au bien-être, permettrait de développer des communautés plus fortes de gens talentueux qui contribueraient à l'économie locale par leur profession et leur métier¹⁸⁵.

Le professeur Coyle propose que les sommes versées par un organe neutre indépendant soient traitées comme des ordonnances de tribunaux, et proviennent du Trésor comme les autres règlements consentis aux dépens du Canada. Il suggère « d'établir un budget global pour les règlements susceptibles d'être accordés dans une année donnée, disons 300 ou 400 millions de dollars; il faudrait négocier le tout ». « Ainsi, le tribunal pourrait rendre des décisions selon l'obligation juridique, et le gouvernement ne serait pas surpris à la fin de l'année de devoir débourser 3 milliards de dollars. Le maximum pouvant être accordé serait connu à l'avance¹⁸⁶. »

C. Impératifs politiques et historiques

Aiguillonnées par les tribunaux, les politiques des années 1970 et 1980 qui ont donné au MAIN le pouvoir de résoudre les revendications particulières ont eu tôt fait d'être critiquées parce qu'elles plaçaient le Canada en conflit d'intérêts.

Le Comité s'est souvent fait dire à quel point l'arriéré des revendications engendre frustration et friction avec le gouvernement, et à quel point les doléances historiques perdurent¹⁸⁷. Les Premières nations de Colombie-Britannique ont réclamé du Comité l'assurance que les revendications futures seraient examinées rapidement et négociées en toute bonne foi¹⁸⁸. « Ne vous y trompez pas, à moins d'une réforme véritable à brève échéance, ce n'est qu'une question de temps avant que des incidents comme ceux d'Oka, d'Ipperwash et de Caledonia ne se produisent dans toute la Colombie-Britannique. Le temps presse. Notre patience est à bout¹⁸⁹. » En Colombie-Britannique, on est convaincu que si la situation actuelle perdure, il ne reste qu'une alternative : les poursuites judiciaires ou la confrontation, qui coûtent cher toutes deux non seulement en ressources et en temps, mais compromettent également le développement des bonnes relations entre les Premières nations de Colombie-Britannique et le Canada¹⁹⁰.

Retarder les règlements accroît l'incertitude politique et perpétue les stéréotypes négatifs des Premières nations¹⁹¹. Les gens qui ont perdu patience peuvent recourir à des gestes

¹⁸⁴ *Délibérations*, 3 octobre 2006, Bryan Schwartz

¹⁸⁵ *Délibérations*, 3 octobre 2006, Bryan Schwartz

¹⁸⁶ *Délibérations*, 3 octobre 2006

¹⁸⁷ *Délibérations*, 21 novembre 2006, Peter DiGangi, SNA; *Délibérations*, 1^{er} novembre 2006, ministre Prentice

¹⁸⁸ *Délibérations*, 17 octobre 2006, Debbie Abbott, UBCIC

¹⁸⁹ *Délibérations*, 7 novembre 2006, Ken Malloway, BCSCC

¹⁹⁰ *Délibérations*, 17 octobre 2006, Debbie Abbott, UBCIC

¹⁹¹ *Délibérations*, 18 octobre 2006, FSIN

désespérés. Comme l'explique le chef Terrance Nelson de la Première nation de la rivière Roseau :

Nous sommes dans une impasse sans savoir comment en sortir. Notre seule solution, c'est de déclarer qu'on a trahi notre traité, de refuser à Enbridge, au CN, l'accès à nos terres et de donner à nouveau l'impression d'être des Indiens militants. Je ne sais vraiment pas quoi faire d'autre. Nous avons intenté autant de poursuites que possible. Nous avons défilé devant les tribunaux. C'est malheureux, mais nous en sommes au point où les gens vont nous regarder et dire : «Ils reviennent encore. Encore ces gens qui ne respectent pas les lois »¹⁹².

Le chef Nelson a également dit au Comité :

Soyons clairs : les événements survenus à Caledonia ne sont pas un incident isolé. Pour moi, cela représente l'avenir des relations entre indigènes et immigrants sur ces terres si nous ne parvenons pas à régler ces questions dans un délai raisonnable¹⁹³.

Les séances communautaires tenues par la Commission des revendications des Indiens permettent à tout le moins au commissaire de connaître les sentiments des communautés revendicatrices. « Il y a beaucoup de méfiance, de colère, de frustration — une frustration légitime » nous a dit la commissaire en chef Renée Dupuis.

Parfois, c'est la première fois que les parties se retrouvent dans la même salle, autour de la même table, avec une partie indépendante et neutre qui essaie de les aider à clarifier les faits, à définir ensemble les enjeux, qui écoute leurs arguments et leurs points de vue divergents. Dans certains cas, le choc est intense, en ce sens que les membres de la Première nation entendent parler ceux qui prétendent qu'ils n'ont aucun droit. De l'autre côté de la table, les avocats du gouvernement du Canada entendent pour la première fois les aînés d'une collectivité présenter des preuves devant la commission, sous forme de témoignages, relativement au point de vue de la Première nation à l'égard de sa demande¹⁹⁴.

Les revendications particulières, surtout celles qui concernent les terres, sont chargées d'émotions pour les Premières nations, parce qu'elles rappellent des événements historiques.

On a dit au Comité que le règlement des revendications particulières de nature foncière est important pour les Premières nations parce qu'il leur permet de faire leur deuil du passé¹⁹⁵. Certains revendicateurs, dans leur quête de justice, sont fiers d'agir au nom de leurs aînés. Enfant, Wayne Nicholas a entendu les aînés dire « que ces terres devraient nous revenir un jour ». « Je suis de nature optimiste et j'ose espérer qu'on en viendra à un règlement un de ces jours. S'il n'y a pas de règlement, nous pourrons toujours nous adresser aux tribunaux pour faire valoir que le Canada nous a dépossédés de nos terres en 1892¹⁹⁶. »

¹⁹² *Délibérations*, 22 novembre 2006

¹⁹³ *Délibérations*, 22 novembre 2006

¹⁹⁴ *Délibérations*, 1^{er} novembre 2006, Renée Dupuis

¹⁹⁵ *Délibérations*, 7 novembre 2006, Mi'kmaq Î.-P.-É.

