

SENATE



SÉNAT

CANADA

First Session  
Forty-first Parliament, 2011-12

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

ABORIGINAL PEOPLES

*Chair:*

The Honourable GERRY ST. GERMAIN, P.C.

---

Tuesday, March 6, 2012  
Wednesday, March 7, 2012

---

Issue No. 13

*Twenty-second meeting on:*

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

*Fourth and fifth (last) meeting on:*

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

---

WITNESSES:  
(See back cover)

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

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

PEUPLES AUTOCHTONES

*Président :*

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

---

Le mardi 6 mars 2012  
Le mercredi 7 mars 2012

---

Fascicule n° 13

*Vingt-deuxième réunion concernant :*

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

*Quatrième et cinquième (dernière) réunions concernant :*

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

---

TÉMOINS :  
(Voir à l'endos)

STANDING SENATE COMMITTEE ON  
ABORIGINAL PEOPLES

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

The Honourable Lillian Eva Dyck, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

* Cowan (or Tardif) Dagenais Demers	Meredith Munson Patterson Raine Sibbeston Watt White
* LeBreton, P.C. (or Carignan) Lovelace Nicholas	

\*Ex officio members  
(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

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

The Honourable Senator White replaced the Honourable Senator Brazeau (*March 7, 2012*).

The Honourable Senator Patterson replaced the Honourable Senator White (*March 7, 2012*).

The Honourable Senator Dagenais replaced the Honourable Senator Plett (*March 7, 2012*).

The Honourable Senator Moore replaced the Honourable Senator Campbell (*March 5, 2012*).

The Honourable Senator Plett replaced the Honourable Senator Atallahjan (*March 5, 2012*).

The Honourable Senator Moore replaced the Honourable Senator Campbell (*March 5, 2012*).

The Honourable Senator Brazeau replaced the Honourable Senator Stratton (*March 1, 2012*).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
PEUPLES AUTOCHTONES

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

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

et

Les honorables sénateurs :

* Cowan (ou Tardif) Dagenais Demers	Meredith Munson Patterson Raine Sibbeston Watt White
* LeBreton, C.P. (ou Carignan) Lovelace Nicholas	

\* Membres d'office  
(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

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

L'honorable sénateur White a remplacé l'honorable sénateur Brazeau (*le 7 mars 2012*).

L'honorable sénateur Patterson a remplacé l'honorable sénateur White (*le 7 mars 2012*).

L'honorable sénateur Dagenais a remplacé l'honorable sénateur Plett (*le 7 mars 2012*).

L'honorable sénateur White a remplacé l'honorable sénateur Patterson (*le 5 mars 2012*).

L'honorable sénateur Plett a remplacé l'honorable sénateur Atallahjan (*le 5 mars 2012*).

L'honorable sénateur Moore a remplacé l'honorable sénateur Campbell (*le 5 mars 2012*).

L'honorable sénateur Brazeau a remplacé l'honorable sénateur Stratton (*le 1<sup>er</sup> mars 2012*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, March 6, 2012  
(27)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day, at 10:25 a.m., in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable Gerry St. Germain, P.C., presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Brazeau, Demers, Dyck, Lovelace Nicholas, Meredith, Moore, Munson, Plett, Raine, St. Germain, P.C., Sibbeston and White (12).

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

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

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

**WITNESSES:***Aboriginal Affairs and Northern Development Canada:*

Brenda Kustra, Director General, Governance Branch, Regional Operations Sector;

Marc Boivin, Manager, Governance Policy Directorate.

*Department of Justice Canada:*

Tom Vincent, Counsel.

Ms. Kustra made a statement and, together with Mr. Boivin and Mr. Vincent, answered questions.

At 11:33 a.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the chair.

**ATTEST:**

OTTAWA, Wednesday, March 7, 2012  
(28)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day, at 6:45 p.m., in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable Gerry St. Germain, P.C., presiding.

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mardi 6 mars 2012  
(27)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 10 h 25, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Gerry St. Germain, C.P. (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Brazeau, Demers, Dyck, Lovelace Nicholas, Meredith, Moore, Munson, Plett, Raine, St. Germain, C.P., Sibbeston et White (12).

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

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

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

**TÉMOINS :***Affaires autochtones et Développement du Nord Canada :*

Brenda Kustra, directrice générale, Direction de la gouvernance, Secteur des opérations régionales;

Marc Boivin, gestionnaire, Direction de l'établissement de la politique sur la gouvernance.

*Ministère de la Justice Canada :*

Tom Vincent, conseiller juridique.

Mme Kustra fait une déclaration puis, avec MM. Boivin et Vincent, répond aux questions.

À 11 h 33, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ :**

OTTAWA, le mercredi 7 mars 2012  
(28)

[Traduction]

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

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Dagenais, Demers, Dyck, Lovelace Nicholas, Meredith, Munson, Patterson, Raine, St. Germain, P.C., Sibbeston, Watt and White (12).

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

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

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, June 16, 2011, the committee continued its consideration of the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Metis peoples and other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 2.*) (Additions to Reserves)

**WITNESSES:**

*Office of the Auditor General of Canada:*

Jerome Berthelette, Assistant Auditor General;

Frank Barrett, Principal.

Mr. Berthelette made a statement and, together with Mr. Barrett, answered questions.

At 7:47 p.m., the committee suspended.

At 7:51 p.m., pursuant to rule 92(2)(e), the committee resumed in camera to consider a draft agenda (future business).

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

At 8 p.m., the committee resumed in public and pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, February 2, 2012, the committee continued its consideration of Bill S-6, An Act respecting the election and term of office of chiefs and councillors of certain First Nations and the composition of council of those First Nations. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 11.*)

It was agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill S-6, An Act respecting the election and term of office of chiefs and councillors of certain First Nations and the composition of council of those First Nations.

It was agreed that the title stand postponed.

It was agreed that clause 1 stand postponed.

It was agreed that clause 2 carry.

The chair asked whether clause 3 shall carry.

The Honourable Senator Sibbeston moved:

That Bill S-6 be amended in clause 3, on page 2, by replacing lines 36 to 38 with the following:

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Dagenais, Demers, Dyck, Lovelace Nicholas, Meredith, Munson, Patterson, Raine, St. Germain, C.P., Sibbeston, Watt et White (12).

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

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 16 juin 2011, le comité poursuit son étude sur les responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis et d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 2 des délibérations du comité.*) (Ajouts aux réserves)

**TÉMOINS :**

*Bureau du vérificateur général du Canada :*

Jerome Berthelette, vérificateur général adjoint;

Frank Barrett, directeur principal.

M. Berthelette fait une déclaration puis, avec M. Barrett, répond aux questions.

À 19 h 47, la séance est suspendue.

À 19 h 51, conformément à l'article 92(2)e du Règlement, la séance se poursuit à huis clos pour examiner un projet d'ordre du jour (travaux futurs).

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

À 20 heures, la séance publique reprend et, conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 2 février 2012, le comité poursuit son étude du projet de loi S-6, Loi concernant l'élection et le mandat des chefs et des conseillers de certaines premières nations et la composition de leurs conseils respectifs. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 11 des délibérations du comité.*)

Il est convenu que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi S-6, Loi concernant l'élection et le mandat des chefs et des conseillers de certaines premières nations et la composition de leurs conseils respectifs.

Il est convenu de reporter l'étude du titre.

Il est convenu de reporter l'étude de l'article 1.

Il est convenu d'adopter l'article 2.

Le président demande si l'article 3 est adopté.

L'honorable sénateur Sibbeston propose :

Que le projet de loi S-6 soit modifié, à l'article 3, à la page 3, par substitution, aux lignes 1 à 3, de ce qui suit :

“(a) in the case of a First Nation whose council has been elected in accordance with the *Indian Act*, that First Nation’s council has provided to the Minister a resolution requesting that the First Nation be added to the schedule;

(a.1) in the case of a First Nation whose council has been chosen or elected in accordance with the First Nation’s community or custom election code,

(i) that First Nation’s council has made a request to the Minister that the First Nation be added to the schedule, and

(ii) the request was approved in accordance with the code’s amendment procedure or, if there is no such amendment procedure, by a majority of the votes cast in a secret vote in which a majority of the electors of that First Nation participated;”.

After debate, the question being put on the motion, it was negatived on the following vote:

YEAS

The Honourable Senators

Dyck, Lovelace Nicholas, Munson, Sibbeston and Watt — 5

NAYS

The Honourable Senators

Dagenais, Demers, Meredith, Patterson, Raine, St. Germain, and White — 7

ABSTENTIONS

Nil

It was agreed, on division, that clause 3 carry.

It was agreed that clause 4 carry.

It was agreed that clause 5 carry.

It was agreed that clause 6 carry.

It was agreed that clause 7 carry.

It was agreed that clause 8 carry.

With leave, it was agreed that clauses 9 to 44 be grouped.

It was agreed that clause 9 to clause 44 carry.

It was agreed that the schedule carry.

It was agreed that the title carry.

It was agreed that the bill carry.

It was agreed that observations be appended to the report.

It was agreed that the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to approve the final version of the observations being appended to this report, taking into consideration today’s discussion and with any necessary editorial, grammatical or translation changes as required.

« a) s’agissant d’une première nation dont le conseil a été élu conformément aux dispositions de la Loi sur les Indiens, le conseil a fourni au ministre une résolution dans laquelle il demande que le nom de la première nation soit ajouté à l’annexe;

a.1) s’agissant d’une première nation dont le conseil a été choisi ou élu conformément aux dispositions de son code électoral communautaire ou coutumier :

(i) le conseil a demandé au ministre que le nom de la première nation soit ajouté à l’annexe,

(ii) la demande a été approuvée conformément à la procédure de modification prévue par le code ou, en l’absence d’une telle procédure, par la majorité des voix exprimées lors d’un vote secret auquel la majorité des électeurs de la première nation ont participé; ».

Après débat, la motion, mise aux voix, est rejetée par le vote suivant :

POUR

Les honorables sénateurs

Dyck, Lovelace Nicholas, Munson, Sibbeston et Watt — 5

CONTRE

Les honorables sénateurs

Dagenais, Demers, Meredith, Patterson, Raine, St. Germain et White — 7

ABSTENTION

Aucune

Il est convenu d’adopter, avec dissidence, l’article 3.

Il est convenu d’adopter l’article 4.

Il est convenu d’adopter l’article 5.

Il est convenu d’adopter l’article 6.

Il est convenu d’adopter l’article 7.

Il est convenu d’adopter l’article 8.

Avec la permission du comité, il est convenu de regrouper les articles 9 à 44.

Il est convenu d’adopter les articles 9 à 44.

Il est convenu d’adopter l’annexe.

Il est convenu d’adopter le titre.

Il est convenu d’adopter le projet de loi.

Il est convenu d’annexer les observations au rapport.

Il est convenu que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à approuver la version finale des observations à joindre au rapport, en tenant compte des échanges d’aujourd’hui et de toutes les modifications nécessaires dans la rédaction, la grammaire ou la traduction.

It was agreed that the chair report the bill to the Senate.

Il est convenu que le président fasse rapport du projet de loi au Sénat.

At 8:52 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the chair.

À 20 h 52, il est convenu que le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTEST:*

*ATTESTÉ :*

*La greffière du comité,*

Marcy Zlotnick

*Clerk of the Committee*

**EVIDENCE**

OTTAWA, Tuesday, March 6, 2012

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, to which was referred Bill S-6, An Act respecting the election and term of office of chiefs and councilors of certain First Nations and the composition of council of those First Nations, met this day at 10:15 a.m. to give consideration to the bill.

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

[*English*]

**The Chair:** Good morning. I would like to welcome all honourable senators and members of the public who are watching this meeting of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples on CPAC or the web. I am Senator St. Germain from British Columbia, chair of the committee.

The mandate of this committee is to examine legislation and matters relating to the Aboriginal peoples of Canada generally. Today we will be continuing our consideration of Bill S-6, An Act respecting the election and term of office of chiefs and councilors of certain First Nations and the composition of council of those First Nations.

We have invited officials from Aboriginal Affairs and Northern Development Canada and from the Department of Justice to appear once again before the committee. The purpose of this is to clarify the effect of certain provisions that members have found over the course of the last few meetings to be somewhat ambiguous.

[*Translation*]

Before giving the floor to our witnesses, I would like to introduce the members of this committee who are here this morning.

[*English*]

On my left, we have Senator Sibbeston from the Northwest Territories. Next to Senator Sibbeston, we have Senator Lovelace Nicholas from New Brunswick. Next to her, we have the deputy chair of the committee, Senator Lillian Dyck from Saskatchewan. Next to her is Senator Moore from Nova Scotia. Next to him is Senator Munson from New Brunswick. On my right is Senator Vernon White from Ontario. Next to Senator White is Senator Plett from Manitoba. Next to Senator Plett is Senator Brazeau from Quebec. Next to Senator Brazeau is Senator Nancy Greene Raine from British Columbia. Last, but definitely not least, from the province of Quebec, Senator Demers.

Please join me now in welcoming our witnesses. From Aboriginal Affairs and Northern Development Canada we have Brenda Kustra, Director General, Governance Branch, Regional Operations Sector; and Marc Boivin, Manager, Governance Policy Directorate. With them is their colleague from the Department of Justice, Tom Vincent, Counsel.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mardi 6 mars 2012

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, qui a été saisi du projet de loi S-6, Loi concernant l'élection et le mandat des chefs et des conseillers de certaines premières nations et la composition de leurs conseils respectifs, se réunit aujourd'hui, à 10 h 25, pour examiner le projet de loi.

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

[*Traduction*]

**Le président :** Bonjour. J'aimerais souhaiter la bienvenue à tous les honorables sénateurs et aux membres du public qui regardent cette réunion du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, sur CPAC ou sur le web. Je suis le sénateur St. Germain, de la Colombie-Britannique, et je suis président du comité.

Notre comité a pour mandat d'examiner les projets de loi et les dossiers relatifs aux peuples autochtones du Canada en général. Aujourd'hui, nous allons poursuivre notre examen du projet de loi S-6, Loi concernant l'élection et le mandat des chefs et des conseillers de certaines premières nations et la composition de leurs conseils respectifs.

Nous avons invité des fonctionnaires du ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord, ainsi que du ministère de la Justice, à comparaître encore une fois devant notre comité. Nous voulons en effet obtenir des précisions sur certaines dispositions du projet de loi que certains membres du comité trouvent ambiguës depuis quelques réunions.

[*Français*]

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

[*Traduction*]

À partir de ma gauche, vous avez le sénateur Sibbeston, des Territoires du Nord-Ouest, le sénateur Lovelace Nicholas, vice-présidente du comité, qui vient du Nouveau-Brunswick, le sénateur Lillian Dyck, de la Saskatchewan, puis le sénateur Moore, de la Nouvelle-Écosse, et enfin le sénateur Munson, du Nouveau-Brunswick. À partir de ma droite, vous avez le sénateur Vernon White, de l'Ontario, le sénateur Plett, du Manitoba, le sénateur Brazeau, du Québec, le sénateur Nancy Greene Raine, de la Colombie-Britannique, et enfin et surtout, le sénateur Demers, de la province de Québec.

Nous avons maintenant le plaisir d'accueillir, du ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord, Brenda Kustra, directrice générale, Direction de la gouvernance, Secteur des opérations régionales; et Marc Boivin, gestionnaire, Direction de l'établissement de la politique sur la gouvernance. Du ministère de la Justice, nous avons le plaisir d'accueillir Tom Vincent, conseiller juridique.

Witnesses, the clerk provided your office with a list of questions that members would like answered. I would like to ask that you begin your presentations by addressing these concerns. If you are prepared to do so, it would be greatly appreciated on behalf of the committee.

Without further ado, go ahead, Ms. Kustra.

**Brenda Kustra, Director General, Governance Branch, Regional Operations Sector, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada:** Thank you very much, Senator St. Germain. It is once again a pleasure to be in the company of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples to address some of the issues and concerns that have been raised by witnesses who have attended this committee. I would like to thank you for providing those questions to us.

The first thing I would like to address this morning is the false interpretation that Bill S-6 could be applied to self-governing First Nations. This is absolutely not the case, and I am pleased to provide an explanation as to why.

The introductory paragraph of clause 3 of Bill S-6 states that “The Minister may . . . add the name of a First Nation to the schedule” and then provides the conditions under which this can take place. From here I point you to the definition of “First Nation,” which is found in clause 2 of the bill, and it is very clear:

“First Nation” has the meaning assigned by the definition of “band” in subsection 2(1) of the *Indian Act*.

Therefore, only First Nations that are bands under the Indian Act can be added to the schedule. Once a First Nation becomes self-governing under a legislated agreement, it ceases to be a band under the Indian Act, which means that it cannot be added to the schedule under Bill S-6. I hope this explanation is clear.

**Senator Moore:** Mr. Chair, that was very important. Could I ask the witness to repeat that? It is a very important issue. Could you just run through that again in terms of the act and the sections?