¹⁹⁶ *Délibérations*, 17 octobre 2006, Wayne Nicholas, membre de la Première nation Tobique

M. Nicholas nous a relaté un cas de désaccord potentiellement dangereux qui a connu une issue positive.

En 1985, il y avait beaucoup d'animosité au sein de la population locale. La ville de Perth-Andover est érigée sur les terres en question. Nous y avons mené certaines activités qui ont offensé les gens de la ville. Nos enfants qui fréquentaient l'école en ont subi les conséquences et nous n'étions plus dans les bonnes grâces de la population locale. Pourtant, dans les autres secteurs, les non-Autochtones étaient très favorables à notre cause. Les gens de l'endroit ont vu les choses d'un nouvel œil lorsqu'ils ont compris que notre objectif n'était pas de les faire partir et que ce n'était pas eux que nous blâmions, mais bien le gouvernement qui n'avait pas rempli ses obligations. Nous bénéficions maintenant d'un important soutien à l'échelle locale¹⁹⁷.

Ce témoin nous a bien illustré ce que permet de réaliser la négociation et l'éducation.

D. Impératifs légaux

La présentation du juriste Coyle a abordé les questions de justice et de coûts dans les revendications particulières. Il nous a rappelé que le gouvernement n'est pas au-dessus de la loi et ne doit pas être perçu comme tel; il ne peut différer continuellement l'application de la loi¹⁹⁸. Le *Rapport annuel de 2004-2005* de la Commission des revendications des Indiens réitère qu'il y va de l'honneur de la Couronne de répondre sans tarder aux revendications présentées¹⁹⁹.

Au sujet de la *Loi*, l'avocat Allen Pratt nous pose cette question : « Où est la primauté du droit quand le gouvernement peut faire adopter une loi que tout le monde déteste, mais face à laquelle personne ne veut rien faire? On prétend qu'elle n'existe pas. Elle a reçu la sanction royale, mais elle n'est pas en vigueur. Elle porte un numéro et se trouve au chapitre 23 des Lois de 2003. Nous ne savons absolument pas si elle sera un jour déterrée. Elle a été adoptée et reste là à pourrir²⁰⁰. »

Au sujet des revendications particulières, la présentation de l'Assemblée des Premières nations présente les questions légales comme suit : l'indemnisation pour les torts passés est un principe fondamental du droit canadien. Les Premières nations n'ont pas moins droit à cette indemnisation pour les torts commis contre eux par le gouvernement, que tout autre individu ou groupe de la société. Le gouvernement fédéral est tenu de régler les griefs des Premières nations qui ont été lésées par le passé. Il a un devoir de fiduciaire envers les Premières nations : quand il faillit à ce devoir, il est tenu d'indemniser pour ses torts passés. Il s'agit de « restituer ce qui revient aux Premières nations et réparer les manquements aux obligations », pour rétablir la situation comme ces manquements n'avaient pas eu lieu²⁰¹.

Les tribunaux surchargés ne sont pas équipés pour traiter la quantité de revendications particulière en suspens pour établir des remèdes souples. Les coûts et les relations

¹⁹⁷ *Délibérations*, 17 octobre 2006

¹⁹⁸ *Délibérations*, 3 octobre 2006

¹⁹⁹ Commission des revendications des Indiens, *Rapport annuel, 2004-2005*, p. 9

²⁰⁰ *Délibérations*, 4 octobre 2006

²⁰¹ *Délibérations*, 8 novembre 2006

conflictuelles qui résultent d'un recours excessif aux tribunaux rendent peu applicable la procédure dit ce témoin²⁰².

Selon plusieurs témoins, la politique des revendications particulières devrait évoluer au rythme de la *Loi*²⁰³. « Nous en avons appris beaucoup sur la loi qui s'applique aux peuples autochtones depuis 1982²⁰⁴. » Selon le témoin de l'Union of Ontario Indians le recours à l'histoire orale devrait se refléter dans la politique des revendications particulière et dans ses procédures²⁰⁵. La commissaire Dupuis a également réclamé une meilleure application « des antécédents et des principes dégagés au cours des 30 années de règlement et de revendications²⁰⁶ ».

1. Nécessité de résoudre les revendications particulières

Ce qui précède ne rend pas compte de tous les témoignages ou facteurs en faveur du règlement des revendications particulières. Cependant, il est clair que les retards entraînent méfiance et frustration, dont les conséquences sont trop bien connues. Pourquoi le Canada devrait-il résoudre les revendications particulières? La réponse est évidente.

Il y a 24 ans, dans la brochure *Dossier en souffrance*, le fondement de la politique était énoncé :

La tâche est énorme et complexe et exigera beaucoup de temps. Le gouvernement et les Indiens devront faire preuve de bon sens, de ténacité et de collaboration et se respecter mutuellement²⁰⁷.

Pendant son étude, le Comité a appris que la procédure actuelle des revendications particulières ne constitue pas une façon intelligente de les régler²⁰⁸.

La plupart des témoins s'entendent pour reconnaître que pour aller dans la bonne direction, toutes les parties doivent adopter une approche rigoureuse et l'effort collectif doit être appuyé par des ressources financières et humaines fédérales suffisantes pour rendre le progrès réel et tangible. Agir autrement, c'est produire des politiques mal inspirées et des militants mal inspirés.

²⁰² *Délibérations*, 3 octobre 2006,

²⁰³ *Délibérations*, 21 novembre 2006, Peter DiGangi, SNA

²⁰⁴ *Délibérations*, 4 octobre 2006, Alan Pratt

²⁰⁵ *Délibérations*, 21 novembre 2006, John Beaucage

²⁰⁶ *Délibérations*, 1^{er} novembre 2006

²⁰⁷ MAIN, *Dossier en souffrance, Politique sur les revendications autochtones – Revendications particulières* (Ottawa : ministère des Approvisionnements et Services, 1982), p. 3

²⁰⁸ *Délibérations*, 4 octobre 2006, Kim Fullerton

V. PRINCIPES

Les fonctionnaires du ministère des Affaires indiennes ont affirmé que la procédure visant les revendications particulières fait appel aux principes de l'équité, du traitement des Premières nations comme parties distinctes et de l'acceptation mutuelle²⁰⁹. Les Premières nations dont les revendications cheminent dans le système ne voient l'application de ces principes ni dans la structure, ni l'administration de la procédure²¹⁰. Ils se plaignent d'attendre pendant un temps excessif avant d'apprendre très peu sur l'évaluation de leurs revendications par le ministère. Ils doivent emprunter de l'argent au gouvernement pour participer à la négociation et se butent fréquemment à des obstacles aux étapes de l'accord et de la mise en œuvre. En outre, ils n'ont aucun recours judiciaire si les positions se révèlent inconciliables.

Pour en arriver à une nouvelle approche juste et réaliste de régler les revendications particulières, le Comité estime que les principes suivants constituent une base solide de discussions entre les parties intéressées.

1. Équité

- divulgation complète des arguments, opinions juridiques et autres éléments de négociation
- accès complet aux dossiers et à l'information
- aucune pénalité sur l'indemnisation causée par les règlements à d'autres Premières nations
- nouvelle procédure impartiale indépendante du MAIN

2. Inclusion

- inclusion des chefs des Premières nations dans la réforme de la procédure visant les revendications particulières
- collaboration avec les chefs des Premières nations pour concevoir la structure et les opérations d'un nouvel organe indépendant
- participation des autres intervenants, comme les provinces et les territoires, pour en arriver plus rapidement à un règlement mutuellement acceptable

3. Dialogue

- communication ouverte et transparente pour éliminer l'atmosphère d'affrontement
- franchise et bonne foi pour résoudre les revendications de façon coopérative et rapidement

4. Reconnaissance des différences régionales

- démarche adaptée aux différences régionales, tant donné notamment que la plus grande partie des revendications particulières non réglées proviennent de la Colombie-Britannique
- inclusion de l'histoire orale pertinente à l'expérience de la Première nation

²⁰⁹ *Délibérations*, 13 juin 2006, Audrey Stewart

²¹⁰ *Délibérations*, 21 novembre 2006, John Beaucage, UOI

VI. RECOMMANDATIONS

Historique des recommandations

Dans le cadre de son étude de la politique et du processus des revendications particulières, le Comité a constaté que le système actuel ne permet pas de régler ces revendications dans un délai raisonnable. Le manque de ressources et les contradictions qui caractérisent le système actuel donnent des résultats contraires à l'objectif de la politique des revendications particulières du gouvernement fédéral qui est de les régler.

Le nombre de revendications particulières en souffrance s'élève à plus de 800 et augmente. Collectivement, ces revendications représentent un passif éventuel important pour le gouvernement du Canada. Lorsque leurs revendications particulières sont valides, les Premières nations doivent recevoir l'indemnisation nécessaire à leur futur développement économique; qui plus est, il faut, pour des raisons de justice, que soient réglées les revendications particulières.

Recommandations

Conformément aux recommandations des témoins entendus dans le cadre de son étude et aux exhortations quasi unanimes de tous les éminents universitaires, gens de loi et commentateurs de la politique publique qui s'intéressent à la question depuis soixante ans et se sont prononcés en faveur de la création d'un organisme indépendant, le Comité recommande respectueusement :

1) Accroître les fonds pour le règlement

Que le gouvernement du Canada crée un fonds dédié pour les sommes devant servir au règlement des revendications particulières. Que les revendications particulières soient désignées passif éventuel.

Les fonds prévus :

- (i) ne pourront être affectés à d'autres priorités en matière de dépenses;
- (ii) ne deviendront pas périmés à la fin de l'exercice et tous les fonds inutilisés au cours d'un exercice seront reportés aux exercices ultérieurs;
- (iii) ne seront pas inférieurs à 250 millions de dollars par année et cette somme sera allouée annuellement au fonds.

2) Créer un organisme indépendant dans un délai de deux ans

- i) Que le gouvernement du Canada entreprenne immédiatement de créer un nouvel organisme indépendant du gouvernement ayant le mandat et le pouvoir de régler les revendications particulières.
- ii) Que le nouvel organisme soit créé en partenariat avec les Premières nations.
- iii) Que le processus conjoint d'établissement du nouvel organisme reçoive les ressources nécessaires pour être fonctionnel dans les deux (2) ans suivant la date du prochain budget.
- iv) Que le nouvel organisme puisse conclure des ententes sur le règlement des revendications dans les cinq (5) ans suivant la date à laquelle elles lui auront été soumises.

v) Que le gouvernement du Canada abroge la *Loi sur le règlement des revendications particulières*.

3) Améliorer le processus existant en y consacrant des ressources additionnelles

- i) Pour améliorer le processus existant et faire en sorte qu'une partie importante des revendications en suspens soient prêtes à être réglées avant que le nouvel organisme entre en fonction, que le gouvernement du Canada augmente les ressources financières et humaines que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) et le ministère de la Justice consacrent au règlement des revendications particulières.
- ii) Que le gouvernement du Canada s'assure que les employés affectés au règlement des revendications particulières au MAINC et au ministère de la Justice travaillent en équipe dans des locaux communs pour améliorer la communication, la gestion des dossiers et le règlement en temps opportun des revendications valides.
- iii) Que le gouvernement du Canada consacre suffisamment de fonds aux ressources humaines et financières dont les Premières nations ont besoin pour faire des recherches et préparer leurs revendications.
- iv) Que le gouvernement du Canada veille à ce que les Premières nations jouissent d'un accès égal aux dossiers gouvernementaux nécessaires à la préparation de leurs revendications particulières.

4) Adopter de nouveaux principes directeurs

- i) Que les principes de l'équité, de l'inclusion, du dialogue et de la reconnaissance des différences régionales guident l'établissement d'un nouvel organisme indépendant et toute réforme du processus existant dans l'intervalle.

VII. CONCLUSION

Les revendications particulières sont des griefs historiques des Premières nations qui découlent de torts allégués causés par des fonctionnaires fédéraux. Il peut s'agir de la mauvaise gestion des fonds de la bande, en fiducie et dans des comptes à revenu, de mauvaises transactions sur les terres de la réserve, du mauvais établissement des réserves créées en vertu des traités ou du règlement des limites des réserves. Lorsqu'une revendication particulière se révèle valide, le revendicateur est en droit de recouvrer ce qui a été perdu.

Le Comité craint que des Canadiens ne considèrent les règlements de revendications comme une sorte de cadeau du gouvernement fédéral. Les Canadiens doivent savoir qu'il s'agit d'une question de justice qui doit être réglée.

Comme certaines personnes considèrent le règlement de revendications particulières comme des dépenses discrétionnaires, le gouvernement a pu confondre l'argent destiné aux règlements avec celui destinés aux programmes des Premières nations sur le logement, la santé et l'éducation. Contrairement au fonds des programmes, ceux qui sont destinés aux revendications particulières ne sont pas discrétionnaires. Il s'agit d'indemnisation et de remèdes pour des griefs. Le Comité attend donc que le gouvernement règle la dette que constituent les revendications.