**Ms. Kustra:** Yes, absolutely. The introductory paragraph of clause 3 states that “The Minister may . . . add the name of a First Nation to the schedule,” and it then provides the conditions under which this can happen.

From here, I point you to the definition of “First Nation,” which is found at clause 2 of the bill. Clause 2 of the bill says:

“First Nation” has the meaning assigned by the definition of “band” in subsection 2(1) of the *Indian Act*.

J'aimerais rappeler aux témoins que la greffière vous a communiqué une liste des questions auxquelles les sénateurs souhaiteraient obtenir des réponses. Je vous invite donc à les leur donner tout de suite, avant de faire votre déclaration liminaire, et vous en remercie vivement au nom du comité.

Sans plus tarder, je vais donner la parole à Mme Kustra.

**Brenda Kustra, directrice générale, Direction de la gouvernance, Secteur des opérations régionales, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada :** Merci, sénateur St. Germain. Je suis heureuse de comparaître à nouveau devant le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, pour répondre à certaines préoccupations soulevées par des témoins que vous avez entendus. Je vous remercie de nous avoir communiqué la liste des questions.

Tout d'abord, il faut corriger la fausse idée selon laquelle le projet de loi S-6 pourrait s'appliquer aux Premières nations autonomes. Cela est absolument faux, et je me fais un plaisir d'en donner la raison.

Le paragraphe qui introduit l'article 3 dispose que « Le Ministre peut... ajouter le nom d'une première nation à l'annexe », et indique les conditions qui s'appliquent. Je porte ensuite à votre attention la définition de « première nation » à l'article 2 du projet de loi, qui est tout à fait claire :

« Bande au sens du paragraphe 2(1) de la Loi sur les Indiens. »

En conséquence, seules peuvent être ajoutées à l'annexe les Premières nations qui sont des bandes en vertu de la Loi sur les Indiens. Une Première nation qui devient autonome à la suite d'une entente législative cesse d'être une bande en vertu de la Loi sur les Indiens, donc on ne peut pas l'ajouter à l'annexe sous le régime du projet de loi S-6. J'espère que l'explication répond clairement à la question.

**Le sénateur Moore :** Monsieur le président, c'est très important. Puis-je demander au témoin de répéter ce qu'elle vient de dire? Pouvez-vous nous répéter ce que vous venez de dire au sujet de la loi et des articles pertinents?

**Mme Kustra :** Bien sûr. Le paragraphe qui introduit l'article 3 dispose que « Le Ministre peut... ajouter le nom d'une première nation à l'annexe », et indique les conditions qui s'appliquent.

Je porte ensuite à votre attention la définition de « première nation » à l'article 2 du projet de loi, qui dit que :

« Bande au sens du paragraphe 2(1) de la Loi sur les Indiens. »

Therefore, only First Nations that are bands under the Indian Act can be added to the schedule. Once a First Nation becomes self-governing under a legislated agreement, it ceases to be a band under the Indian Act, which means that it cannot be added to the schedule under Bill S-6.

**The Chair:** I think we will deviate slightly, if the witnesses are prepared. If there is something that comes up while we are dealing with these items, we will deal with them immediately, if everybody is in agreement. We will be more flexible. Generally, we get the presentation and then we ask questions. If something does come up that you feel should be responded to at the moment, feel free to say something.

**Senator Lovelace Nicholas:** Could I ask a question now?

**The Chair:** On this?

**Senator Lovelace Nicholas:** Yes.

**The Chair:** Yes, as long as it is on the subject that we are dealing with. Go ahead.

**Senator Lovelace Nicholas:** Yes, it is.

Welcome and thank you for your presentation. I am a little confused. Can the minister add a name — we are talking about elections, right? At the time that he could add a name? No? Okay, thank you.

**The Chair:** All right. Carry on, then.

**Senator Dyck:** Does that exclude custom code elections, too?

**Ms. Kustra:** No, it does not because the communities that elect their leadership under a community custom code are still considered Indian bands within the meaning of the Indian Act.

**Senator Dyck:** What about those who have a hereditary system?

**Ms. Kustra:** The same holds true for those communities that would recognize their leaders under the hereditary system, with the exception of those that are self-governing and use a hereditary system for their leadership selection.

The second issue I would like to comment on this morning relates to clauses 3(1)(b) and (c). A number of witnesses have recommended that these clauses be struck from the bill. I would like to provide you with some rationale as to why these clauses were included in the provisions of the bill.

Clause 3(1)(b) provides a mechanism to restore leadership in a community in rare and exceptional circumstances where governance has completely broken down and where any progress whatsoever on important issues cannot be made over a period of time.

A similar power for the minister to order the holding of a legislated election currently exists under the Indian Act. In the Indian Act, the power afforded the minister reads as follows:

En conséquence, seules peuvent être ajoutées à l'annexe les Premières nations qui sont des bandes en vertu de la Loi sur les Indiens. Une Première nation qui devient autonome à la suite d'une entente législative cesse d'être une bande en vertu de la Loi sur les Indiens, donc on ne peut pas l'ajouter à l'annexe sous le régime du projet de loi S-6.

**Le président :** Je vous propose de changer un peu notre façon de procéder, si cela convient aux témoins. Si un sénateur a une question à poser au fur et à mesure de vos explications, je propose qu'il le fasse tout de suite, si tout le monde est d'accord. Normalement, nous écoutons la déclaration du témoin et ensuite nous posons des questions, mais là, je vous propose de poser vos questions au fur et à mesure. C'est une façon de procéder qui sera un peu plus souple.

**Le sénateur Lovelace Nicholas :** Puis-je poser une question maintenant?

**Le président :** À ce sujet?

**Le sénateur Lovelace Nicholas :** Oui.

**Le président :** Si elle porte sur le sujet dont nous parlons, ça va.

**Le sénateur Lovelace Nicholas :** Oui, c'est le cas.

Je vous remercie de votre déclaration. Je suis un peu perdue. Le ministre peut-il ajouter un nom — nous parlons d'élections, n'est-ce pas? Peut-il ajouter un nom? Non? Bien, merci.

**Le président :** Continuons.

**Le sénateur Dyck :** Est-ce que cela exclut également les élections organisées en vertu d'un code coutumier?

**Mme Kustra :** Non, parce que les communautés qui élisent leurs dirigeants selon un code coutumier sont toujours considérées comme des bandes indiennes au sens de la Loi sur les Indiens.

**Le sénateur Dyck :** Et celles qui ont un système héréditaire?

**Mme Kustra :** C'est la même chose pour les communautés qui choisissent leurs dirigeants en vertu d'un système héréditaire, à l'exception de celles qui sont autonomes et qui utilisent le système héréditaire pour choisir leurs dirigeants.

En deuxième lieu, je voudrais commenter les alinéas 3(1)(b) et (c), pour répondre à la recommandation d'éliminer ces articles, formulée par plus d'un témoin. Voici la justification pour inclure ces dispositions dans le projet de loi.

L'alinéa b) offre un moyen de rétablir la direction d'une communauté dans les cas rares et exceptionnels où la gouvernance s'est complètement dégradée, et où il n'y a eu aucun progrès sur des enjeux importants, pendant une période prolongée.

La Loi sur les Indiens confère actuellement au ministre un pouvoir semblable d'ordonner la tenue d'une élection « selon la présente loi » « lorsqu'il le juge utile à la bonne administration

“Whenever he deems it advisable for the good government of a band.” To the best of the department’s knowledge, this power has only been exercised three times in the last 10 years for the purposes of addressing governance disputes. In each case, the minister exercised this power after all reasonable efforts to reach a community-based resolution had been exhausted.

In these three cases, the department encouraged the factions in the communities to work collaboratively towards a resolution that would allow for the election of a government supported by the community. Resources were also made available for mediation. Despite repeated efforts, and in some instances efforts over many years, the situation in the community continued to deteriorate. Eventually, the only option available to the minister was to order an election under the Indian Act. In each case, this allowed the community to select its leadership under a clear election system. The subsequent government elected was then able to take charge of the important matters of governing the community.

If clause 3(1)(b) were removed from Bill S-6 and a similar situation were to arise, the minister would still be able to order the holding of an election under the Indian Act. However, that would be in an election system, which I believe we all agree, is much weaker than the system being proposed under Bill S-6. Where there is a governance breakdown in a community, it is believed that the community should have access to the best available legislative framework for elections. That is not the Indian Act, but it is Bill S-6.

In qualifying the conditions to be a protracted leadership dispute that has significantly compromised governance, the breadth of the minister’s power is more precisely defined in Bill S-6 than it is in the Indian Act.

As I mentioned earlier, the Indian Act simply states that the minister may order an election if he deems it advisable for the good government of a band. The wording is certainly much more subjective than that in Bill S-6.

The committee has also heard that a healthy debate and disagreement within a First Nations government could constitute a protracted leadership dispute. The types of disputes that would qualify under this wording are those where competing factions in the community claim to be the legitimate government, causing the Government of Canada, the provinces, the private sector and community members themselves not to know who the legitimate leaders of the First Nation really are. In some instances, such governance issues are expeditiously resolved in the courts. We are talking about governance disputes that generally drag on and on and where the parties are unable or unwilling to end their dispute.

Those are my comments on clause 3(1)(b). Are there any questions before I go on to 3(1)(c)?

d’une bande ». À la connaissance du ministère, le ministre n’a exercé ce pouvoir dans le but de résoudre une rupture de gouvernance qu’à trois reprises au cours des 10 dernières années. Dans chacun des cas, le ministre a exercé ce pouvoir après avoir fait tous les efforts raisonnables pour en arriver à une résolution communautaire.

Dans les trois cas en question, le ministère a poussé les factions dans les communautés à collaborer sur une résolution qui permettrait l’élection d’un gouvernement jouissant de l’appui de la communauté. On a aussi offert des ressources pour la médiation. Malgré ces tentatives, qui ont duré parfois bien des années, la situation a continué à se dégrader dans la communauté, pour en arriver au point où le seul choix qui restait au ministre était d’ordonner la tenue d’une élection en vertu de la Loi sur les Indiens. Dans chaque cas, on a ainsi permis à la communauté de choisir ses dirigeants selon un système électoral clair. Le gouvernement élu à cette occasion a pu s’occuper des questions importantes.

Si on éliminait l’alinéa 3(1)(b) et que la même situation se reproduisait, le ministre pourrait quand même ordonner la tenue d’une élection en vertu de la Loi sur les Indiens. Nous sommes tous d’accord qu’un tel système est beaucoup plus faible que celui prévu dans le projet de loi S-6. On estime qu’une communauté en situation de rupture de gouvernance devrait pouvoir faire appel au meilleur dispositif législatif disponible pour des élections; or, ce dispositif n’est pas la Loi sur les Indiens, mais le projet de loi S-6.

Le projet de loi S-6 stipule que les conditions doivent être « un conflit prolongé lié à la direction de la première nation [qui] a sérieusement compromis la gouvernance »; autrement dit, la portée du pouvoir du ministre est définie plus précisément que dans la Loi sur les Indiens.

Comme je l’ai déjà dit, la Loi sur les Indiens indique simplement que le ministre peut ordonner la tenue d’une élection en vertu de cette Loi s’il « le juge utile à la bonne administration d’une bande », libellé qui est sans nul doute bien plus subjectif que celui du projet de loi S-6.

Des témoins ont affirmé devant le comité qu’une bonne polémique au sein du gouvernement d’une Première nation, semblable aux polémiques que connaissent tous les gouvernements, pourrait être assimilée à « un conflit prolongé lié à la direction de la première nation ». Ce libellé couvre les types de conflits où chacune des factions en concurrence dans la communauté affirme constituer le gouvernement légitime, empêchant ainsi le gouvernement du Canada et les provinces, le secteur privé et les membres mêmes de la communauté, de savoir qui sont les dirigeants légitimes de la Première nation. Dans certains cas, le conflit est résolu de façon rapide par les tribunaux. Quand on parle d’un conflit de gouvernance prolongé, c’est que les parties sont incapables ou ne veulent pas lui trouver une résolution.

Voilà pour mes commentaires sur l’alinéa 3(1)(b). Avez-vous d’autres questions avant que je ne passe à l’alinéa 3(1)(c)?

**Senator Dyck:** You say this has occurred only three times. In those instances within the last three years, is there evidence that shows that the minister's intervention has actually improved the situation? For instance, I think Barrier Lake was one that was perhaps in the three. Has that made a significant difference?

**Ms. Kustra:** The three times that the minister's power has been used were actually in the last ten years, senator, not just in the last three, so it is over a ten-year period that the minister has exercised this power three times.

In the situation in Dakota Tipi First Nation in Manitoba, this is a First Nation where I will use the word "selected" its leadership through a hereditary system. There were never any elections in the community. The leadership was passed on through a hereditary system. The governance situation in the community deteriorated to the point where safety and security for community members were very much in issue. There were extensive discussions with the hereditary chief around different options and opportunities to actually create some kind of a written "leadership" system so that all of the people in the community would understand how the community was operating. The community attempted to develop a leadership code; however, it was never finalized in the community. The community, since 2002, when they were brought under the Indian Act, has conducted elections every two years. As we all know, elections are not without their difficulties. However, since 2002, we are not aware of safety and security concerns in the community, which were really the issue at the time leading up to the minister's decision in 2002.

The Sandy Bay community in Manitoba experienced significant issues around corruption and bribery in conjunction with the elections that were held under their own custom election rules. Again, after a fairly substantive period of attempting to have the community come to grips with the issues they were dealing with and develop a robust community election code that would deal with these issues, the minister eventually issued an order in March of 2003. Again, the community has been conducting elections every two years since 2003.

In Barrier Lake, the community that you referred to, senator, the ministerial order was issued in April 2010 after almost 15 years of work with the community in trying to resolve the governance disputes at the community level. The factions in the community have gone to court, challenging the minister's decision to exercise his authority to bring them under the Indian Act. That issue is not yet resolved.

**Senator Dyck:** You say Barrier Lake has taken the minister to court. Could that also apply to the provision in Bill S-6? If he were to order another First Nation to come under Bill S-6, could that First Nation then take the minister to court?

**Ms. Kustra:** Generally speaking, ministerial decisions are subject to judicial review.

**Le sénateur Dyck :** Vous avez dit que cela ne s'était produit que trois fois. Lorsque cela s'est produit au cours des trois dernières années, est-ce que l'intervention du ministre a vraiment permis d'améliorer la situation? Par exemple, je crois que la situation à Barrier Lake était l'un de ces trois cas. Est-ce que l'intervention du ministre a amélioré les choses?

**Mme Kustra :** Les trois cas se sont produits, non pas au cours des trois dernières années, mais au cours des 10 dernières années. Autrement dit, le ministre a exercé son pouvoir à trois reprises au cours des 10 dernières années.

Pour ce qui est de la Première nation Dakota Tipi, du Manitoba, il s'agit d'une situation où je dirai que la Première nation « choisissait » ses dirigeants selon un système héréditaire. Il n'y avait jamais eu d'élections dans la communauté. Les dirigeants étaient choisis selon un système héréditaire. La gouvernance de cette communauté s'est détériorée à un point tel que la sécurité des membres était dangereusement compromise. Il y a eu de nombreuses discussions avec le chef héréditaire sur les différentes options possibles pour créer un système codifié de sélection des dirigeants, afin que tous les membres de la communauté comprennent bien comment cela fonctionne. Ils ont même essayé d'élaborer un code à cet effet, mais ça n'a jamais été finalisé. Depuis 2002, date à laquelle elle a été assujettie à la Loi sur les Indiens, la communauté a organisé des élections tous les deux ans. Comme nous le savons tous, il y a toujours des problèmes qui se posent en période d'élections, mais depuis 2002, il n'y a pas eu, à notre connaissance, de problèmes de sécurité dans la communauté, alors que c'était précisément ce type de problème qui avait amené le ministre à prendre sa décision en 2002.

La communauté de Sandy Bay, au Manitoba, a connu de graves problèmes de corruption et de manœuvres frauduleuses lors d'élections organisées selon ses propres règles coutumières. Là encore, après avoir essayé, pendant une période assez longue, d'amener la communauté à faire face aux problèmes et à se doter d'un code électoral communautaire rigoureux, le ministre a finalement pris un arrêté en mars 2003. Et depuis, comme dans le cas précédent, la communauté organise des élections tous les deux ans.

Pour Barrier Lake, dont vous avez parlé, sénateur, le ministre a pris un arrêté en avril 2010, après 15 années ou presque d'efforts pour aider la communauté à régler des conflits de gouvernance. Les factions opposées se sont adressées aux tribunaux pour contester la décision du ministre d'exercer son pouvoir de les assujettir à la Loi sur les Indiens. Ce dossier n'est toujours pas réglé.

**Le sénateur Dyck :** Vous dites que la communauté de Barrier Lake conteste le ministre devant les tribunaux? Est-ce que ça pourrait aussi se produire avec la disposition du projet de loi S-6? Autrement dit, si le ministre prenait un arrêté pour assujettir une autre Première nation au projet de loi S-6, cette Première nation pourrait-elle le poursuivre devant les tribunaux?