Les Premières nations ne peuvent pas attendre plus longtemps les pouvoirs qui découlent du règlement de leurs revendications particulières. Ces règlements doivent leur accorder justice, ressources et possibilités justes et raisonnables de prendre des décisions importantes touchant leur avenir et leur bien-être.

Nous considérons absolument nécessaire d'éliminer les retards dans le règlement des revendications particulières, non seulement pour les revendicateurs, mais pour les Canadiens en général. Faute d'une volonté politique d'agir correctement face aux revendications particulières, il pourrait y avoir nouveaux affrontements. C'est au Canada de choisir.

ANNEXE A

Témoins entendus et mémoires soumis

ORGANISATION	NOM, TITRE	DATE DE COMPARUTION	FASCICULE	MÉMOIRE
Assemblée des Premières Nations	Phil Fontaine, chef national	8 novembre 2006	10	X
	Candice Metallic, avocate-conseil			
Association du Barreau autochtone	Jeffrey Hewitt, président			X
Association du Barreau canadien (Section nationale de droit autochtone)	Christopher Devlin, président			X
À titre personnel	Michael Coyle, professeur adjoint, Faculté de droit, University of Western Ontario	3 octobre 2006	7	X
	Bryan Schwartz, professeur, Faculté de droit, University of Manitoba			
	Ron Maurice, associé principal, Maurice Law Barristers & Solicitors	4 octobre 2006	7	
	Jerome Slavik, associé, Ackroyd, Piasta, Roth & Day LLP			X
	Kim Alexander Fullerton, avocat-procureur			X
	Alan Pratt, avocat-procureur, Alan Pratt Law Office			X
	Wayne Nicholas, membre de la Première nation Tobique	17 octobre 2006	8	
	Kevin Christmas			X
British Columbia Specific Claims Committee (BCSCC)	Grand Chef Ken Malloway, président intérimaire	7 novembre 2006	10	
	Jody Woods, directrice de recherche, Union of British Columbia Indian Chiefs			X

Bureau du vérificateur général du Canada	Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada	18 octobre 2006	8	
	Jerome Berthelette, directeur principal			
	Ronnie Campbell, vérificateur général adjoint			
Cape Mudge Band Council	Chef Ralph Dick			X
Commission des revendications des Indiens	Renée Dupuis, présidente	18 octobre 2006	8	
Confederacy of Mainland Mi'kmaq				X
Conseil tribal Mamuitun	Denis Brassard, coordonnateur des revendications particulières	31 octobre 2006	9	
Council of Yukon First Nations	Rick O'Brien, chef régional, APN Yukon	22 novembre 2006		
Federation of Saskatchewan Indian Nations (FSIN)	Chef Elaine Chicoose, Première nation Pasqua	18 octobre 2006	8	X
	Jayme Benson, directeur des revendications particulières			
Mi'kmaq Confederacy of Prince Edward Island	Chef Darlene Bernard, Lennox Island Band, présidente	7 novembre 2006	10	
	Tracey Cutcliffe, directrice générale			
	Tammy MacDonald, directrice de la recherche			
Ministère de la Justice Canada	Sylvia Duquette, avocate générale, Revendications particulières	13 juin 2006 & 1 ^{er} novembre 2006	3 & 9	
Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada (MAINC)	Jim Prentice, C.P., député, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits	1 ^{er} novembre 2006	9	
	Audrey Stewart, directeure générale, Direction générale des revendications particulières	13 juin 2006 & 1 ^{er} novembre 2006	3 & 9	
	Michel Roy, sous-ministre adjoint, Revendications et gouvernement indien	1 ^{er} novembre 2006	9	

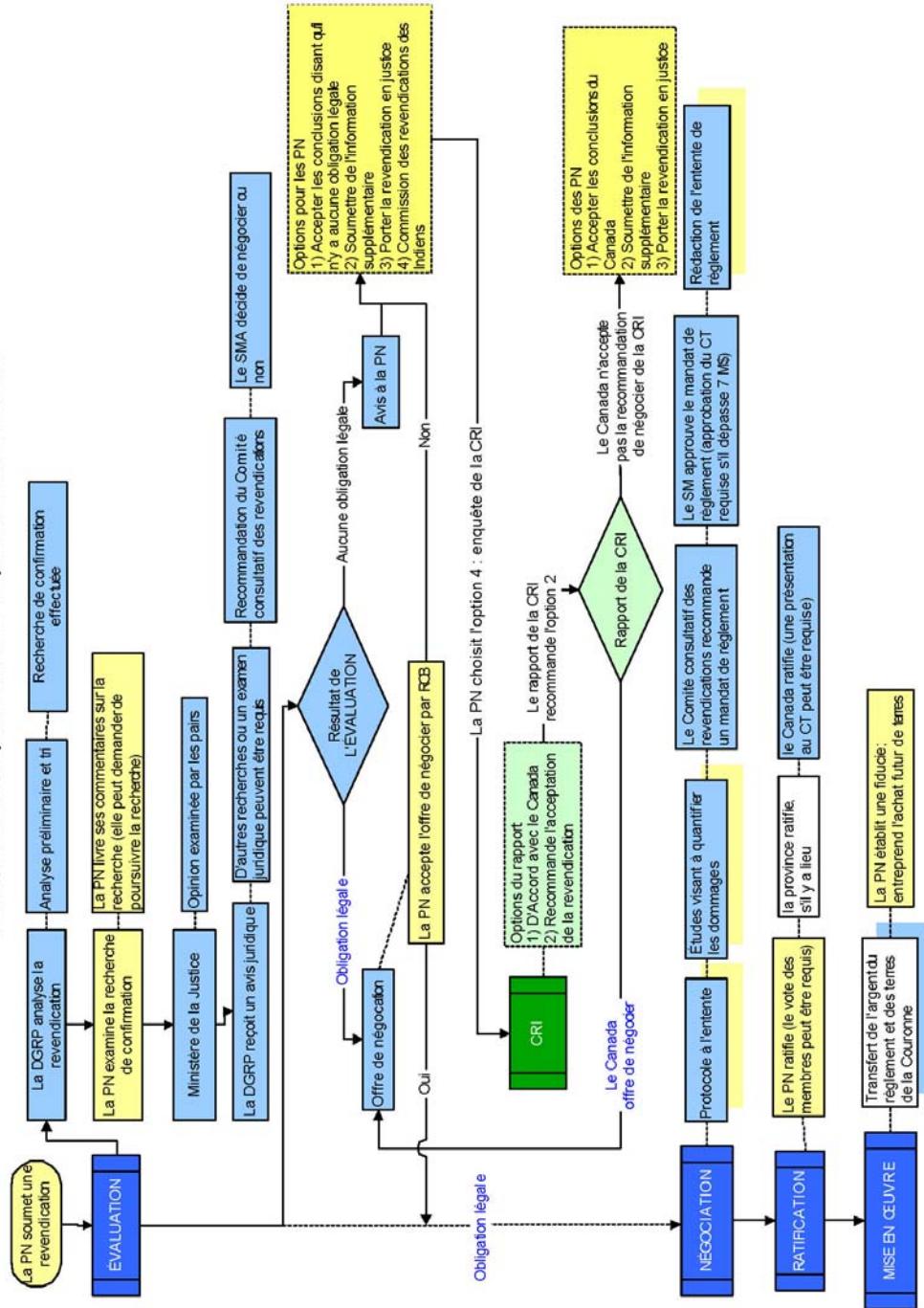
Mohawks of the Bay of Quinte	Lisa Maracle, chercheuse			X
Première nation Red Earth et Première nation Shoal Lake	William, A. Sernes, avocat			X
Roseau River Anishinabe First Nation	Chef Terrance Nelson	22 novembre 2006	11	
Secrétariat de la Nation algonquine	Peter Di Gangi, directeur	21 novembre 2006	11	X
Snuneymuxw First Nation	Chef Viola Wyse			X
Treaty & Aboriginal Rights Research Centre of Manitoba Inc. (TARR MB)	Chef Morris Shannacappo, président	18 octobre 2006	8	X
	Ralph Abramson, directeur			
Tribu des Blood / Kainai	Les Healy, conseiller	8 novembre 2006	10	
	Annabel Crop Eared Wolf, coordinatrice du gouvernement tribal et des affaires extérieures			
	Dorothy First Rider, chercheuse en chef			
Union of British Columbia Indian Chiefs	Debbie Abbott, directrice générale, Nlaka'Paumux Nation Tribal Council	17 octobre 2006	8	X
Union of Nova Scotia Indians	Gillian Allen, chercheuse	22 novembre 2006	11	X
Union of Ontario Indians (Anishinabek Nation)	John Beaucage, chef du Grand Conseil, Anishinabek Nation	21 novembre 2006		X