**Mme Kustra :** De façon générale, les décisions ministérielles peuvent être contestées devant les tribunaux.

**Senator Raine:** I was going to ask if you could put in paragraph (b) that “the minister is satisfied that, in rare and exceptional circumstances,” but I understand that is not necessary to be in the bill because it is a fact. I am happy with the way it is. Thank you.

**Senator Sibbeston:** Interestingly, Mr. Chair, AFN and the Manitoba Assembly of Chiefs and also the bar associations suggested that (3)(b) and (c) be deleted. We have a certain amount of people that are aware of the situation and think it is not appropriate for the minister to have those powers. The suggestion is to simply delete them or put some kind of restriction on the minister. The minister is still seeking some democratic resolution before he acts, and so that is the suggestion.

You can understand that people out there do not want anything to do with the minister. That is the whole process of First Nations wanting to be independent and free of the minister. While this is a very progressive piece of legislation, we have a provision here where the minister then is going to have a hand in matters where there is a situation. Could there not be some restriction on the minister? Even though there is a protracted dispute, in the attempt to resolve it democratically and in an attempt to not have a federal minister involved, could we have some kind of provision in there which still would make it possible for there to be a democratic community resolution to the issue before the minister acts? That is the issue. Can it not be done? Cannot some way be found? You guys are working for Indian Affairs. You want power. You want the minister. You want your minister to have a lasting hand in the affairs of First Nations, but we are on the other side, saying, “Free the people.” The people want to be free, as it were.

**Ms. Kustra:** Thank you for your question, Senator Sibbeston. I believe when the minister was here he indicated that in fact his objective is very much to remove his involvement in the day-to-day affairs of First Nation communities, and particularly with respect to the setting aside of elections. I believe he expressed his views that he did not want to be in the situation of advising a chief and council that they were no longer the legitimate, elected leaders in a community.

The power, if you will, that the minister has under Bill S-6 is, in fact, much narrower in its implementation than it is in the Indian Act. It is not a new power for the minister. It is the same authority that the minister can exercise under the Indian Act. However, in thinking about this provision, senator, it did not make sense to bring a community that is already embroiled in governance disputes that are not resolvable into a system that I think we have all agreed is an inferior election system. That is why Bill S-6 is before the committee today, because it is a much stronger, robust election system.

**Le sénateur Raine :** J’allais vous proposer d’ajouter, à l’alinéa b), que le ministre « est convaincu que, dans des circonstances rares et exceptionnelles », mais je constate que ce n’est pas nécessaire puisque c’est déjà le cas. Je suis satisfaite du libellé actuel. Merci.

**Le sénateur Sibbeston :** Ce qui mérite réflexion, monsieur le président, c’est que l’APN, l’Assemblée des chefs du Manitoba et leurs barreaux ont recommandé la suppression des alinéas b) et c). Un certain nombre de personnes qui connaissent bien la situation pensent qu’il n’est pas approprié que le ministre détienne ce pouvoir. Elles nous proposent donc tout simplement de le supprimer, ou tout au moins de le circonscrire. Avant de prendre sa décision, le ministre continue de chercher une solution démocratique à la situation, d’où la suggestion.

Il faut savoir que les gens, là-bas, ne veulent pas entendre parler du ministre. C’est pour ça que les Premières nations veulent devenir indépendantes, pour ne plus être sous la tutelle du ministre. Ce projet de loi est pourtant fort progressiste, mais il y a une disposition qui permet au ministre d’intervenir dans ce genre de situation. Ne pourrait-on pas imposer certaines limites au pouvoir du ministre? Même en cas de conflit prolongé, si l’on recherche une solution démocratique et si l’on veut éviter une intervention du ministre, ne pourrait-on pas prévoir ici la possibilité qu’une solution communautaire démocratique puisse être trouvée avant que le ministre n’intervienne? C’est ça le fond du problème. Est-ce possible? Y a-t-il une façon de le faire? Vous êtes des fonctionnaires du ministère des Affaires autochtones, par conséquent vous voulez des pouvoirs, et vous voulez que le ministre puisse les exercer afin de pouvoir continuer de se mêler des affaires des Premières nations. Mais nous, de l’autre côté, nous disons : « donnez-leur la liberté ». C’est ce qu’elles veulent, être libres, pour ainsi dire.

**Mme Kustra :** Je vous remercie de votre question, sénateur Sibbeston. Je crois que lorsque le ministre a comparu devant vous, il vous a indiqué que son objectif était clairement de ne plus avoir à intervenir dans les affaires quotidiennes des communautés des Premières nations, surtout si c’est pour annuler des élections. Je pense qu’il a dit très clairement qu’il ne voulait pas se retrouver dans la situation où il doit annoncer à un chef et à un conseil qu’ils ne sont plus les dirigeants légitimement élus d’une communauté.

Le pouvoir que le projet de loi S-6 confère au ministre est en fait beaucoup plus limité, dans son application, que celui que lui confère la Loi sur les Indiens. Ce n’est pas un nouveau pouvoir pour le ministre. Il s’agit du même pouvoir que celui qui lui est conféré par la Loi sur les Indiens. Au moment de la rédaction de cette disposition, sénateur, on a pensé qu’il était illogique d’intégrer une communauté déjà en proie à des conflits de gouvernance insolubles dans un système qui, nous le reconnaissons tous je pense, est un système électoral inférieur. C’est la raison pour laquelle vous êtes aujourd’hui saisis du projet de loi S-6, parce qu’il prévoit un système électoral beaucoup plus solide et plus rigoureux.

It was felt that if the minister was going to exercise this power on rare occasions, he should bring the community with all of these governance issues into a robust piece of legislation as opposed to what I would call the broken Indian Act situation.

With respect to the words “protracted leadership dispute has significantly compromised governance,” every effort will be made to have these issues resolved at the community, as it has in the past. We have dealt with many communities where, in fact, they have resolved their issues and it has not come to one of the three cases in the last 10 years that I referred to.

**Senator Sibbeston:** That is not the issue. Every one of us are in favour of Bill S-6. It gives First Nations a better election process. We are all in favour of that.

There is, however, in (3)(b) and (c) a lingering power given to the minister to step in. Like I said, First Nations want to be free; they want to have self-government; they want to be totally free of the minister. However, you are insisting that the minister still have a hand. You want to be the paternalistic kind of godfather that is going to settle disputes for First Nations. We are saying, “No, let the people be free; let them decide for themselves.” Even if it is protracted, find a democratic way to resolve the issue rather than the minister coming in with a heavy hand.

It will be you deciding what the solution is, not the minister. It will be you who advises the minister. Give up your power. Find a way for the people to democratically resolve their concerns. That is the issue. Can you help us in that regard?

**Ms. Kustra:** If I may, I believe that every effort would have been made to find a democratic solution at the community level before the exercise of the minister’s power.

As I say, the minister still retains that power under the Indian Act, so even if this clause were not in Bill S-6, the minister still has the authority under the Indian Act to bring a First Nation into a federal piece of legislation where governance disputes have disrupted the ability of the government to continue its work.

**Senator Sibbeston:** Maybe we should repeal that section as well and get the minister out of the picture completely.

**Senator Brazeau:** You mentioned that the minister used his powers to intervene in band elections three times in the last decade. Can you clarify if those powers were exercised with bands who conducted their elections under section 74 or custom?

Nous avons estimé que, si le ministre doit exercer ce pouvoir à de rares occasions, il faut que ce soit pour intégrer une communauté en proie à des problèmes de gouvernance dans un dispositif rigoureux, par opposition à ce que j’appellerai la situation chaotique de la Loi sur les Indiens.

S’agissant de l’expression « conflit prolongé lié à la direction de la première nation a sérieusement compromis la gouvernance de celle-ci », je peux vous dire que tous les efforts seront consentis pour que le conflit soit réglé au niveau de la communauté, comme ça a été le cas dans le passé. C’est parce que nous avons réussi à trouver une solution avec un grand nombre de communautés que leur cas ne s’est pas ajouté aux trois cas qui se sont produits au cours des 10 dernières années.

**Le sénateur Sibbeston :** Ce n’est pas ça le problème. Tout le monde ici appuie le projet de loi S-6, car il donne aux Premières nations un meilleur système électoral. Nous sommes tous en faveur de ça.

Par contre, aux alinéas (3)(b) et (c), le ministre conserve encore le pouvoir d’intervenir. Comme je l’ai dit, les Premières nations veulent être libres; elles veulent être autonomes; elles veulent être libérées de la tutelle du ministre. Mais vous, de votre côté, vous continuez d’insister pour que le ministre puisse encore exercer son pouvoir. Vous vous confortez dans le rôle du parrain qui va régler les conflits des Premières nations. Nous, ce que nous voulons, c’est que les gens soient libres de décider par eux-mêmes. Même si le conflit se prolonge, laissez-les trouver une solution démocratique, plutôt que de permettre au ministre d’intervenir avec sa massue.

C’est vous qui déciderez de la solution à adopter, pas le ministre. C’est vous qui conseillerez le ministre. Alors, renoncez à votre pouvoir. Laissez les gens trouver démocratiquement une solution à leurs problèmes. C’est ça le fond de la question. Avez-vous quelque chose à nous proposer?

**Mme Kustra :** Permettez-moi de répéter qu’avant l’intervention du ministre, tous les efforts auront été faits pour trouver une solution démocratique au niveau de la communauté.

Comme je l’ai dit, le ministre conserve le pouvoir que lui confère la Loi sur les Indiens, de sorte que, même si cet article ne figurait pas dans le projet de loi S-6, le ministre aurait quand même le pouvoir, au titre de la Loi sur les Indiens, d’assujettir une Première nation à une loi fédérale si « un conflit prolongé lié à la direction de la première nation a sérieusement compromis la gouvernance de celle-ci ».

**Le sénateur Sibbeston :** On pourrait peut-être en profiter pour abroger cet article-là aussi, et supprimer complètement le pouvoir d’intervention du ministre dans ce genre de situation.

**Le sénateur Brazeau :** Vous avez dit que le ministre avait exercé son pouvoir et était intervenu dans les élections d’une bande à trois reprises au cours des 10 dernières années. Pouvez-vous me dire si les bandes en cause avaient organisé leurs élections en vertu de l’article 74 ou en vertu de leur code coutumier?

**Ms. Kustra:** The Dakota Tipi First Nation selected its leaders through a hereditary system, so they were not under the Indian Act. Barrier Lake was a community that operated under a community custom, so they were not under section 74. Sandy Bay also elected its leadership under a community custom.

**Senator Brazeau:** The reason I ask the question, and you can correct me if I am wrong, is that in my understanding that for those bands who currently conduct their elections under section 74, there have not been many instances of corrupt elections. In fact, it is those bands who conduct their elections through custom that have been challenged with some issues because in some cases their custom is not written and it is not known to the members. In other cases, those codes are not Charter compliant.

Therefore, this legislation in fact does not really affect those bands who conduct their elections through custom. We are trying to improve section 74 elections, but we are still not dealing with the bands who select their leaders through custom because it does not really affect them, I suppose unless they opt in. I am also presuming that the reason they opted out of section 74 towards a custom election is so they are not under the rules of section 74 of the Indian Act.

**Ms. Kustra:** You are absolutely right, Senator Brazeau. This act does not apply to elections under any kind of community custom. Those will continue with their existing process.

You are also correct that communities that currently operate under a community custom can opt in to this legislation. Many communities who opted out of the Indian Act did so in order to extend their term of office, for one thing. Also, as you correctly indicate, they opted out in order to operate outside of the authority of the Minister of Aboriginal Affairs and Northern Development Canada.

There are, however, situations where elections under the Indian Act have been set aside because of corrupt practice. There are those occurrences, so it is not only something that we find in custom election systems.

**Senator Brazeau:** Would we be able to have an indication of how many elections have been set aside? If you do not have the answer, that is fine, but I would certainly like to know.

One perhaps quick final point, would you not agree that the minister's powers are greater in terms of intervening in elections under section 74, even including Bill S-6 vis-à-vis the minister's powers in intervening in custom elections?

**Ms. Kustra:** I will ask if Mr. Boivin has the answer to the number of communities where we have set aside an election for corrupt practice.

**Mme Kustra :** La Première nation Dakota Tipi avait sélectionné ses dirigeants selon un système héréditaire, par conséquent elle n'était pas assujettie à la Loi sur les Indiens. Quant à Barrier Lake, la communauté avait son droit coutumier et n'était donc pas assujettie à l'article 74. Sandy Bay avait aussi élu ses dirigeants en vertu d'un code coutumier communautaire.

**Le sénateur Brazeau :** Si je pose la question, et vous me corrigerez si je me trompe, c'est parce que j'ai l'impression que les bandes qui organisent leurs élections en vertu de l'article 74 ne connaissent pas beaucoup de problèmes de fraude. En fait, ce sont les bandes qui organisent les élections en vertu de leur code coutumier qui se retrouvent aux prises avec ce genre de problèmes, car il arrive que ce code coutumier ne soit pas écrit et qu'il ne soit pas connu des membres de la communauté. Il arrive aussi que ces codes ne soient pas conformes à la Charte des droits.

Par conséquent, ce projet de loi ne touche pas vraiment les bandes qui organisent leurs élections en vertu d'un code coutumier. Nous essayons d'améliorer les élections qui sont organisées en vertu de l'article 74, mais cela ne touche pas les bandes qui choisissent leurs dirigeants selon un code coutumier, tant qu'elles n'ont pas décidé d'adhérer. Je suppose également que si elles se sont retirées de l'application de l'article 74 pour pouvoir organiser leurs élections selon leur code coutumier, c'est pour ne plus être assujetties aux règles de l'article 74 de la Loi sur les Indiens.

**Mme Kustra :** Vous avez tout à fait raison, sénateur Brazeau. Cette loi ne s'applique pas aux élections organisées selon un code coutumier communautaire. Ces élections-là continueront de se dérouler comme par le passé.

Vous avez également raison de dire que les communautés qui appliquent actuellement un code coutumier communautaire ont la possibilité d'adhérer à ce projet de loi. Un grand nombre de communautés se sont retirées de l'application de la Loi sur les Indiens pour pouvoir prolonger le mandat de leurs dirigeants, entre autres. Mais comme vous l'avez aussi fait remarquer, elles se sont retirées pour ne plus être sous la tutelle du ministre des Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada.

Il y a toutefois eu des cas où des élections organisées en vertu de la Loi sur les Indiens ont dû être annulées pour cause de manœuvres frauduleuses. C'est arrivé, donc ce n'est pas limité aux élections organisées selon un code coutumier.

**Le sénateur Brazeau :** Pourriez-vous nous donner une idée du nombre d'élections qui ont été annulées? Si vous n'avez pas la réponse, je comprendrai, mais j'aimerais bien savoir.

Pour terminer, rapidement, n'est-il pas vrai que l'article 74 donne plus de pouvoir au ministre pour intervenir dans des élections, même si l'on tient compte du pouvoir que le projet de loi S-6 lui donne pour intervenir dans des élections organisées selon un code coutumier?

**Mme Kustra :** Je vais demander à M. Boivin s'il sait dans combien de communautés les élections ont été annulées en raison de manœuvres frauduleuses.

**Marc Boivin, Manager, Governance Policy Directorate, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada:** Reaching back to about 2005, we probably had close to 40 set-asides under Indian Act elections. About 70 per cent of those were for corrupt practices. The others are technical issues. Those are the numbers.

**Ms. Kustra:** With respect to the minister's power, once a First Nation moves out of the Indian Act into a community custom, there is essentially no role for the minister in custom election disputes. However, as I indicated when I spoke about the three situations, the minister and the department did take a role in terms of trying to facilitate the work at the community level to come up with a solution to their issues before the minister exercised his power.

On a regular basis, when there is a dispute in a community who selects its leadership under custom, that is dealt with according to the dispute resolution mechanism, which is either in the code, or it would be referred to the courts.

**Senator Brazeau:** Is it not fair to say, then, that aside from increasing the terms of office from two years to four years under Bill S-6, that we are not really trying to fix what is broken? If section 74 elections are going fairly well where there have not been too many issues, we are trying to fix something that is not broken and we are turning a blind eye to where there are real problems in terms of elections that exist, and those are bands that conduct their elections through custom.

**Ms. Kustra:** There are a number of weaknesses in the Indian Act that are dealt with in Bill S-6. In addition to the four-year term of office, there is also the description of "corrupt practice" and the identification of offences and penalties, which is totally absent in the Indian Act.

There are also provisions related to the fact that an individual can only run for one office; you cannot run for chief and councillor position at the same time.

Also, there are rules around the nomination for candidates. I believe in the minister's address to the committee, he indicated that in some situations people are nominated, they do not even know they are nominated, their name is on a ballot, they get elected and they do not even want to run. Some of those issues are being clearly identified in Bill S-6 as a way to strengthen the election system in First Nations communities.

**Senator Brazeau:** I guess my point is that because more than 50 per cent of the bands conduct their elections under their custom, we are turning a blind eye. Even if Bill S-6 is passed, it means that we are turning a blind eye to what the majority of First Nations are doing in terms of elections because they can essentially continue what they are doing today. Bill S-6 will not affect them.