ANNEXE B

Revendications particulières et processus de la CRI

Source: Direction générale des revendications particulières, MAINC

Revendications particulières et processus de la CRI



Direction générale des revendications particulières, le juin 2006

ANNEXE C

Initiatives antérieures visant l'établissement d'une commission indépendante des revendications

1948	Un comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes recommande de créer immédiatement une commission des revendications « pour évaluer et régler de façon juste et équitable toutes revendications ou tous griefs ».
1950	John Diefenbaker, député de Lake Centre, en Saskatchewan, prône publiquement l'institution d'une commission indépendante des revendications semblable à la Commission des revendications des Indiens (Indian Claims Commission) établie aux États-Unis en 1946.
1961	Un Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes recommande d'établir une commission des revendications des Indiens au Canada.
1965	Un projet de loi ressuscitant diverses initiatives législatives visant à établir une commission des revendications des Indiens expire au <i>Feuilleton</i> et n'est plus représenté.
1969	Le gouvernement fédéral établit une commission des revendications des Indiens dirigée par le commissaire Lloyd Barber et dont le mandat est d'examiner les griefs relatifs aux revendications des Autochtones. Elle est dissoute en 1977.
1973	Suite au jugement rendu dans l'affaire de <i>Calder et al. c. Procureur général de la Colombie-Britannique</i> , le gouvernement fédéral rend publique sa politique en matière de revendications, qui définit les revendications particulières et les revendications globales.
1979	Dans un rapport non publié, Gérard La Forest écrit que le Bureau des revendications des autochtones (<i>sic</i>) du ministère des Affaires indiennes a [traduction] « des fonctions contradictoires à l'égard des revendications des Autochtones » et que, par souci d'impartialité, il y aurait lieu d'établir un organisme indépendant à l'extérieur du ministère et de lui confier le règlement des revendications particulières.
1982	Le gouvernement fédéral publie <i>Dossier en souffrance : Une politique des revendications des autochtones - Revendications particulières</i> .
1983	Le <i>Rapport Penner</i> recommande au gouvernement du Canada d'élaborer une nouvelle politique en matière de revendications particulières de concert avec les Premières nations, de présenter un projet de loi établissant un processus quasi-judiciaire pour gérer les négociations restées sans résultat et de confier la mise en œuvre des règlements négociés à un organisme neutre.
1990	<i>Questions en suspens : programme d'action pour tous les Canadiens dans les années 90</i> , un rapport du Comité permanent des affaires autochtones de la Chambre des communes, signale que le processus de règlement des revendications autochtones mécontente tout le monde, que les revendications ne sont pas traitées assez rapidement et que les demandes visant l'établissement d'un organisme indépendant de règlement des revendications se multiplient.
1990	À la demande du ministre des Affaires indiennes, un comité des chefs de l'Assemblée des premières nations fait une étude générale sur les revendications et recommande de refondre complètement la politique relative à leur règlement et d'établir un groupe de travail mixte de l'APN et du MAINC chargé d'élaborer un processus indépendant de règlement des revendications.

1991	Le vérificateur général examine le processus de règlement des revendications particulières, signale les retards qui le caractérisent et recommande au « gouvernement [d']évaluer à nouveau les méthodes et les concepts fondamentaux pour le règlement des revendications ». 1991, Rapport du vérificateur général, chap. 14, MAINC, recommandation 14:92.
1991	La Commission des revendications (particulières) des Indiens est créée par décret du conseil à titre de « processus provisoire » avec pour mandat d'enquêter, à la demande des Premières nations, sur les revendications particulières qui ont été repoussées par le MAINC et d'assurer des services de médiation à l'égard des revendications en cours de négociation.
1996	La Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA) recommande d'établir dans une loi un tribunal indépendant des territoires et des traités en lieu et place de la Commission des revendications des Indiens.
1998	Le Groupe de travail mixte Premières nations - Canada sur la réforme de la politique sur les revendications particulières (GTM) recommande de créer une commission indépendante pour évaluer les revendications et d'un tribunal chargé d'accélérer le règlement des différends.
2003	Le projet de loi C-6, <i>Loi constituant le Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des premières nations</i> , est présenté à la Chambre des communes en octobre 2002. Le Centre proposé gérerait la négociation et le règlement des revendications particulières, déciderait de façon exécutoire de la validité des revendications et établirait les indemnisations à verser. La <i>Loi sur le règlement des revendications particulières</i> (LRRP), qui a reçu la sanction royale en novembre 2003, est rejetée par les Premières nations parce qu'elle s'éloigne trop du modèle recommandé par le Groupe de travail mixte Premières nations - Canada sur la réforme de la politique sur les revendications particulières. La LRRP permet au gouvernement de nommer des commissaires sans consulter les Premières nations, plafonne les indemnités et ne prévoit pas les ressources nécessaires pour régler les revendications particulières en souffrance.
2004	La Confédération des Chefs de l'APN adopte sa résolution 14, qui formule les modifications proposées par les Premières nations à l'égard de la <i>Loi sur le règlement des revendications particulières</i> . Ces modifications comportent des changements au processus qui a présidé à la rédaction de la LRRP et qui garantissent la participation des Premières nations à la prise des décisions concernant la modification de la <i>Loi</i> . Les Premières nations recommandent aussi de modifier le processus de nomination de manière à le rendre [traduction] « équilibré et juste »; d'assurer à tous les demandeurs un accès égal au système de règlement des revendications particulières, quelle que soit l'importance de leurs revendications; d'affecter les ressources voulues pour assurer le bon fonctionnement du système, et de faire en sorte que le nouveau système soit indépendant et accélère l'évaluation des revendications.
1994-2005	La Commission des revendications (particulières) des Indiens (CRI) recommande dans chacun de ses rapports annuels de la remplacer par une nouvelle commission indépendante des revendications autochtones. De 2003 à 2005, elle prône la création du Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des Premières nations décrit dans la <i>Loi sur le règlement des revendications particulières</i> . À la fin de 2006, ce Centre n'a toujours pas été établi et la CRI continue de faire des enquêtes et d'assurer des services de médiation.

ANNEXE D

CADRE DE RÉFÉRENCE

Le comité a adopté le Cadre de référence suivant pour cette étude spéciale sur les revendications particulières, le 3 octobre 2006.

CONTEXTE

Le 30 mai 2006, le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a reçu le mandat d'analyser et de faire rapport sur la nature et l'état de la politique du gouvernement canadien à l'égard des revendications particulières¹.

Cette étude est motivée par le large mécontentement ressenti devant la lenteur du traitement des revendications particulières ayant pour objet de régler les griefs historiques des Premières nations. Les estimations varient quant à la durée moyenne de la procédure de règlement des revendications particulières du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC). Un pourcentage considérable des revendications en suspens le sont depuis plus de 10 ans². Certaines d'entre elles remontent aux années 1970 et 1980³.

Le problème des délais de traitement des revendications particulières remonte à des décennies. Par ailleurs, en raison du sentiment que ces revendications font l'objet d'un conflit d'intérêts, bon nombre de Premières nations portent leurs revendications devant les tribunaux ou la Commission des revendications particulières des Indiens. Dans les deux cas, les résultats sont discutables, ce qui ajoute à la frustration des revendicateurs. Cette frustration est également partagée par les gouvernements fédéral, provincial et municipal, qui voient les revendications particulières non réglées comme un obstacle important aux activités économiques des Premières nations.

Plusieurs organismes ont recommandé un changement structurel⁴, qui a abouti à la *Loi sur le règlement des revendications particulières* (LRRP), cette dernière ayant reçu la sanction royale

¹ Les critères des revendications particulières sont précisées à la fin du présent document.

² MAINC, Direction générale des revendications particulières, *Rapport d'étape d'information au public*, accessible en ligne au http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/clm/pis_f.pdf.

³ Entre le 1er avril 1970 et le 30 juin 2006, les Premières nations requérantes ont déposé 1 325 revendications particulières. Des 1 325 revendications particulières présentées au MAINC, 275 ont été réglées, 855 sont en suspens, 80 sont closes, 80 n'ont révélé aucune obligation légale et 35 ont été référées en vue d'un recours administratif. Des 855 réclamations en suspens, 629 sont en cours de révision par le MAINC, par le ministère de la Justice ou par les requérants, 89 font l'objet d'intenses négociations, 32 sont à une étape inactive de négociation, 74 sont devant les tribunaux et 31 sont étudiées par la Commission sur les revendications particulières des Indiens. Voici où en sont les 629 dossiers « en cours de révision » : 28 ont été reçus et sont sous évaluation par la Direction générale des revendications particulières; 70 en sont à l'étape de la recherche; 163 ont fait l'objet d'un rapport de recherche que la Direction générale des revendications particulières a envoyé aux demandeurs; le ministère de la Justice est à établir l'avis juridique préliminaire de 312 demandes et a déjà signé un avis juridique pour 56 demandes. Source : MAINC, Direction générale des revendications particulières, *Mini-sommaire national* accessible en ligne au http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/clm/nms_f.pdf.

⁴ Dont le Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord de la Chambre des Communes, en 1990, l'Assemblée des Premières nations, en 1990, la Commission royale sur les peuples autochtones, en 1996, la Commission des revendications particulières des Indiens, en 2001-2002, le Parlement du Canada, avec la *Loi sur le règlement des revendications particulières* (projet de loi C-6), en 2003, et l'Assemblée des Premières nations, en 2004.

le 7 novembre 2003⁵. La décision du gouvernement fédéral de ne pas promulguer la LRRP soulève toutefois des interrogations sur la façon dont seront, à l'avenir, traitées les revendications particulières et la Commission sur les revendications particulières des Indiens⁶

OBJECTIFS

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a entrepris une étude sur les revendications particulières afin de présenter au gouvernement fédéral des recommandations qui lui permettront de résoudre de façon satisfaisante et en temps opportun les griefs historiques des Premières nations concernant l'administration de leurs terres, de leur argent et d'autres affaires en vertu de la *Loi sur les Indiens* et de leurs traités.

Le Comité se penchera et fera rapport sur :

- les préoccupations générales des Premières nations du Canada en ce qui a trait à la procédure de revendication particulière du gouvernement fédéral;
- la nature et l'état de la politique du gouvernement du Canada en matière de revendications particulières;
- l'actuelle administration de la politique;
- le statut de la Commission sur les revendications particulières des Indiens;
- tout autre dossier pertinent.