**Marc Boivin, gestionnaire, Direction de l'établissement de la politique sur la gouvernance, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada :** Si l'on remonte à 2005 environ, nous avons eu près de 40 annulations d'élections qui avaient été organisées en vertu de la Loi sur les Indiens. Dans à peu près 70 p. 100 des cas, il s'agissait de manœuvres frauduleuses. Dans les autres cas, c'étaient des problèmes techniques. Voilà pour les chiffres.

**Mme Kustra :** Pour ce qui est du pouvoir du ministre, une fois qu'une Première nation s'est retirée de la Loi sur les Indiens pour appliquer un code communautaire, le ministre n'a pratiquement plus aucun rôle dans le règlement des problèmes associés à des élections organisées en vertu de ce code. Toutefois, comme je l'ai indiqué à propos des trois cas qui se sont présentés, le ministre et le ministère ont déployé tous les efforts nécessaires pour aider la communauté à trouver une solution à ses problèmes, avant que le ministre n'exerce son pouvoir.

Normalement, lorsqu'un conflit surgit dans une communauté qui est en train de choisir ses dirigeants en vertu d'un code coutumier, celle-ci fait appel au mécanisme de règlement des conflits prévu dans le code, sinon elle s'adresse aux tribunaux.

**Le sénateur Brazeau :** Si je comprends bien, à part le fait de porter le mandat de deux à quatre ans dans le projet de loi S-6, nous ne réglons pas les vrais problèmes? Si les élections organisées en vertu de l'article 74 se déroulent passablement bien et qu'il n'y a pas eu beaucoup de problèmes, j'ai l'impression que nous sommes en train de réparer quelque chose qui n'est pas cassé, et que nous préférons ne pas voir les vrais problèmes qui se posent lorsque les bandes organisent leurs élections en fonction de leur code coutumier.

**Mme Kustra :** Le projet de loi S-6 comble un certain nombre de lacunes de la Loi sur les Indiens. En plus du mandat de quatre ans, le projet de loi définit l'expression « manœuvres frauduleuses » ainsi que les infractions et les sanctions pertinentes, ce qui est totalement absent de la Loi sur les Indiens.

Le projet de loi prévoit également qu'une personne ne peut être candidat qu'à une seule fonction; autrement dit, vous ne pouvez pas être candidat aux fonctions de chef et de conseiller en même temps.

Il prescrit par ailleurs des règles pour les mises en candidature. Lors de sa comparution devant votre comité, le ministre a dit qu'il arrivait que certaines personnes soient mises en candidature à leur insu, que leur nom figure sur le bulletin de vote et qu'elles soient élues contre leur gré. Certaines de ces situations sont clairement définies dans le projet de loi S-6, dans le but de renforcer le système électoral des communautés des Premières nations.

**Le sénateur Brazeau :** Ce que je voulais dire, c'est que, étant donné que plus de 50 p. 100 des bandes organisent leurs élections en vertu de leur code coutumier, j'ai nettement l'impression que nous faisons semblant de regarder ailleurs. Même si le projet de loi S-6 est adopté, cela signifiera que nous avons préféré ne pas savoir comment sont organisées les élections dans la majorité des communautés des Premières nations puisqu'elles vont pouvoir continuer comme avant. Le projet de loi S-6 ne les touche pas.

**The Chair:** I would like a short response, Ms. Kustra, please, because we have to get to 3(1)(c) as well. At the rate we are going, we are not going to make it. I have Senators Dyck, Moore, Demers, and Lovelace Nicholas on the list on 3(1)(b). Maybe we need more time at a different meeting. If we are going to try to get through this, we have to restrict. I should set the example and keep quiet.

**Ms. Kustra:** Briefly, Bill S-6 does not address communities that operate under community custom.

**The Chair:** Senator Dyck, a short question, please.

**Senator Dyck:** Oh, a short question. This is really an important issue.

**The Chair:** Long answer.

**Senator Dyck:** We were talking about two custom code First Nations that the minister has intervened with, but, in fact, there are probably about 340 or 350 First Nations that operate under custom codes. I think that is not a bad record.

You say in your presentation that if clause 3(1)(b) were removed, the minister would still be able to order an election held under the Indian Act, which would be a two-year cycle. From what you presented this morning, there are a couple of communities that have been placed under Indian Act elections in 2002 and 2003, and, by the sound of it, they are doing well. I do not see why the minister just cannot continue to exercise his powers to place them under an Indian Act provision, since they are operating well after that act and since it will only take, if it remains the same, a band council resolution for that First Nation to then opt into Bill S-6. It is not a big deal for them to decide themselves that they want to go to Bill S-6. It would seem to me, from the perspective of the First Nation having problems, that if they were put under the Indian Act and they wanted to go to a four-year cycle instead of two, then the chief and council can pass a BCR and they can do it. Why would the minister then intervene and sort of create this tension of taking away the power from the First Nation to make its own decisions as to which way they go?

**Ms. Kustra:** A short answer is that in a situation where we have this substantial leadership dispute at the community level, it is probably unlikely that you could actually get a BCR passed in the community to make that request because of the various factions in the community that cannot agree on anything. It is not likely they will be able to agree on an instrument to ask the minister to make the change.

**The Chair:** BCR?

**Ms. Kustra:** Band council resolution.

**Le président :** Puis-je vous demander de répondre brièvement, madame Kustra, car il va falloir que nous passions à l'alinéa 3(1)(c)? Au rythme où nous allons, nous n'y arriverons jamais. J'ai les noms des sénateurs Dyck, Moore, Demers et Lovelace Nicholas au sujet de l'alinéa 3(1)(b). Il nous faudra peut-être prévoir une autre réunion. Mais si nous voulons en finir aujourd'hui avec ça, nous allons devoir nous limiter. Je vais donner l'exemple et me taire.

**Mme Kustra :** En quelques mots, le projet de loi S-6 ne touche pas les communautés qui appliquent un code coutumier.

**Le président :** Sénateur Dyck, soyez brève, s'il vous plaît.

**Le sénateur Dyck :** Une brève question? C'est pourtant un sujet important.

**Le président :** Vous pouvez avoir une longue réponse.

**Le sénateur Dyck :** Nous avons parlé de deux communautés des Premières nations qui appliquent un code coutumier et où le ministre a dû intervenir, mais en fait, il y a peut-être 340 ou 350 Premières nations qui appliquent un code coutumier. Le résultat n'est donc pas si mauvais.

Vous dites dans votre déclaration que, si on supprimait l'alinéa 3(1)(b), le ministre aurait toujours le pouvoir d'exiger qu'une élection soit organisée en vertu de la Loi sur les Indiens, c'est-à-dire pour un mandat de deux ans. D'après ce que vous nous avez dit ce matin, il y a deux ou trois communautés qui ont dû organiser leurs élections en vertu de la Loi sur les Indiens en 2002 et en 2003, et, à vous entendre, tout se passe bien. Je ne vois donc pas pourquoi le ministre ne pourrait pas continuer à invoquer son pouvoir pour les assujettir à cette disposition de la Loi sur les Indiens, étant donné que, dans ces conditions, les choses se passent bien. D'autant plus que, en l'état actuel des choses, il suffit d'une résolution du conseil de bande de la Première nation pour que celle-ci adhère au projet de loi S-6. Si elle veut adhérer au projet de loi S-6, ce n'est pas la mer à boire, il suffit qu'elle en prenne la décision. J'essaie de me mettre à la place de la Première nation qui a des problèmes, et je me dis que si je suis assujettie à la Loi sur les Indiens et que je veux passer à un mandat de quatre ans au lieu de deux, il suffit que le chef et le conseil adoptent une RCB. Dans ce cas, pourquoi le ministre devrait-il intervenir et se mettre à dos la Première nation parce qu'il ne l'a pas laissée prendre ses propres décisions?

**Mme Kustra :** Je vous dirai tout simplement que, lorsqu'il y a un grave conflit de gouvernance au sein de la communauté, il y a très peu de chances que les différentes factions en présence arrivent à s'entendre sur quoi que ce soit, encore moins sur une RCB, c'est-à-dire un instrument qui permettra au ministre de procéder au changement.

**Le président :** Qu'entendez-vous par RCB?

**Mme Kustra :** Une résolution du conseil de bande.

**Senator Dyck:** If they are operating well enough under the two-year provision, I do not see why we would want to put them to four. I do not see the rationale.

**The Chair:** I think Ms. Kustra has answered that. Have you any further comment?

**Ms. Kustra:** No, I do not.

**The Chair:** Senator Dyck, are you okay?

**Senator Dyck:** Yes.

**Senator Moore:** Thank you, witnesses, for being here. I want to follow up on Senator Sibbeston's question about finding another way to handle disputes coming out of elections. I want to refer to the comment made last week by Grand Chief Derek Nepinak of the Assembly of Manitoba chiefs. He said he prefers that an independent First Nations elections agency or tribunal be established to oversee disputes and sort out appeals. To me, that sounds pretty reasonable. It removes the minister, which was a concern of Senator Sibbeston and the First Nations peoples. Have you considered that? What is your response to that suggestion?

**Ms. Kustra:** The idea of an election commission or a tribunal was considered when this particular piece of legislation was drafted. However, any investigation or "decision" that could potentially be reached by a commission would still be referred to the courts and subject to appeal in the courts. It would not be a final, authoritative body that could actually set aside an election if there was corrupt practice. They would be able to investigate, but a final proclamation, if you will, in terms of the status of an election, would still have to be referred to the courts.

**Senator Moore:** That is no different than in a non-Aboriginal election.

**Ms. Kustra:** That is correct.

**Senator Moore:** Why, then, would they be treated any differently? Why would they not have the same opportunity?

**Ms. Kustra:** It is basically going directly to the courts rather than creating a middleman, essentially, in the system of reviewing election appeals and rendering decisions with respect to elections conducted under Bill S-6.

**Senator Moore:** It is not satisfactory, but I do not think that is a good answer.

**Senator Sibbeston:** We had this argument the other night about tribunals and commissions. The argument is: Why have such a tribunal? Invariably, decisions will go from there to a court anyway. That is a fallacy. Tribunals do work. In fact, under your legislation, you have the First Nations Tax Commission and the First Nations Land Advisory Board, and also, under the specific claims, you have provisions for tribunals. For you to say that they are not going to work because it invariably ends up in court is not true. That is a lie. That is a fallacy.

**Le sénateur Dyck :** Par ailleurs, si la communauté fonctionne bien avec un mandat de deux ans, je ne vois pas pourquoi on voudrait la faire passer à un mandat de quatre ans. Je ne comprends pas.

**Le président :** Je crois que Mme Kustra a déjà répondu à cette question. Avez-vous d'autres informations à nous donner?

**Mme Kustra :** Non, je ne pense pas.

**Le président :** Sénateur Dyck, vous avez terminé?

**Le sénateur Dyck :** Oui.

**Le sénateur Moore :** Je remercie les témoins de comparaître devant notre comité. Je souhaite revenir sur la question posée par le sénateur Sibbeston, et voir s'il n'y aurait pas un autre moyen de régler les conflits. La semaine dernière, le grand chef Derek Nepinak, de l'Assemblée des chefs du Manitoba, nous a dit qu'il serait préférable de confier à une agence électorale ou un tribunal des Premières nations le soin de régler ce genre de conflit ou d'entendre les appels interjetés. Ça me paraît tout à fait raisonnable. Le ministre n'aurait plus de rôle à jouer, ce qui devrait satisfaire le sénateur Sibbeston et les représentants des Premières nations. Avez-vous réfléchi à cette proposition? Qu'en avez-vous conclu?

**me Kustra :** Nous avons songé à créer une commission électorale ou un tribunal au moment de la rédaction du projet de loi, mais il faut savoir qu'une enquête ou « décision » d'une commission peut toujours faire l'objet d'appels auprès des tribunaux. Autrement dit, ce genre de commission n'a pas le pouvoir décisif d'annuler une élection, en cas de manœuvres frauduleuses. Elle pourrait certes faire une enquête, mais la proclamation définitive de l'annulation de l'élection appartiendrait toujours aux tribunaux.

**Le sénateur Moore :** C'est la même chose pour des élections non autochtones.

**Mme Kustra :** C'est exact.

**Le sénateur Moore :** Alors pourquoi les traiter différemment? Pourquoi ne pas leur donner les mêmes recours?

**Mme Kustra :** Il s'agit en fait de demander directement aux tribunaux, plutôt que de passer par un intermédiaire, d'examiner les appels interjetés et de rendre des décisions sur des élections organisées en vertu du projet de loi S-6.

**Le sénateur Moore :** Cette réponse ne me satisfait pas.

**Le sénateur Sibbeston :** Nous avons déjà eu cette discussion l'autre soir, au sujet des tribunaux et des commissions. On nous dit qu'il est inutile de créer un tribunal spécial puisque, de toute façon, ses décisions seront soumises à un autre tribunal. C'est un pur mensonge. Les tribunaux sont un mécanisme efficace. En fait, vous avez créé, en vertu de la loi, la commission de la fiscalité et la commission de la gestion des terres des Premières nations, ainsi que des tribunaux pour les revendications particulières. Par conséquent, quand vous prétendez que ces organismes ne servent à rien parce que, de toute façon, ça finit devant les tribunaux, c'est tout à fait faux. C'est un pur mensonge.

**The Chair:** I would urge the members of the committee to be more selective in their words, please.

**Senator Sibbeston:** Tribunals do work. They can be challenged on jurisdiction, procedure, and things of that sort, but on the merit of a decision, the decision stands. For you to tell us here that you disregard it — you reject it — because of the fact that it ends up in court, I do not think you are being fair in describing that alternative because it works. Throughout our whole country, we have tribunals and commissions that work.

**Ms. Kustra:** If I may, I will make a couple of comments with respect to a commission. There are a number of ways to approach this.

Bill S-6 includes details of offences and penalties, which is one of the areas where we have the majority of election appeals. These are documented reasons for elections to be appealed, with various corrupt practices, et cetera. When there is a corrupt practice, according to the act and the provisions of this legislation, a finding of corrupt practice would be made by the legal system.

Another factor that I would ask the senator to consider is the fact that this is optional legislation. We really do not know how many First Nations are going to opt in. It could be 20, 30, or 200. We do not really know. In thinking about the operation of the act, we would be looking at the potential of establishing a commission or a tribunal that would potentially deal with an unknown number of participating First Nations, at least very early on in the operation of the legislation.

With elections occurring only every four years, elections would be subject to appeal only every four years. That has to be taken into consideration also in terms of the kind of mechanism that one might put in place to deal with offences, penalties and challenges to the legislation.

**Senator Dyck:** I want to continue with the same line of thinking. In your presentation you said that when the minister intervened in the last 10 years, he made every effort to have the community reach a community-based resolution and to have communities work collaboratively toward a resolution. It would seem to me that the way to do this would be to have an appeal process within the community in order for that to happen. The minister is saying he wants the community to resolve it, and yet you are saying, “We do not want an election appeals process because it is up to the courts anyway.” It seems like we are telling two different stories with the same information.

**Ms. Kustra:** We have to be aware that we are talking about different processes. We are talking about a process in legislation through Bill S-6. In the world of community custom, we are talking about local community processes that the community has developed to resolve issues within their customized community election system. It is not one system that everyone is operating in. There could be, as Senator Brazeau indicated, over 300 individual

**Le président :** J’invite les membres du comité à être plus mesurés dans le choix de leurs termes.

**Le sénateur Sibbeston :** Les tribunaux servent à quelque chose. On peut les contester sur des questions de compétence et de procédure, entre autres, mais pour ce qui est de la décision en soi, elle tient. Quand vous nous dites que vous rejetez cette option parce que l’affaire se retrouve de toute façon devant les tribunaux, je ne pense pas que ce soit une bonne façon de décrire cette option car elle fonctionne. Partout au Canada, nous avons des tribunaux et des commissions qui fonctionnent.

**Mme Kustra :** Permettez-moi de vous dire quelques mots au sujet d’une commission. Il y a plusieurs façons de voir les choses.

Le projet de loi S-6 définit les infractions et les sanctions, car c’est surtout à ce niveau-là que des appels sont interjetés suite à des élections. Pour pouvoir interjeter appel, il faut avoir des preuves, par exemple sur des manœuvres frauduleuses ou autres. S’il y a eu des manœuvres frauduleuses, c’est le tribunal qui doit rendre une décision en conséquence, conformément à la loi et aux dispositions de ce projet de loi.

J’invite également le sénateur à tenir compte du fait que ce projet de loi est facultatif. Autrement dit, nous ne savons pas combien de Premières nations vont y adhérer. Il pourrait y en avoir 20, 30 ou 200. Nous ne le savons pas vraiment. Au moment de la mise en œuvre de la loi, il faudrait alors envisager de créer une commission ou un tribunal sans savoir combien de Premières nations vont y adhérer, tout au moins au tout début.