PORTEE

Cette étude s'attardera au retard qu'accuse le traitement des revendications particulières légitimes, de leur soumission par la bande requérante (c'est-à-dire à partir du moment où elles sont enregistrées par le MAINC) jusqu'à une entente portant règlement. La phase de mise en œuvre d'ententes portant règlement, y compris l'achat de terres en collaboration avec les gouvernements provinciaux, ne sera pas analysée dans le cadre de cette étude initiale.

Le Comité ne cherche pas à connaître l'histoire ou les circonstances dans lesquelles les revendications s'inscrivent, mais à examiner l'efficacité de la procédure de traitement des revendications particulières du gouvernement fédéral en vue d'identifier la nature et les causes des retards et de découvrir comment éliminer les goulots d'étranglement.

Par ailleurs, étant donné que bon nombre des principales difficultés rencontrées dans le traitement des revendications particulières sont de nature administrative (c'est-à-dire des

⁵ *Loi constituant le Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des Premières nations en vue de permettre le dépôt, la négociation et le règlement des revendications particulières, et modifiant certaines lois en conséquence* (projet de loi C-6).

⁶ En juillet 2004, la Confédération des Chefs de l'APN décida, dans l'une de ses résolutions, de demander au gouvernement de ne pas promulguer la LRRP sans examiner les préoccupations des Premières nations ou sans y apporter des modifications. La Confédération souhaitait également que les efforts conjoints visant à revoir le système des revendications particulières soient renouvelés, notamment en ce qui a trait aux nominations au sein des organismes responsables des revendications particulières, à l'indépendance de ces organismes, à la définition des revendications particulières, à leur efficacité, à leur accessibilité et aux ressources qui y sont consacrées (voir la Résolution n° 14 de la réunion du mois de mai de la Confédération des Chefs). Selon l'Assemblée des Premières nations, le ministre de l'époque leur a annoncé, au mois de septembre 2005, que le gouvernement fédéral prévoyait abandonner indéfiniment la proclamation de la LRRP pour se concentrer sur l'amélioration du système actuel de règlement des revendications particulières (voir le texte au <http://www.afn.ca/article.asp?id=128>).

problèmes liés aux retards, à la transparence, aux indemnisations, etc.), et qu'elles sont dues, en grande partie, au mode de gestion du gouvernement fédéral, le Comité tiendra ses audiences à Ottawa. C'est pourquoi il cherchera à obtenir le point de vue d'un grand nombre de témoins de toutes les régions du pays, dont :

- des ministères fédéraux pertinents;
- de la Commission sur les revendications particulières des Indiens;
- des organismes représentant les Premières nations;
- des groupes de recherche sur les revendications particulières qui travaillent pour les Premières nations, les conseils de bande, etc.;
- des spécialistes des revendications particulières, y compris des représentants juridiques et des conseillers en recherche;
- des porte-parole de la Commission royale sur les peuples autochtones (rapport final de 1996);
- des porte-parole du Groupe de travail mixte Premières nations-Canada sur la réforme de la politique sur les revendications (rapport de 1998);
- des universitaires dont les travaux portent sur les revendications particulières.

Le Comité acceptera les courts mémoires qui s'en tiendront au sujet à l'étude, tel qu'il est défini dans le présent cadre de référence.

ORDRE DU JOUR

Le Comité poursuivra ses audiences tout au long de l'automne 2006 afin de présenter son rapport au Sénat le plus rapidement possible.

Comme on l'a mentionné précédemment, les audiences se tiendront à Ottawa. Les demandes de comparution devront être soumises au plus tard le 30 octobre 2006.

Si l'on manque de temps pour répondre à toutes les demandes, les parties intéressées seront invitées à soumettre un court mémoire portant sur les questions clés.

Les personnes qui comparaîtront devant le Comité devront s'en tenir à une présentation succincte afin que les membres du Comité aient le temps de leur poser des questions.

Les membres du Comité poseront librement leurs questions. Les témoins et les parties intéressées devront, pour leur part, s'en tenir à ces questions clés lors de leur présentation, de leurs réponses et dans leurs mémoires :

- À quelle(s) étape(s) de la procédure de revendications particulières la plupart des délais surviennent-ils?
- Comment et pourquoi ces délais surviennent-ils?
- Y a-t-il suffisamment d'expertise interne pour gérer efficacement les revendications?
- L'ajout de ressources humaines, financières ou d'autres ressources suffirait-il à éliminer les principaux délais? Si oui, veuillez préciser quelles ressources devraient être ajoutées en premier lieu et à quel endroit. Sinon, que devrait-on faire?
- La politique en matière de revendications particulières permet-elle de répondre adéquatement aux questions liées aux obligations légales du gouvernement

fédéral à l'égard des Premières nations?

- Quels sont, le cas échéant, les avantages potentiels, pour le Canada et les Premières nations, de la résolution des griefs déposés à titre de revendications particulières?
- Qu'est-ce que le Comité devrait recommander au gouvernement fédéral pour faciliter la résolution des griefs historiques documentés maintenant considérés comme des revendications particulières?

RAPPORT

Le cadre de référence exige que le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones soumette au Sénat le rapport final de son étude des revendications particulières au plus tard le 14 juin 2007. Le rapport sera principalement constitué des recommandations du Comité. Tous les témoignages et tous les mémoires soumis seront pris en compte lors de la rédaction du rapport final.

DÉFINITION DES REVENDICATIONS PARTICULIÈRES

En 1973, deux grandes catégories de revendications – les revendications particulières et les revendications territoriales globales – sont créées avec la publication de la *Déclaration sur les revendications des Indiens et des Inuit* du gouvernement du Canada.

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien met alors en place une politique et une procédure pour les revendications particulières et une autre pour les revendications territoriales globales. Toutes deux étaient et sont encore des moyens, pour les Premières nations et les Inuits, de présenter leurs griefs historiques devant les tribunaux.

Les revendications particulières se fondent sur des allégations de transgression juridique particulière lors de l'administration des terres et de l'argent des Autochtones par le Canada en vertu de la *Loi sur les Indiens* ou sur des allégations de non-respect des dispositions de traités. Les revendications territoriales globales, pour leur part, sont liées aux questions de droits ancestraux⁷.

Seule une bande indienne – une Première nation reconnue à titre de « bande » en vertu de la *Loi sur les Indiens* – peut déposer une revendication particulière. Les revendications particulières ne devraient donc pas être considérées comme des « revendications autochtones » puisque les Indiens non inscrits, les Inuits et les Métis ne peuvent en déposer⁸.

La politique en matière de revendications particulières, adoptée en 1982 sous le titre *Dossier en souffrance*, précise qu'il y a revendication particulière lorsque qu'une bande indienne (Première nation) considère que son grief donne lieu à une obligation légale dans les circonstances suivantes :

⁷ La politique relative aux revendications territoriales globales, intitulée *En toute justice*, a été publiée en 1981.

⁸ L'expression « revendications territoriales autochtones », qui est courante aujourd'hui, contribue à entretenir la confusion à l'égard des différences entre les revendications particulières et les revendications territoriales globales et de ceux qui peuvent s'en prévaloir. Le terme « Autochtone » est un collectif. Selon la *Loi constitutionnelle de 1982*, il comprend les Indiens inscrits (Premières nations), les Indiens non inscrits, les Inuits et les Métis.

- Le non-respect d'un traité ou d'un accord entre les Indiens et la Couronne.
- Le manquement à une obligation aux termes de la *Loi sur les Indiens* ou d'autres lois relatives aux Indiens et des règlements y afférents.
- Le manquement à une obligation découlant de l'administration par le gouvernement de fonds ou d'autres biens appartenant aux Indiens.
- L'usage illégal d'une terre appartenant aux Indiens⁹.

La politique en matière de revendications particulières du Canada tient également compte des revendications fondées sur :

- L'omission de compenser la prise ou l'endommagement, en vertu d'un pouvoir légal, de terres d'une réserve par Sa Majesté ou un organisme fédéral.
- La fraude relativement à l'acquisition, à la location ou à la disposition de terres d'une réserve, de la part d'un employé ou d'un mandataire de Sa Majesté, lorsque la fraude peut être clairement démontrée¹⁰.

Le règlement d'une revendication particulière implique un grand nombre d'étapes. En gros, la procédure de revendication particulière implique : des recherches visant à confirmer les allégations; la validation de la revendication; et la négociation, en temps opportun, d'un accord mutuellement acceptable.

Les allégations pouvant donner lieu à une revendication particulière sont celles qui relèvent de l'exercice des obligations légales du gouvernement fédéral dans des domaines tels que la gestion de l'argent des bandes indiennes dans des comptes de fiducie et de produits, l'exécution de transactions foncières dans les réserves, les problèmes de frontière non résolus et, le cas échéant, la création d'une réserve en vertu d'un traité.

Si les revendications particulières ne concernent pas obligatoirement un traité, elles sont si nombreuses à porter sur le respect du traité de création d'une réserve qu'une sous-catégorie connue sous le nom de droits fonciers issus des traités (DFIT) a été créée¹¹. La catégorie des revendications particulières comprend également les revendications concernant les fonds de fiducie, les cessions de terres, les concessions, les droits de passage et l'arpentage ainsi que les revendications ayant pris naissance avant la Confédération.

⁹ MAINC, *Dossier en souffrance : une politique des revendications des Autochtones* (Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services, 1982), p. 20.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Les revendications DFIT ont soulevé de nombreuses questions concernant les critères de validation et ont fait l'objet de modifications de politique dans les années 1970, 1980 et 1990.

Wednesday, December 6, 2006

As a panel:

EnCana Corporation:

Andrew Popko, Vice-President, Aboriginal Relations.

Forest Products Association of Canada:

Avrim Lazar, President and CEO;

Andrew de Vries, Director, Conservation Biology and Aboriginal Affairs.

Tuesday, December 12, 2006

Indian and Northern Affairs Canada:

Paula Isaak, Education Jurisdiction Negotiator;

Lynne Huestis, Counsel, Justice Canada.

First Nations Education Steering Committee of British Columbia:

Christa Williams, Executive Director;

Nathan Matthew, Chief Negotiator;

Nancy Morgan, Legal Counsel;

Jan Haugen, Executive Assistant.

Le mercredi 6 décembre 2006

En table ronde :

EnCana Corporation :

Andrew Popko, vice-président, Relations avec les Autochtones.

Association des produits forestiers du Canada :

Avrim Lazar, président-directeur général;

Andrew de Vries, directeur, Biologie de conservation et Affaires autochtones.

Le mardi 12 décembre 2006

Affaires indiennes et du Nord Canada :

Paula Isaak, négociatrice des compétences en matière d'éducation;

Lynne Huestis, conseillère juridique, Justice Canada.

Comité de coordination de l'éducation des Premières nations de la Colombie-Britannique :

Christa Williams, directrice générale;

Nathan Matthew, négociateur en chef;

Nancy Morgan, conseillère juridique;

Jan Haugen, assistante exécutive.



If undelivered, return COVER ONLY to:

Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

APPEARING

Tuesday, December 12, 2006

The Honourable Jim Prentice, P.C., M.P., Minister of Indian Affairs and Northern Development and Federal Interlocutor for Métis and Non-Status Indians.

WITNESSES

Tuesday, November 28, 2006

Nunavut Tunngavik Inc.:

Alastair Campbell, Senior Policy Advisor;
Brad Hickes, Acting Director, Economic and Business Development;
Glenn Cousins, Executive Director, Nunavut Economic Forum;
Okalik Eegeesiak, Director, Social and Economic Development, Inuit Tapiriit Kanatami.

Grand Council of the Crees:

Jack Blacksmith, President, Cree Regional Economic Enterprises Co. (CREECO) and Chairman of the Board of Compensation;
Matthew Coon Come, member of the board.

(Continued on previous page)

COMPARAÎT

Le mardi 12 décembre 2006

L'honorable Jim Prentice, C.P., député, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits

TÉMOINS

Le mardi 28 novembre 2006

Nunavut Tunngavik Inc. :

Alastair Campbell, conseiller principal en politiques;
Brad Hickes, directeur intérimaire, Développement des affaires économiques;
Glenn Cousins, directeur général, Nunavut Economic Forum;
Okalik Eegeesiak, directrice, Développement social et économique, Inuit Tapiriit Kanatami.

Grand Conseil des Cris :

Jack Blacksmith, président de Cree Regional Economic Enterprises Co. (CREECO) et président, Conseil du bureau d'indemnité cri;
Matthew Coon Come, membre du conseil.

(Suite à la page précédente)