Comme les élections n’auront lieu que tous les quatre ans, elles ne pourront faire l’objet d’appels que tous les quatre ans. C’est aussi un élément dont il faut tenir compte si on veut mettre en place un organisme qui s’occupera des infractions, des sanctions et des contestations de la loi.

**Le sénateur Dyck :** Je vais poursuivre sur le même sujet. Dans votre déclaration, vous avez dit que, chaque fois que le ministre était intervenu au cours des 10 dernières années, il avait fait tous les efforts possibles pour en arriver à « une résolution communautaire » et pour que les communautés s’entendent sur une résolution. Il me semble que, pour y parvenir, il serait souhaitable d’établir un processus d’appels au sein de la communauté. Le ministre dit qu’il veut que la communauté trouve elle-même une solution, mais vous, vous dites que vous ne voulez pas d’un processus d’appels parce que, de toute façon, ça finit devant les tribunaux. J’ai l’impression qu’à partir des mêmes données, on en arrive à deux visions complètement différentes.

**Mme Kustra :** Il faut bien comprendre que ce sont des processus différents. D’un côté, il y a le processus prévu par le projet de loi S-6. D’un autre côté, il y a, selon les codes communautaires, des processus communautaires locaux dont les communautés se sont dotées pour régler les problèmes liés à leur système électoral coutumier. Il n’y a pas qu’un seul système pour tout le monde. Comme l’a dit le sénateur Brazeau, il se peut qu’il

community systems in place. Local dispute resolution mechanisms have been designed specifically to deal with the circumstances in that community.

**The Chair:** Is it not correct that this would become a money bill if we had established a tribunal or a commission?

**Ms. Kustra:** My understanding is that the creation of an institution within this proposed legislation would require resources. However, you are asking a procedural question, which I am not actually qualified to comment on.

**The Chair:** Following two more questioners, we will go to clause 3(1)(c), if we can. I am prepared to work with the committee, whichever way we see fit.

**Senator Demers:** By no means am I trying to create animosity; I just want an answer to this.

With respect, Senator Sibbeston, we are talking about eliminating the minister. For the two and a half years I have been here, people from First Nations who have sat before us have talked a lot about accountability. Is not the role of the minister to be able to work with those people for accountability and to compromise certainly in a democratic way? Is not the role of the minister to be able to ensure that there is no foul play, or whatever we call it? Do we not need the minister in that role?

**Ms. Kustra:** Thank you for the question, Senator Demers. Absolutely, the minister and the department make every effort to get issues resolved at the local level before the authority of the minister to substantially change the election system is put in place.

**Senator Lovelace Nicholas:** Under Bill S-6, once the chief and council are found under fraudulent elections, will they be able to run in an election under this proposed legislation?

**Mr. Boivin:** There are certain offences in Bill S-6 that carry penalties of not being able to run for a period of five years, which is an automatic penalty. An example of one of those offences is the buying of mail-in ballots. If a candidate specifically is found guilty, the automatic suspension happens. Of course, the chief or the councillor would have been a candidate. There is no discretion for the judge when there is a finding of guilty of mail-in ballots because that automatically means a five-year suspension.

**Senator Lovelace Nicholas:** In case it goes to court because they are not satisfied with how the minister intervened, would it not be a financial strain on the First Nations community?

**Mr. Boivin:** For the offences sections, it is complaints with law enforcement and the Crown would pursue the case. Individuals do not have to go to court and ensue a court action on the offences and penalties provisions.

existe 300 systèmes communautaires différents. Les mécanismes de règlement locaux qui ont été établis sont propres à chaque communauté.

**Le président :** Mais notre projet de loi va devenir une mesure financière si nous décidons de créer un tribunal ou une commission?

**Mme Kustra :** Que je sache, la création d'un organisme dans le cadre de ce projet de loi nécessite des ressources. Mais pour ce qui est de la question plus technique que vous m'avez posée, je ne suis pas qualifiée pour vous répondre.

**Le président :** Je vais donner la parole à deux autres sénateurs, et ensuite nous passerons à l'alinéa 3(1)c, si nous en avons le temps. Nous verrons bien.

**Le sénateur Demers :** Je ne voudrais surtout pas créer d'animosité, mais j'aimerais bien avoir une réponse à cette question.

Avec tout le respect que je vous dois, sénateur Sibbeston, ce que vous proposez, c'est l'élimination du ministre. Depuis deux ans et demi que je suis ici, j'ai entendu des représentants des Premières nations qui ont beaucoup parlé de responsabilité. N'est-ce pas le rôle du ministre, de par sa responsabilité, de collaborer avec ces gens-là pour trouver un compromis de façon démocratique? N'est-ce pas le rôle du ministre de s'assurer qu'il n'y a pas d'irrégularités, ou quel que soit le terme que vous employez? N'est-il pas nécessaire que le ministre joue ce rôle?

**Mme Kustra :** Je vous remercie de votre question, sénateur Demers. Effectivement, le ministre et le ministère ne ménagent aucun effort pour que ce genre de conflit soit réglé au niveau local, avant que le ministre ne décide d'exercer son pouvoir et de modifier radicalement le système électoral.

**Le sénateur Lovelace Nicholas :** Si un chef et un conseil de bande sont reconnus coupables de manœuvres frauduleuses, peuvent-ils se représenter à des élections aux termes de ce projet de loi?

**M. Boivin :** Le projet de loi S-6 prévoit, pour certaines infractions, une période d'inéligibilité automatique de cinq ans. Par exemple, si un candidat est trouvé coupable d'avoir acheté des bulletins de vote postaux, qu'il soit chef ou conseiller, il est automatiquement déclaré inéligible pendant une période de cinq ans.

**Le sénateur Lovelace Nicholas :** Si une communauté s'adresse à un tribunal parce qu'elle n'est pas satisfaite de la façon dont le ministre est intervenu, est-ce que ça lui coûte beaucoup d'argent?

**M. Boivin :** Pour ce qui est des infractions prévues dans le projet de loi, c'est la Couronne qui engage des poursuites puisqu'il s'agit alors d'un problème d'application de la loi. Un simple particulier n'a pas à intenter de poursuites en vertu des dispositions sur les infractions et les sanctions.

**The Chair:** I believe there are still questions to be answered on the practicality aspect of a tribunal. If no one decides to opt into this under Bill S-6, theoretically a commission just sits there. That is another aspect to the whole thing.

Ms. Kustra, please proceed with 3(1)(c)?

**Ms. Kustra:** The power afforded the minister under clause 3(1)(c) would apply to First Nations who already hold their elections under the Indian Act and only when their election has been set aside for corrupt practice. When a First Nation has experienced an election where corrupt practice has taken place, it only makes sense to move that First Nation into an election system where corrupt practice would be subject to prosecution and penalty, thereby being a deterrent to repeat offences.

**The Chair:** Are there any questions or comments?

**Senator Dyck:** For clarification, if a First Nation experienced corrupt practices and the persons charged were taken to court, what would the penalties be? Would they be similar to this or worse than this?

**Mr. Boivin:** The offence and penalties provisions in Bill S-6 were modelled a great deal after the Canada Elections Act. Not to get too technical, there are two levels of offences: summary and indictable. Some of them are choice of the Crown on how to proceed in prosecution. The maximum penalty on the indictable offences is five years in prison and, I believe, a fine of \$5,000. Summary offences get two years in prison and, I believe, a fine of \$1,000.

**Senator Dyck:** The penalties would be similar.

**Mr. Boivin:** Yes. Some of the offences mirror the offences under the Canada Elections Act and have the exact same penalties. Some were tweaked a little to suit the First Nations context. The standard we applied when drafting the bill was to ensure comparability between an offence under the Canada Elections Act and a penalty in Bill S-6.

**Senator Dyck:** I am not sure why the deterrent would be greater under Bill S-6 if the penalties are similar under Bill S-6, custom code and the Indian Act.

**Mr. Boivin:** The point is that there are no penalties under the Indian Act. Of course, Ms. Kustra explained custom codes.

**Senator Dyck:** If they go to court, the penalties would be there. Cannot a First Nation under the Indian Act take their chief or councillor to court, which would assign a penalty? Surely that must happen. Otherwise, we are not living in a democracy.

**Le président :** Je crois qu'il y a encore des questions qui se posent en ce qui concerne la possibilité de créer un tribunal. Si aucune communauté ne décide d'adhérer au projet de loi S-6, on aura créé une commission qui n'aura rien à faire. C'est une dimension à prendre en considération.

Madame Kustra, pouvons-nous passer à l'alinéa 3(1)c)?

**Mme Kustra :** Le pouvoir conféré au ministre par l'alinéa 3(1)c) s'applique aux Premières nations qui tiennent déjà des élections en vertu de la Loi sur les Indiens, et uniquement si leurs élections sont rejetées pour manœuvres frauduleuses. Si les élections d'une Première nation ont été entachées par des manœuvres frauduleuses, il est parfaitement logique de doter cette Première nation d'un système électoral où de telles manœuvres donnent lieu à des poursuites et des sanctions, car cela peut avoir un effet dissuasif.

**Le président :** Avez-vous des questions ou des observations?

**Le sénateur Dyck :** Si une Première nation a été victime de manœuvres frauduleuses et que les auteurs présumés sont traînés devant les tribunaux, quelles sont les sanctions possibles? Sont-elles similaires à celles-ci, ou plus lourdes?

**M. Boivin :** Les dispositions du projet de loi S-6 qui portent sur les infractions et les sanctions s'inspirent beaucoup de celles de la Loi électorale du Canada. Sans entrer dans les détails, je peux vous dire qu'il y a deux niveaux d'infractions : la mise en accusation et la procédure sommaire. Dans certains cas, c'est la Couronne qui décide du type de poursuites. Pour la mise en accusation, l'emprisonnement maximal est de 5 ans et l'amende maximale, de 5 000 \$. Pour la procédure sommaire, l'emprisonnement maximal est de 2 ans, et l'amende maximale, de 1 000 \$, si je me souviens bien.

**Le sénateur Dyck :** Les sanctions sont donc assez similaires.

**M. Boivin :** Oui. Certaines infractions correspondent exactement à celles qui sont prévues dans la Loi électorale du Canada, et leurs auteurs sont passibles des mêmes sanctions. D'autres infractions ont été modifiées légèrement pour les adapter au contexte des Premières nations. Lorsque nous avons rédigé le projet de loi, nous avons veillé à ce qu'une infraction prévue dans la Loi électorale du Canada corresponde à une sanction comparable dans le projet de loi S-6.

**Le sénateur Dyck :** Je ne comprends pas pourquoi le projet de loi S-6 aurait un effet dissuasif plus grand puisque les sanctions qu'il prévoit sont similaires à celles du code coutumier et de la Loi sur les Indiens.

**M. Boivin :** La Loi sur les Indiens ne prévoit pas de sanctions. Bien sûr, Mme Kustra a parlé des codes coutumiers.

**Le sénateur Dyck :** Si l'affaire est portée devant les tribunaux, il y a bien des sanctions, quand même? Une Première nation ne peut-elle pas invoquer la Loi sur les Indiens pour traîner un chef ou un conseiller devant le tribunal, pour que celui-ci lui impose des sanctions? Ça doit certainement arriver, sinon, nous ne vivons pas dans une démocratie.

**Tom Vincent, Counsel, Department of Justice Canada:** In fact, the Canada Election Act provisions do not apply to First Nations elections either under the custom provisions or under the Indian Act. We are left with perhaps a couple of vague fraud charges that would be possible under the Criminal Code of Canada, but there is nothing specific to election offences.

**Senator Dyck:** There must be some penalties, nonetheless, under the court system. Are you saying there is nothing?

**Mr. Vincent:** There is no offence in law for buying or selling a mail-in ballot. The big advantage of Bill S-6 is that there would be.

**The Chair:** We go into the commission or tribunal section now, which we have already discussed. Ms. Kustra, please proceed as you wish at this stage.

**Ms. Kustra:** We have dealt with those issues, Mr. Chair, so I would like to move on to some issues around clause 42, the level of support for opting in and out of the legislation.

As the committee has heard, the requirement of a First Nation to obtain a double majority in a secret ballot vote presents a higher threshold for opting out of the legislation than for opting in. Because Bill S-6 does not fundamentally change how a First Nation elects its leaders — it is going from one piece of legislation to another piece of federal legislation — a band council resolution is an appropriate mechanism for opting in and has received support from First Nations leaders and communities.

Opting out represents a fundamental change that could potentially be made to a First Nation's election system, changes that this new election law does not make over the Indian Act election system. Examples of such changes include providing additional qualifications for candidates; altering band council frameworks to include proportional representation for families, clans or elders; providing appropriate criteria for removal from office; and the removal altogether of the rigour and assurances that a legislative framework for elections provides. Because of this potentially more dramatic shift, the referendum mechanism provides assurance to the minister of strong community support before a shift in election system away from federal legislation into community custom is made.

It has often been said that one of the weaknesses of the Indian Act election system is the mail-in ballot system. As we have all heard, it is open to abuse. Bill S-6 addresses the mail-in ballot system in two ways, first through offences and penalties. Under this bill, as Mr. Boivin has indicated, buying a mail-in ballot is punishable by up to five years in prison, and anyone who sells these ballots can be sentenced to up to two years in prison. Upon

**Tom Vincent, conseiller juridique, ministère de la Justice Canada :** En fait, les dispositions de la Loi électorale du Canada ne s'appliquent pas aux élections des Premières nations qui sont organisées en vertu d'un code coutumier ou de la Loi sur les Indiens. Il y a peut-être deux ou trois vagues types de fraude qu'on pourrait poursuivre en vertu du Code criminel du Canada, mais il n'y a rien qui porte vraiment sur des infractions électorales.

**Le sénateur Dyck :** Il doit bien y avoir des sanctions qui sont prévues dans le système judiciaire? Voulez-vous dire qu'il n'y a rien?

**M. Vincent :** La loi ne prévoit pas d'infractions pour l'achat ou la vente d'un bulletin de vote postal. C'est pour ça que le projet de loi S-6 présente un grand avantage, puisqu'il en prévoit.

**Le président :** Nous allons maintenant aborder l'article sur la commission ou le tribunal, dont nous avons déjà discuté. Allez-y comme vous voulez maintenant, madame Kustra.

**Mme Kustra :** Nous avons déjà discuté de ces questions, monsieur le président, et je propose donc de passer à l'article 42, à la question de l'appui que doit rallier une résolution d'adhésion ou de retrait de la loi.

Comme certains témoins l'ont dit au comité, il est vrai que l'obligation faite à une Première nation qui veut se retirer d'obtenir une majorité double à un vote secret constitue un critère plus strict que dans le cas de son vote d'adhésion au projet de loi. Comme le projet de loi S-6 ne modifie pas en profondeur la façon dont une Première nation élit ses dirigeants — ça passe d'une loi fédérale à une autre —, une résolution du conseil de bande est le mécanisme d'adhésion qui convient; il a d'ailleurs reçu l'aval des dirigeants et des communautés des Premières nations.

Le retrait, quant à lui, peut se traduire par un changement radical du système électoral de la Première nation, alors que ce projet de loi ne représente pas un changement radical par rapport au système électoral prévu par la Loi sur les Indiens. Voici des exemples des changements qui sont possibles : l'exigence de qualifications supplémentaires des candidats; la modification du cadre du conseil de bande de manière à prévoir la représentation proportionnelle des familles, clans ou aînés; l'établissement de critères appropriés pour les cas de destitution; et la perte de toutes les garanties de rigueur qu'offre une loi électorale. Comme le système électoral de la communauté risque de changer radicalement, la tenue d'un référendum permet au ministre de s'assurer que la communauté appuie majoritairement son retrait du système électoral prévu par la loi fédérale, pour mettre en œuvre son propre système communautaire.

On entend souvent dire que l'un des points faibles du système électoral, dans la Loi sur les Indiens, est la possibilité d'abuser du système de bulletins de vote postaux. Le projet de loi S-6 aborde le problème sous deux angles. Tout d'abord, les dispositions sur les infractions et les peines prévoient que quiconque achète un bulletin de vote postal est passible d'un emprisonnement maximal de cinq ans, et quiconque le vend peut être condamné à un

conviction of some offences, candidates will be banned from running for a five-year period. This will go a long way in discouraging these corrupt practices.

Bill S-6 also provides for the development of new election regulations. When these regulations are being drafted, we will certainly be looking at how to build better safeguards for the distribution and return of mail-in ballots. For example, the number of ballots in circulation could be greatly reduced by only mailing them out upon request.

We would develop these regulations in concert with First Nations partners. We have already approached the Atlantic Policy Congress of Chiefs to work with us in the development of these regulations.

**The Chair:** Thank you.

Ms. Kustra, some members of the committee are concerned about the paternalistic aspect of clauses 3(b) and (c). I think everyone believes Minister Duncan when he says that it would only be used in rare occasions. Having sat on this committee off and on for the last 19 years, the fear of abuse of the measure by a minister in the future is a concern. Various groups came forward to get legislation that would allow for longer terms and a certain amount of enforceability, which Bill S-6 provides. I think the only area of concern is the possibility of paternalism contained in clauses 3(b) and (c).

I personally believe that if the bill could be changed to mitigate or eliminate ministerial discretionary power it would be advantageous to many First Nations across the country. However, to be fair, the congress from the East Coast is prepared to accept the bill as it is, as others may be.

We will proceed with this legislation as expeditiously as possible. Colleagues, it is my intention to try to deal with it at our meeting tomorrow night. We will hear from the Auditor General tomorrow on ATR.

Senator Brazeau, do you have a question for the witness?

**Senator Brazeau:** With respect to opting in, you mentioned that a band council resolution is the best way to do that. I will not debate whether that is true, but hypothetically after this bill is passed a band chief and council can pass a resolution to increase their terms of office without any secured buy-in from community members. I believe that it is always important to protect the rights and interests of community members all across the country.

Band referendums occur on a wide variety of issues. In my own experience, I have been involved in a few that dealt with land claims and other issues to ensure that there was buy-in from community members.

maximum de deux ans de prison. De plus, les candidats reconnus coupables de certaines infractions ne pourront pas se représenter pendant une période de cinq ans. Cela devrait passablement réduire le nombre de manœuvres frauduleuses.

Le projet de loi S-6 prévoit en outre la rédaction de nouveaux règlements électoraux et, à ce moment-là, nous ne manquerons pas de prévoir de meilleures protections pour la distribution et le renvoi des bulletins de vote postaux. Par exemple, on pourrait réduire considérablement le nombre de bulletins de vote postaux en circulation en n'en envoyant qu'à ceux qui en font la demande.

Nous élaborerons ces règlements en collaboration avec nos partenaires des Premières nations, et nous avons déjà invité le Congrès des chefs des Premières nations de l'Atlantique à se joindre à nous.

**Le président :** Merci.

Madame Kustra, certains membres du comité s'inquiètent du paternalisme des alinéas 3b) et c). Je pense que tout le monde fait confiance au ministre Duncan lorsqu'il dit qu'il ne les invoquera qu'en de rares occasions. Personnellement, je suis membre de ce comité depuis 19 ans, avec quelques interruptions, et je sais que les gens se préoccupent toujours de l'abus que le ministre peut faire du pouvoir qui lui est conféré. Plusieurs témoins nous ont recommandé de prévoir dans la loi des mandats plus longs et des sanctions plus sévères, ce que fait le projet de loi S-6, mais on sent peut-être encore un certain paternalisme dans les alinéas 3b) et c).

Personnellement, je pense qu'il serait souhaitable pour beaucoup de Premières nations du pays que l'on puisse atténuer ou éliminer le pouvoir discrétionnaire du ministre dans ce projet de loi. Mais c'est vrai, d'un autre côté, que le congrès des chefs de la côte Est est prêt à accepter le projet de loi tel quel, et ils ne sont peut-être pas les seuls.

Nous allons finir d'examiner ce projet de loi le plus rapidement possible. Chers collègues, à notre réunion de demain soir, nous accueillerons le vérificateur général au sujet des ajouts aux réserves, et ensuite nous voterons sur le projet de loi.

Sénateur Brazeau, vous avez une question pour le témoin?

**Le sénateur Brazeau :** En ce qui concerne l'adhésion d'une communauté à la loi, vous avez dit qu'une résolution du conseil de bande était le meilleur moyen de le faire. Je ne discuterai pas du pour ou du contre de cette affirmation, mais en théorie, une fois que ce projet de loi aura été adopté, un chef et un conseil de bande peuvent adopter une résolution pour augmenter la durée de leur mandat sans même avoir l'appui des membres de la communauté. À mon avis, ce qui est important, c'est de protéger les droits et les intérêts des membres des communautés dans tout le pays.

Les bandes organisent des référendums sur toutes sortes de questions. Personnellement, j'en ai vécu qui portaient sur les revendications territoriales, entre autres, pour s'assurer que les membres de la communauté étaient d'accord.

Would you not agree that the best way to avoid future problems pitting community members against leadership or leadership against leadership in the future would be to have referendums with a simple majority win in order for communities to opt in to this legislation?

**Ms. Kustra:** The proposal for the mechanism to opt in was put forward by the Atlantic Policy Congress of Chiefs, who felt that it was the most appropriate mechanism to use. I think that many First Nations chiefs and council will go to their community before passing a band council resolution.

In terms of the actual operation of the act, perhaps the band council resolution should include some demonstration of community support. That may not necessarily be a referendum, because that is separate and apart, but in coming forward with a band council resolution the chief and council may wish to signal to the minister some kind of community process that they have used.

**Senator Brazeau:** Bill S-6 does not contain any process to ensure that band chiefs and councils will go to their membership to get that buy-in. You also mentioned in your presentation that many leaders and communities have endorsed Bill S-6. Can you tell us exactly how many?

We did have witnesses before who said that community consultations have been held but were not in a position to offer any numbers with respect to participants and how many meetings took place within those community consultations, to get a fair number in front of us to ensure that in fact community members who do support this are in fact behind this.

**Ms. Kustra:** With respect to the process that took place in Manitoba under the leadership of the former Grand Chief Ron Evans, the chiefs and communities were involved in a discussion about the content of some potential new legislation. Similarly, in Atlantic Canada, the Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs did a fair bit of work in their community in providing information and opportunity for input to all of the communities in their region. In addition, the Atlantic Policy Congress and the Assembly of Manitoba Chiefs split up the country and went across country, and those leaders presented at various forums in the various provinces.

We do have a list of entities that received presentations throughout the process, Senator Brazeau. In terms of the actual numbers of people who participated in those forums, we did not collect those numbers nor did, I believe, the organizations that were leading the discussion. However, presentations were made to the Native Women's Association of Canada, band and finance managers of Ontario, chiefs of Ontario, the Nuu-Chah-Nulth tribal council in B.C., B.C. treaty negotiators, B.C. First Nations Summit, Assembly of Treaty Chiefs of Treaties 6, 7 and 8 in Alberta, B.C. Assembly of First Nations, the Union of B.C. Indian Chiefs, the Assembly of First Nations policy forum, the

Ne pensez-vous pas que le meilleur moyen d'éviter des problèmes et des luttes intestines entre les membres d'une communauté ou entre les dirigeants serait d'organiser des référendums à la majorité simple au sujet de l'adhésion de la communauté à cette loi?

**Mme Kustra :** Le mécanisme d'adhésion a été proposé par le Congrès des chefs des Premières nations de l'Atlantique, car c'était, à leur avis, le plus adéquat. Je pense qu'un grand nombre de chefs et de conseils des Premières nations chercheront à obtenir l'appui de leur communauté avant d'adopter une résolution du conseil de bande.

Peut-être que, pour l'application de la loi, il faudrait que la résolution du conseil de bande soit accompagnée d'une preuve qu'elle est appuyée par la communauté. Je ne parle pas nécessairement d'un référendum, car c'est une autre question, mais lorsqu'ils présenteront au ministre une résolution du conseil de bande, le chef et le conseil voudront peut-être lui démontrer qu'ils ont consulté la communauté.

**Le sénateur Brazeau :** Le projet de loi S-6 n'exige pas des chefs et des conseils de bande qu'ils obtiennent l'appui de leurs membres. Vous avez également mentionné, au cours de votre déclaration, qu'un grand nombre de chefs et de communautés ont avalisé le projet de loi S-6. Pouvez-vous nous dire combien exactement?

Des témoins nous ont dit que des consultations communautaires avaient eu lieu, mais qu'ils ne savaient pas combien de personnes y avaient participé et combien de réunions avaient eu lieu. J'aimerais bien avoir des chiffres précis pour être sûr que les membres des communautés appuient vraiment ce texte.

**Mme Kustra :** Pour ce qui est des consultations qui ont eu lieu au Manitoba sous la direction de l'ancien grand chef Ron Evans, les chefs et les communautés ont participé à une discussion sur le contenu d'une future loi. Dans la région de l'Atlantique, le Congrès des chefs des Premières nations de l'Atlantique a fait pas mal d'efforts pour informer toutes les communautés de la région et leur demander leur avis. De plus, le Congrès des chefs des Premières nations de l'Atlantique ainsi que l'Assemblée des chefs du Manitoba ont sillonné le pays, et leurs dirigeants ont participé à diverses tribunes dans plusieurs provinces.

Nous avons une liste des organismes qui ont reçu des mémoires pendant tout le processus de consultation, sénateur. Pour ce qui est du nombre de personnes qui ont participé à ces tribunes, nous n'avons pas compilé de statistiques, pas plus d'ailleurs que les organisations qui organisaient les discussions. Je peux vous dire toutefois que des mémoires ont été adressés à l'Association des femmes autochtones du Canada, les chefs de bande et les directeurs financiers de l'Ontario, les chefs de l'Ontario, le conseil tribal Nuu-Chah-Nulth, en Colombie-Britannique, les négociateurs des traités de la Colombie-Britannique, le Sommet des Premières nations de la Colombie-Britannique, l'Assemblée

Aboriginal Financial Officers Association national forum; and as well, the meetings that actually took place in the Atlantic region and in Manitoba region.

**Senator Brazeau:** I believe we are almost out of time. I know how the process works, obviously. I know those who receive funding to hold those information sessions or discussions had to report back to your unit, as far as I know. Can you tell us with certainty, because again I am assuming that they had to report back to you, that it is a fact that community members who participated in these sessions support this piece of legislation or is this information that was provided to you by chiefs and councils who participated in these meetings?

**Ms. Kustra:** The reports that we received were based on the specific activities that were conducted. Some were conducted where community members were present. Some were in various forums that would have been a cross-section of community people.

**Senator Brazeau:** I do not mean to interrupt, but you said earlier that you had no idea of how many participants actually took part in these meetings. If we do not have an indication of how many participants, how do we know for a fact that, indeed, community members support this piece of legislation?

**Ms. Kustra:** We have reports that came in from the organizations that were funded to undertake this engagement strategy across the country.

**Senator Brazeau:** You do not have the number of participants who did take part and support it?

**Ms. Kustra:** No, that was not one of the pieces of data that we asked the organizations to provide us when they received funding to conduct these engagement sessions.

**The Chair:** We are over our time limit, honourable senators.

The concerns that have been raised here are serious enough that I think we should have further discussion. As I indicated earlier, we will do that tomorrow evening if that is permissible.

Maybe this is not a fair question, but should we be asking the witnesses to return? I am not saying that they will or they can, but is it the wish of the committee that the witnesses who are here now be present tomorrow evening, if it is possible on their behalf?

Everyone seems satisfied that we have enough answers.

I want to thank you, Ms. Kustra, Mr. Boivin and Mr. Vincent for being here this morning and answering the questions of senators. As you can see, there is concern in regard to the paternalistic aspect and other aspects of this legislation; but we will try, in our wisdom, to deal with it tomorrow evening.

des chefs des Premières nations signataires des traités 6, 7 et 8 en Alberta, l'Assemblée des Premières nations de la Colombie-Britannique, l'Union des chefs indiens de la Colombie-Britannique, le forum politique de l'Assemblée des Premières nations et l'Association des agents financiers autochtones du Canada. Nous avons aussi la liste des réunions qui ont eu lieu dans la région de l'Atlantique et dans la région du Manitoba.

**Le sénateur Brazeau :** Je pense que mon temps est bientôt écoulé. Je sais comment ça marche, vous savez. Je sais que ceux qui reçoivent des crédits pour organiser ces réunions d'information ou de discussion devaient faire un rapport à votre ministère. Pouvez-vous me dire avec certitude, car encore une fois, je suppose qu'ils étaient censés vous faire un rapport là-dessus, pouvez-vous m'assurer que les membres des communautés qui ont participé à ces réunions appuient vraiment ce projet de loi, ou bien si vous le tenez de la bouche des chefs et des conseils qui ont participé à ces réunions?

**Mme Kustra :** Les rapports que nous avons reçus portaient sur les activités précises qui ont été organisées. Dans certains cas, il s'agissait de tribunes qui réunissaient toutes sortes de gens de la communauté.

**Le sénateur Brazeau :** Je ne voudrais pas vous interrompre, mais vous avez dit tout à l'heure que vous n'aviez aucune idée du nombre de personnes qui avaient vraiment participé à ces réunions. Si nous ne le savons pas, comment pouvons-nous être sûrs que les membres des communautés appuient ce projet de loi?

**Mme Kustra :** Nous avons reçu des rapports des organisations qui avaient reçu des fonds pour organiser ces consultations dans tout le pays.

**Le sénateur Brazeau :** Vous ne savez donc pas combien de personnes ont participé à ces réunions et combien appuient le projet de loi?

**Mme Kustra :** Non, cela ne faisait pas partie des données que nous avons demandées aux organisations de nous fournir quand elles ont reçu des fonds pour organiser ces séances de consultation.

**Le président :** Honorables sénateurs, nous avons dépassé l'heure.

Les préoccupations qui ont été soulevées ce soir me semblent assez sérieuses pour justifier d'autres discussions. Comme je l'ai dit tout à l'heure, nous le ferons demain soir, si c'est possible.

Pensez-vous que nous devrions demander aux témoins de revenir demain? Je ne dis pas qu'il faut le faire, j'aimerais savoir ce que les membres du comité en pensent.

Tout le monde semble penser que nous avons reçu toutes les réponses nécessaires.

J'aimerais vous remercier, madame Kustra, monsieur Boivin et monsieur Vincent, d'avoir comparu ce matin et d'avoir répondu aux questions des sénateurs. Comme vous avez pu le constater, nous avons encore quelques préoccupations, notamment sur cet aspect du paternalisme, mais nous ferons de notre mieux pour régler tout ça demain soir.

If there are no other questions or comments at this time, the meeting is adjourned until tomorrow.

(The committee adjourned.)

OTTAWA, Wednesday, March 7, 2012

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:45 p.m. to examine and report on the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Metis peoples, and on other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada (topic: additions to reserves); and to give clause-by-clause consideration to Bill S-6, an Act respecting the election and term of office of chiefs and councilors of certain First Nations and the composition of council of those First Nations.

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

[*English*]

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

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

The mandate of this committee is to examine legislation and matters relating to Aboriginal Peoples of Canada generally. Today we will be continuing our study of addition to reserves. The phrase "addition to reserves" refers to the process of adding land to existing reserves or adding land to new reserves.

In June 2011, Canada, as represented by the Minister of Indian Affairs and Northern Development; and First Nations, as represented by the Assembly of First Nations national chief, agreed to a joint action plan to improve the long-term prosperity for First Nations people and all Canadians. The Canada-First Nations Joint Action Plan includes a comment to explore concrete initiatives aimed at unlocking the economic potential of First Nations, including improvements to the additions to reserve policy.

Witnesses for this study would be asked to provide their views and observations on the current ATR policy, which is Additions To Reserve policy, and its associated processes and will be encouraged to offer their suggestions on how to overcome the various deficiencies with the current policy and process.

This evening we have the honour of hearing from the Office of the Auditor General of Canada.

Puisqu'il n'y a pas, pour l'instant, d'autres questions ou observations, je lève la séance jusqu'à demain.

(La séance est levée.)

OTTAWA, le mercredi 7 mars 2012

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 45, pour examiner, en vue d'en faire rapport, les responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis et d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada (sujet : ajouts aux réserves); et pour l'étude article par article du projet de loi S-6, Loi concernant l'élection et le mandat des chefs et des conseillers de certaines premières nations et la composition de leurs conseils respectifs.

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

[*Traduction*]

**Le président :** Bonjour. J'aimerais souhaiter la bienvenue aux honorables sénateurs et aux membres du public qui assistent à la réunion du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones sur CPAC ou sur Internet.

Je m'appelle Gerry St. Germain, je viens de la Colombie-Britannique et j'ai l'honneur d'être le président du comité.

Notre mandat est d'examiner le projet de loi ainsi que toute autre question concernant les peuples autochtones du Canada. Aujourd'hui, nous poursuivons notre étude sur les ajouts aux réserves. L'expression « ajout aux réserves » renvoie à l'ajout de terres aux réserves existantes ou à la création de nouvelles réserves.

En juin 2011, le Canada, représenté par le ministre des Affaires autochtones et du Développement du Nord, et les Premières nations, représentées par le chef national de l'Assemblée des Premières Nations, ont convenu d'un plan d'action conjoint pour améliorer la prospérité à long terme des peuples des Premières nations et de tous les Canadiens. Le Plan d'action conjoint Canada-Premières nations contient un engagement à explorer des initiatives concrètes visant à permettre aux Premières nations de réaliser leur potentiel économique, y compris les améliorations à apporter à la politique sur les ajouts aux réserves.

On demande aux témoins qui nous aident dans cette étude de donner leur avis et de formuler des observations sur la politique d'AR actuelle, c'est-à-dire la politique d'ajouts aux réserves, et sur ses processus. On les encourage aussi à suggérer des façons de corriger les diverses lacunes de la politique actuelle et de son processus.

Aujourd'hui, nous avons l'honneur d'accueillir des témoins du Bureau du vérificateur général du Canada.

[Translation]

Before we hear from our witnesses, I would like to introduce the committee members here this evening.

[English]

On my left is Senator Nick Sibbeston from the Northwest Territories. Next to him is Senator Lillian Dyck, deputy chair of the committee and from the province of Saskatchewan. Next to her is Senator Lovelace Nicholas, who is from the province of New Brunswick. Next to her is Senator Charlie Watt, from the province of Quebec. On my right is Senator Dennis Patterson, from Nunavut. Next to him is Senator Dagenais, from Quebec. Next to him is Senator Greene Raine, from the province of British Columbia. Next to her is Senator Vernon White, from Ontario. Next to him is Senator Jacques Demers, from the province of Quebec. Last, but definitely not least, from the province of Ontario, we have Senator Don Meredith.

Members of the committee, please help me in welcoming our witnesses from the Office of the Auditor General of Canada. We have with us Mr. Jerome Berthelette, Assistant Auditor General; and Frank Barrett, Principal.

Gentlemen, as usual, we look forward to your presentations, which we have heard from the department on numerous occasions. As you know, your presentation will be followed up by a few questions.

**Jerome Berthelette, Assistant Auditor General, Office of the Auditor General of Canada:** Honourable senators, thank you for this opportunity to discuss the chapter on treaty land entitlement obligations from our March 2009 status report. I am accompanied by Frank Barrett, the principal responsible for the audit.

Land can be added to reserves for any number of reasons. According to the additions to reserves, new reserves policy of Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, land can be added to a reserve to fulfill a legal obligation, such as a claim settlement agreement, for community growth or for the creation of a new reserve. One type of addition to reserve arises from the settlement of treaty land entitlements. When treaties were first assigned, the appropriate amount of land was not always set aside for reserves.

[Translation]

Canada acknowledged its failure to meet these types of treaty obligations and, in the 1990s, signed treaty land entitlement agreements with many First Nations in Saskatchewan and Manitoba. Consequently, First Nations that did not receive the proper amount of land under the original treaties can obtain additional land and convert that land to reserve status.

Some of the most impoverished First Nations in Canada are in Manitoba and Saskatchewan. The land that these First Nations acquire under treaty land entitlement agreements can have a

[Français]

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

[Traduction]

À ma gauche, il y a le sénateur Nick Sibbeston, des Territoires du Nord-Ouest. À ses côtés se trouve le sénateur Lillian Dyck, vice-présidente du comité; elle vient de la Saskatchewan. Il y a ensuite le sénateur Lovelace Nicholas, du Nouveau-Brunswick, et le sénateur Charlie Watt, du Québec. À ma droite, il y a le sénateur Dennis Patterson, du Nunavut. À ses côtés se trouve le sénateur Dagenais, de la province de Québec, ensuite le sénateur Greene Raine, de la Colombie-Britannique, le sénateur Vernon White, de l'Ontario, et le sénateur Jacques Demers, du Québec. Enfin, de l'Ontario, nous avons le sénateur Don Meredith.

Mesdames et messieurs les membres du comité, veuillez accueillir nos témoins du Bureau du vérificateur général du Canada. Nous recevons M. Jerome Berthelette, vérificateur général adjoint, et M. Frank Barrett, directeur principal.

Messieurs, comme d'habitude, nous avons hâte d'entendre vos exposés, car ce n'est pas la première fois que nous accueillons des témoins de votre organisme. Comme vous le savez, vos exposés seront suivis de questions.

**Jerome Berthelette, vérificateur général adjoint, Bureau du vérificateur général du Canada :** Honorables sénateurs, je vous remercie de nous donner l'occasion de discuter du chapitre sur les obligations liées aux droits fonciers issus de traités de notre rapport de mars 2009. Je suis accompagné de Frank Barrett, le directeur principal chargé de la vérification.

Une terre peut être ajoutée à une réserve pour diverses raisons. Selon la politique sur les ajouts aux réserves et les nouvelles réserves d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, une terre peut être ajoutée à une réserve afin de remplir une obligation légale comme un accord de règlement, en vue de favoriser la croissance de la collectivité ou la création d'une nouvelle réserve. Une réserve peut être agrandie notamment à la suite du règlement des demandes liées aux droits fonciers issus de traités. Lorsque les traités ont été signés, à l'origine, la superficie appropriée de terres pour les réserves n'a pas toujours été mise de côté.

[Français]

Le Canada a admis qu'il n'avait pas respecté ce type d'obligation prévu par les traités et, au cours des années 1990, a signé des accords sur les droits fonciers issus de traités avec de nombreuses Premières nations de la Saskatchewan et du Manitoba. Les Premières nations qui n'ont pas reçu la superficie appropriée de terre en vertu des traités originaux peuvent donc obtenir des terres additionnelles et les convertir en réserves.

Certaines des Premières nations les plus pauvres du Canada se trouvent au Manitoba et en Saskatchewan. Les terres acquises par ces Premières nations en vertu des accords sur les droits fonciers et

significant impact on their social circumstances and economic development opportunities. These agreements outline the responsibilities of the department, the provinces and First Nations for completing the process.

Our office first examined the government's fulfillment of obligations related to treaty land entitlement agreements in 2005. The audit in our November 2005 report specifically examined the department's progress in converting land selected under these agreements to reserve status in Saskatchewan and Manitoba. The audit also examined whether the department was managing the conversion process in a way that was consistent with its legal obligations to First Nations. These obligations involved converting over 1.4 million acres in Manitoba and over 2.7 million acres in Saskatchewan to reserves once the land had been selected for conversion.

In our November 2005 audit, we found a number of deficiencies in the department's management practices for meeting its obligations, such as inadequate planning and an absence of targets for land conversions. We found that these deficiencies limited the department's progress in converting lands to reserve status, particularly in Manitoba. We also found that about 58 percent of the land selected by First Nations in Saskatchewan had been converted to reserve status, while only 12 per cent of the selected lands had been converted in Manitoba. We made eight recommendations, most of which focused on the need for the department to improve its management practices. The department agreed with our recommendations and, in 2006, the Minister of Indian Affairs committed the department to converting 150,000 acres of land in Manitoba to reserve status in each of the following four years.

*[English]*

In our March 2009 audit, we examined the department's progress in converting land to reserve status and in implementing the recommendations from the November 2005 audit. We found that the department had made significant progress in converting lands to reserve status.

We found that, since 2005, the department had converted over 315,000 acres to reserve status in Saskatchewan and Manitoba. This number represented a 42 per cent increase in land conversions in just three years. In Manitoba alone, over 227,000 acres have been converted to reserves since the previous audit.

The follow-up audit in 2009 also found that the department had made efforts to improve its communications with First Nations and to work more closely with them when planning conversions. However, during our 2009 audit, we also found that

sur des traités peuvent avoir une incidence considérable sur leur situation sociale et leur possibilité de développement économique. Ces accords précisent les responsabilités du ministère, des provinces et des Premières nations, notamment en ce qui concerne l'achèvement du processus.

Notre bureau a examiné pour la première fois en 2005 le respect des obligations du gouvernement à l'égard des accords sur les droits fonciers issus des traités. Notre rapport d'audit de novembre 2005 portait expressément sur les progrès réalisés par le ministère dans la conversion en réserve des terres sélectionnées en vertu de ces accords en Saskatchewan et au Manitoba. On a examiné également si le ministère gérait le mécanisme de conversion en conformité avec ses obligations légales envers les Premières nations. Ces obligations comprenaient la conversion en réserves de plus de 1,4 million d'acres au Manitoba et de plus de 2,7 millions d'acres en Saskatchewan, une fois les terres sélectionnées en vue de leur conversion.

Dans le cadre de notre audit de novembre 2005, nous avons constaté un certain nombre de lacunes dans les pratiques de gestion du ministère en ce qui concerne le respect de ses obligations, notamment une planification inadéquate et l'absence de cibles pour la conversion des terres. Nous avons constaté aussi que ces lacunes limitaient le progrès de la conversion des terres en réserves, particulièrement au Manitoba. Nous avons également constaté qu'environ 58 p. 100 des terres sélectionnées par les Premières nations en Saskatchewan avaient été converties en réserves, contre seulement 12 p. 100 au Manitoba. Nous avons alors formulé huit recommandations, la plupart portant sur la nécessité pour le ministère d'améliorer ses pratiques de gestion. Le ministère a accepté nos recommandations et, en 2006, le ministre des Affaires indiennes avait engagé le ministère à convertir en réserve 150 000 acres de terres au Manitoba, annuellement, au cours des quatre années suivantes.

*[Traduction]*

Lors de notre vérification de mars 2009, nous avons examiné les progrès du ministère dans la conversion de terres en réserves et la mise en oeuvre des recommandations formulées en novembre 2005. Nous avons constaté que le ministère avait réalisé des progrès substantiels en ce qui a trait à la conversion de terres en réserves.

Nous avons constaté que depuis 2005, le ministère avait converti en réserves plus de 315 000 acres en Saskatchewan et au Manitoba. Cela représentait, en seulement trois ans, une augmentation de 42 p. 100 des terres converties. Au Manitoba seulement, plus de 227 000 acres avaient été convertis en réserves depuis la vérification précédente.

La vérification de suivi que nous avons effectuée en 2009 a également permis de constater que le ministère s'était efforcé d'améliorer ses communications avec les Premières nations et de planifier les conversions en plus étroite collaboration avec elles.

the department had not made satisfactory progress toward implementing several of our recommendations for improving its management practices to meet its obligations to First Nations.

For instance, in Manitoba, the department had not developed a plan that outlined how it would manage its operations to process outstanding selections within a reasonable period of time. Furthermore, it had not tracked processing times, and it could not demonstrate that these times had improved over the previous three years.

The continuing management weaknesses that we identified in our 2009 follow-up audit were of particular concern because they related to treaty obligations that Canada incurred more than a century earlier. We found that, in Manitoba, over 430 selections — close to 650,000 acres of land — remained to be converted. In Saskatchewan, over 700 selections, representing 451,000 acres, remained to be converted. We concluded that, without sustained management to correct the weaknesses we had identified, the department risked being unable to sustain its progress in converting land to reserve status.

I should point out that the audit, which was tabled in March 2009, was substantially completed in September 2008. We have not conducted any follow-up audit work on this issue in the past three-and-a-half years. The department has advised us that, in response to our audit recommendation, it implemented a National Additions-to-Reserve Tracking System. The department also advised us that the tracking system is now a mandatory requirement of the additions to reserve process and that the department intends to monitor the progress of land conversion. We have not audited this tracking system.

This concludes my opening remarks. We would be pleased to answer the committee's questions.

**The Chair:** I will ask the first question. When will you do another audit, Mr. Berthelette? Is there anything set, or am I asking something that is out of school?

**Mr. Berthelette:** Not at all, Mr. Chair. We have no plans to conduct another follow-up audit of additions to reserves.

**The Chair:** Is it fair to ask when, or is it determined by other workload responsibilities?

**Mr. Berthelette:** We have no plans at this moment.

**The Chair:** Oh, I am sorry. How would we interest you in having a plan?

Cependant, au cours de notre vérification de 2009, nous avons également constaté que le ministère n'avait pas réalisé de progrès satisfaisants en ce qui concerne la mise en oeuvre de plusieurs de nos recommandations visant à améliorer ses pratiques de gestion pour remplir ses obligations à l'égard des Premières nations.

Au Manitoba, par exemple, le ministère n'avait pas établi de plan indiquant comment il allait gérer ses activités pour traiter dans un délai raisonnable les cas de terres sélectionnées non encore converties. En outre, il n'avait pas effectué un suivi des délais de traitement et n'avait pas pu démontrer que ces délais s'étaient améliorés au cours des trois années précédentes.

Les lacunes persistantes en matière de gestion relevées au cours de la vérification de suivi de 2009 étaient particulièrement préoccupantes, puisqu'elles concernaient des obligations découlant de traités que le Canada a conclus il y a plus d'un siècle. Nous avons constaté qu'au Manitoba, il restait plus de 430 terres sélectionnées à convertir en réserves, soit près de 650 000 acres. En Saskatchewan, plus de 700 terres sélectionnées, soit 451 000 acres, n'avaient pas encore été converties. Nous avons conclu que si le ministère n'accordait pas une attention soutenue à la correction des lacunes que nous avons relevées, il risquait de ne plus pouvoir maintenir ses progrès dans la conversion des terres en réserves.

Je me permets de mentionner que la vérification, dont le rapport a été déposé en mars 2009, était pour l'essentiel terminée en septembre 2008. Nous n'avons pas réalisé de travaux de suivi sur cette question au cours des trois ans et demi qui viennent de s'écouler. Le ministère nous a fait savoir qu'en réponse à nos recommandations, il avait mis en oeuvre un système national de suivi des ajouts aux réserves. Il nous a aussi indiqué que l'utilisation de ce système de suivi était maintenant obligatoire dans le processus d'ajouts aux réserves et qu'il entendait effectuer un suivi des progrès de la conversion des terres en réserves. Nous n'avons pas vérifié ce système de suivi.

Voilà qui conclut mon exposé. Nous serons heureux de répondre aux questions des membres du comité.

**Le président :** Je vais poser la première question. Quand allez-vous effectuer une autre vérification, monsieur Berthelette? Avez-vous planifié une vérification, ou devrais-je m'abstenir de poser la question?

**M. Berthelette :** Pas du tout, monsieur le président. Nous n'avons pas prévu d'effectuer une autre vérification de suivi sur les ajouts aux réserves.

**Le président :** Puis-je demander quand vous le ferez, ou cela dépend-il de la charge de travail?

**M. Berthelette :** Nous n'avons rien de prévu à ce sujet pour le moment.

**Le président :** Oh! Vous m'en voyez désolé. Comment pourrions-nous vous encourager à le faire?

**Mr. Berthelette:** Mr. Chair, we understand how important additions to reserves is to First Nations. We recognize the economic impacts and the social impacts. In our planning process, we try to coordinate the resources we have available with the number of issues that we have to look at. I can say, Mr. Chair, to you and to the committee members that, as part of our planning, we will consider it, but, at this moment in time and for the next few years, I do not see us doing any work on additions to reserve.

**The Chair:** Is it possible that you can just send someone in to do a quick check, or do you have to go through a complete process if you are going to go that route, sir?

**Mr. Berthelette:** We would do an audit level of assurance if we were to go back and take a look at it, so it would require some resources on our part and some planning.

**Senator Patterson:** I have had a bit of experience with the work of the Auditor General in government. Traditionally, government departments are asked to provide a response to the Auditor General's recommendations and often develop a kind of an action plan. Did your last report on the ATR process, in 2008 and 2009, have recommendations and any way of getting a response on those recommendations from the department?

**Mr. Berthelette:** I will start and maybe Mr. Barrett will follow on. The original audit of 2005 had eight recommendations in it. This audit followed up on all eight recommendations. I would refer honourable senators to page 19 of the 2009 audit. I do not know if the members have that before them, but when you go to our website and you see it there, you will see at paragraph 4.58 that we had a recommendation, which I will just read for the record. We recommended in 2009 that:

Indian and Northern Affairs Canada should develop and implement an action plan that sets out how it plans to convert lands to reserve status. In the plan, the Department should clearly identify its next steps, responsibilities, and timelines for actions for each land selection that is to be converted to reserve status. The action plan should include details on

- the Department's commitment to help First Nations resolve third-party interests,
- the way data integrity issues will be resolved, and
- the Department's plan for developing a consistent file structure to better monitor the status of treaty land entitlement selections.

The department responded and said that it was committed to honouring its lawful obligations and committed to an action plan that sets out the next steps, responsibilities and timelines for the

**M. Berthelette :** Monsieur le président, nous comprenons l'importance des ajouts aux réserves pour les Premières nations. Nous sommes conscients des répercussions économiques et sociales qui y sont associées. Dans notre planification, nous essayons de coordonner nos ressources avec le nombre de dossiers que nous devons étudier. Je peux vous dire, monsieur le président et membres du comité, que nous allons y réfléchir pendant notre planification, mais en ce moment — et pour les prochaines années —, je ne crois pas que nous nous pencherons sur les ajouts aux réserves.

**Le président :** Est-il possible d'envoyer seulement une personne pour effectuer une vérification rapide, ou devez-vous suivre tout le processus, monsieur?

**M. Berthelette :** Si nous devons y jeter un coup d'oeil à nouveau, nous ferions une vérification d'assurance, ce qui exigerait quelques ressources et une certaine planification.

**Le sénateur Patterson :** J'ai un peu d'expérience du travail du vérificateur général au gouvernement. Traditionnellement, on demande aux ministères de répondre aux recommandations du vérificateur général et souvent, ils mettent au point un plan d'action. Dans votre dernier rapport concernant le processus d'AR, en 2008 et en 2009, avez-vous formulé des recommandations, et expliquez-vous comment obtenir une réponse du ministère à l'égard de ces recommandations?

**M. Berthelette :** Je vais commencer à répondre, et M. Barrett pourra continuer. La vérification initiale de 2005 offrait huit recommandations. La présente vérification a fait le suivi de ces huit recommandations; vous pouvez consulter, à ce sujet, la page 24 de la vérification de 2009. Je ne sais pas si vous avez ce document, mais lorsque vous vous le trouverez sur notre site web, vous constaterez qu'au paragraphe 4.58, nous faisons une recommandation que je vais lire pour le compte rendu. Nous avons recommandé, en 2009, que :

Affaires indiennes et du Nord Canada devrait établir et mettre en œuvre un plan d'action indiquant la manière dont il prévoit convertir les terres en réserves. Ce plan doit clairement décrire les prochaines étapes que le Ministère entend suivre pour chaque terre sélectionnée devant être convertie en réserve, ainsi que les responsabilités qu'il devra assumer et l'échéancier auquel il devra se soumettre. Le plan d'action devrait faire mention entre autres :

- de l'engagement du Ministère à aider les Premières nations à résoudre les questions concernant les intérêts des tiers,
- de la façon dont les questions visant l'intégrité des données seront résolues;
- des mesures qu'entend prendre le Ministère pour créer une structure de dossiers cohérente en vue de mieux surveiller l'état des terres sélectionnées relativement aux droits fonciers issus de traités.

Le ministère a répondu et a déclaré qu'il était résolu à honorer ses obligations légales et s'est engagé à établir un plan d'action qui détermine les prochaines étapes, les responsabilités et les

process by which land selections are to be converted to reserve status. The department did commit to develop an action plan and we have a copy of the action plan.

**Senator Patterson:** What did you think of the department's action plan?

**Mr. Berthelette:** We have a copy of the plan, but we have not audited the plan. I am not in a position to be able to say very much about the action plan.

**Frank Barrett, Principal, Office of the Auditor General of Canada:** If I could elaborate slightly, as Mr. Berthelette has explained, we have not audited the action plan, so we would be reticent to speak about something that we cannot give you any particular assurance on.

In discussion with departmental officials on more of an informal basis, not during an audit, they have said that this has been a useful process for them in terms of reaching agreements with Manitoba chiefs, for example, in moving forward on different issues. However, I cannot speak to how much of a difference it has made over the last three years. That, I would suggest, would be a better question to pose to the department.

**Senator Dyck:** Thank you for your presentation. I was just looking at the numbers and the information that you presented, namely that it was the 1990s when the treaty land entitlement agreements were made on the Prairies and in Manitoba and Saskatchewan.

I am from Saskatchewan. You said that Saskatchewan has had 58 per cent of their land selected converted to reserve status, while it is much lower in Manitoba, at about 12 per cent.

Furthermore, you said that most of your recommendations focused on the need for the department to improve its management practices. Is the difference in the rate of conversion between Manitoba and Saskatchewan due to management practices or was there something different that occurred in Saskatchewan that somehow facilitated the process there?

**Mr. Barrett:** I would be happy to address that question. There are a few things that we found in our 2009 audit that directly speak to that. We found that in Saskatchewan the regional office was working much more closely with the First Nations. We found that they had a much better filing system. In fact, they were working in much more, I would suggest, of a systemized way to make the conversions.

In fairness, the 12 per cent that we identified was from the 2005 audit, and we did note that in 2009 that number had moved up substantially; there had been a lot more land in Manitoba converted. However, we were seeing a fewer number of parcels converted to reserve status, but they were bigger parcels. In Saskatchewan, it was much more typical that they were acquiring land that was already privately owned and smaller parcels of land and then getting each of them converted to reserve status, whereas in Manitoba they were getting larger tracts of land. One conversion would count for more acres.

échanciers du processus par lequel les terres sélectionnées seront converties en réserves. Le ministère s'est engagé à élaborer un plan d'action, et nous en avons un exemplaire.

**Le sénateur Patterson :** Qu'avez-vous pensé du plan d'action du ministère?

**M. Berthelette :** Nous avons un exemplaire du plan, mais nous n'avons pas effectué de vérification à son sujet. Je ne suis pas en mesure de vous en dire beaucoup plus.

**Frank Barrett, directeur principal, Bureau du vérificateur général du Canada :** Je peux ajouter que, comme M. Berthelette l'a expliqué, nous n'avons pas effectué de vérification sur le plan d'action, alors nous préférons ne pas parler d'un sujet sur lequel nous ne pouvons pas nous prononcer avec assurance.

Au cours de discussions informelles avec des fonctionnaires du ministère — et non pendant une vérification —, ils nous ont dit que ce processus leur avait été utile pour conclure des ententes avec les chefs du Manitoba, par exemple, sur divers dossiers. Toutefois, je ne sais pas exactement quelle différence cela a fait au cours des trois dernières années. Il faudrait probablement poser la question au ministère.

**Le sénateur Dyck :** Merci de votre exposé. J'étais en train d'examiner les données et les renseignements que vous avez présentés; on dit notamment que les accords liés aux droits fonciers issus de traités ont été conclus dans les années 1990 dans les Prairies, avec le Manitoba et la Saskatchewan.

Je viens de la Saskatchewan. Vous avez dit que 58 p. 100 des terres sélectionnées dans la province avaient été converties en réserves; cette proportion est beaucoup moins élevée au Manitoba, où seulement 12 p. 100 l'ont été.

De plus, vous avez dit que la plupart de vos recommandations concernaient le fait que le ministère devait améliorer ses pratiques de gestion. La différence dans le taux de conversion entre le Manitoba et la Saskatchewan est-elle imputable aux pratiques de gestion, ou quelque chose d'autre a-t-il facilité le processus en Saskatchewan?

**M. Barrett :** Je serais heureux de répondre à la question. Nous avons trouvé, dans notre vérification de 2009, quelques points qui concernent directement cette question. Nous avons conclu qu'en Saskatchewan, le bureau régional collaborait beaucoup plus étroitement avec les Premières nations, et que son système de classement était beaucoup plus efficace. En fait, à mon avis, on effectuait les conversions de façon beaucoup plus systématique.

En toute franchise, les 12 p. 100 que nous avons indiqués venaient de la vérification de 2005, et nous avons remarqué, dans la vérification de 2009, que ce chiffre avait augmenté de façon substantielle; en effet, on avait converti beaucoup plus de terres au Manitoba. Le nombre de parcelles converties était plus petit, mais leur superficie était plus grande. En Saskatchewan, on achetait plus souvent des terres privées et des plus petites parcelles de terre pour ensuite les convertir en réserves, alors qu'au Manitoba, les parcelles avaient une superficie plus importante; c'est pourquoi chaque conversion signifiait un plus grand nombre d'acres.

**Senator Dyck:** It is numbers versus actual area.

**Mr. Barrett:** In general, the situation in Saskatchewan is a happier story in 2009 than what we saw in Manitoba.

**Senator Dyck:** A while back we had witnesses from the National Aboriginal Land Managers' Association who had a chart of the process involved. They had this long chart that they unrolled that was pretty much the length of the table at the back. It looked as though it could be a huge impediment to rapid conversion.

Do you think that tweaking management will make that big a difference or is there something within the process itself that will make the biggest impact?

**Mr. Barrett:** I am happy to take a stab at that question. First, I think there are lots of reasons why it is a fairly complex, involved, complicated process. In addition, when we produce an audit report, we work hard to simplify the process and to make things as accessible as possible and not get really bogged down.

In exhibit 4.1, we have a highly simplified chart that sort of walks us through the process. This is about as complex as you will ever see in one of our audit reports. We try to make it as simple as we can, but there are just so many pieces to it. I would not call that a management problem per se, because there are legal ramifications. Acquiring things from the third party interest is involved, as is private land ownership. The First Nation has a role to do and then, when it gets to the department, there are many steps involved that they have to do as well. The issue is recognizing that there are all these steps to do. It requires a good management system to accomplish that in a reasonable time frame.

**Senator Meredith:** Thank you for your presentation. You said on page 3 of your brief that "We found that the department had not made satisfactory progress towards implementing several of our recommendations for improving its management practices to meet its obligations to First Nations." In point four you raised the fact that, obviously these delays are causing significant impacts, socially and economically.

Can you elaborate for me on some of the social impacts that you identified in your audit? We have also heard about the economic opportunities that exist for First Nations when additions to reserves are accommodated and about the fact that they are being denied participation in economic development within Canada because, again, of these lengthy delays. Can you expand on those two points for me, please?

**Mr. Barrett:** First, in exhibit 4.6 of our report, on page 16, we raised two examples Rolling River First Nation in Manitoba and Onion Lake First Nation, Saskatchewan. These are First Nations that we visited during the course of the audit, where we saw that land — especially in the Saskatchewan case, if I recall correctly —

**Le sénateur Dyck :** Il s'agit donc de comparer le nombre de parcelles de terre et leur superficie.

**M. Barrett :** En général, en 2009, la Saskatchewan se trouve dans une meilleure situation que ne l'est le Manitoba à ce sujet.

**Le sénateur Dyck :** Il y a un certain temps, nous avons accueilli des témoins de la National Aboriginal Land Managers' Association, et ils nous ont présenté le processus sous forme de graphique. Ce graphique faisait presque toute la longueur de la table du fond; il aurait certainement pu ralentir le processus de conversion.

À votre avis, est-il suffisant d'apporter des ajustements dans la gestion pour faire une grande différence, ou y a-t-il un élément du processus qui engendrera de plus grandes répercussions?

**M. Barrett :** Je répondrai avec plaisir. Tout d'abord, je pense qu'il y a un grand nombre de raisons pour lesquelles le processus est complexe. De plus, lorsque nous produisons un rapport de vérification, nous mettons tout en oeuvre pour simplifier le processus et rendre les choses aussi accessibles que possible, afin d'éviter de nous empêtrer dans les fleurs du tapis.

À la pièce 4.1, il y a un graphique extrêmement simplifié qui décrit tout le processus. C'est à peu près la chose la plus complexe que vous allez voir dans l'un de nos rapports de vérification. Nous essayons de le rendre aussi simple que possible, mais il y a trop d'éléments. Je ne dirais pas qu'il s'agit d'un problème de gestion, car il y a aussi des conséquences juridiques. Il faut également tenir compte de l'achat auprès de tiers, et de la propriété de terres privées. La Première nation a un rôle à jouer et ensuite, lorsque le ministère intervient, il doit suivre un grand nombre d'étapes. Il est important de reconnaître qu'il faut franchir toutes ces étapes, et qu'il faut un bon système de gestion pour y parvenir dans un délai raisonnable.

**Le sénateur Meredith :** Merci de votre exposé. À la page 3 de votre mémoire, vous dites : « Nous avons également constaté que le ministère n'avait pas réalisé de progrès satisfaisants en ce qui concerne la mise en oeuvre de plusieurs de nos recommandations visant à améliorer ses pratiques de gestion pour remplir ses obligations à l'égard des Premières nations. » Dans votre quatrième point, vous avez soulevé le fait que, vraisemblablement, ces délais avaient des effets importants sur les plans social et économique.

Pouvez-vous nous en dire plus sur les répercussions sociales que vous avez cernées au cours de votre vérification? Nous avons aussi entendu parler des perspectives économiques qui se présentent pour les Premières nations lorsque les ajouts aux réserves sont réalisés et du fait que ces délais les empêchent donc de participer au développement économique du Canada. Pouvez-vous approfondir ces deux points, s'il vous plaît?

**M. Barrett :** Tout d'abord, à la pièce 4.6, à la page 21 de notre rapport, nous avons présenté deux exemples, c'est-à-dire celui de la Première nation de Rolling River, au Manitoba, et celui de la Première nation d'Onion Lake, en Saskatchewan. Nous avons visité ces Premières nations lors de notre vérification, et nous

had already been purchased but it was not yet a reserve. Often, there are economic benefits to First Nations — that is, if they are developing land that is part of the reserve. It helps the whole community at that point and often there are issues relating to tax, or whatever else.

If they have land acquired in or near a city, for example, they might want to develop that for commercial purposes and there are advantages to developing it as a reserve. Therefore, if they have the land, but it is not a reserve, they may in effect not want to develop it at that point because it is better to wait until it becomes a reserve. You end up with a situation where, in effect, the land is in limbo, waiting to be converted before it can be used the way the First Nation would like to use it. Often that has caused some economic hardship, for example.

Sometimes if the land was designated for housing, for example, then other issues kick in. It is just held fee simple, which is like any of us would purchase land to build a house on; then there are some things they cannot do with the land that they would otherwise be able to do, so, again, not having it as a reserve leaves it in limbo until this process works its way through.

**Senator Meredith:** You identified the processes that you have gone through in your report. Others have appeared before us and held a banner that is longer than those two desks combined in terms of the process. How do you think we can truly simplify this so that, again, you look at the economic and social impacts, to First Nations people? How can we minimize this and ensure they get access to these lands as quickly as possible without having the legal wrangling they have to go through, with the lawyers who are benefiting from their taking the municipalities to court or the federal government to court to get access to these lands? What would you recommend to this committee in terms of a more simplified process?

**Mr. Barrett:** I would be reticent as an auditor to step in and suggest here is part of their process they do not need, et cetera.

I would point to some very simple things we look at in the course of our audit, like the files that are kept. How do you organize your file system to know which lands are being asked for? Well, in Manitoba, particularly, they were not in good shape at all. If you cannot find the files and you do not have the record of what the First Nation has asked of you, or you have it but you cannot access it quickly, it will take time.

**Senator Meredith:** Does that relate to the municipalities?

**Mr. Barrett:** No; it relates to the Aboriginal Affairs and Northern Development department's regional offices where these things come in.

avons constaté que les parcelles de terre — surtout en Saskatchewan, si ma mémoire est bonne — avaient déjà été achetées, mais n'avaient pas encore été converties en réserves. Souvent, les Premières nations peuvent profiter de retombées économiques — c'est-à-dire si elles mettent en valeur la terre qui fait partie de la réserve. L'ensemble de la collectivité en profite, mais souvent, il y a des problèmes fiscaux, et cetera.

Si la Première nation a acheté une parcelle de terre dans une ville ou à proximité, par exemple, elle peut vouloir la mettre en valeur sur le plan commercial, et si la terre jouit d'un statut de réserve, il y a des avantages associés à sa mise en valeur. Ainsi, si la terre n'est pas encore une réserve, la Première nation peut vouloir attendre pour la mettre en valeur et profiter de ces avantages. La terre demeure donc en suspens, car la Première nation attend qu'elle soit convertie en réserve avant de l'utiliser. Ce genre de situation est souvent à l'origine de difficultés économiques.

Parfois, si la parcelle de terre était destinée au logement, par exemple, d'autres problèmes surgissent; elle est simplement détenue en fief simple, ce qui arrive lorsque n'importe lequel d'entre nous achète une terre pour y construire une maison. La Première nation ne peut pas, dans ce cas, faire ce qu'elle avait planifié, alors encore une fois, étant donné qu'elle n'est toujours pas convertie en réserve, la parcelle de terre demeure en suspens jusqu'à ce que le processus soit terminé.

**Le sénateur Meredith :** Dans votre rapport, vous avez expliqué les processus utilisés. D'autres ont comparu devant nous et ont utilisé une bannière plus longue que ces deux bureaux mis ensemble pour nous présenter leur processus. À votre avis, comment pouvons-nous vraiment simplifier les choses pour examiner les répercussions sur les plans économique et social sur les peuples des Premières nations? Comment pouvons-nous minimiser ces répercussions et veiller à ce que les Premières nations aient accès à ces terres aussi rapidement que possible sans s'engager dans des conflits juridiques dans lesquels des avocats tirent profit du fait qu'elles amènent les municipalités ou le gouvernement fédéral devant les tribunaux pour avoir accès à ces terres? Comment nous recommanderiez-vous de simplifier le processus?

**M. Barrett :** En ma qualité de vérificateur, j'ai des réserves à laisser entendre qu'une certaine partie du processus n'est pas nécessaire, et cetera.

J'aimerais attirer votre attention sur des choses très simples que nous avons examinées pendant notre vérification, par exemple, la façon dont les dossiers sont tenus. Comment faut-il organiser le système de classement afin de savoir quelles terres font l'objet d'une sélection? Eh bien, au Manitoba en particulier, ces dossiers n'étaient pas bien tenus. Si vous ne pouvez pas trouver les dossiers et que vous n'avez pas un compte rendu des demandes de la Première nation, ou vous l'avez, mais vous ne pouvez pas le retrouver rapidement, cela va prendre du temps.

**Le sénateur Meredith :** Cela concerne-t-il les municipalités?

**M. Barrett :** Non, cela concerne les bureaux régionaux d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, qui reçoivent ces demandes.

My point here is there are some real basic management things that were not being done, and in our view that was slowing down the process. It is true that it is a complicated process, but I guess our view would be that is all the more reason to have good management processes in place.

**Senator Meredith:** Thank you so much.

Mr. Berthelette, did you want to comment?

**Mr. Berthelette:** I would just add, picking up on what Mr. Barrett said, sustained management attention to the file is absolutely fundamental. There are many selections that we found in 2009 that were still outstanding and needed to be followed up. When you get right down to it, it requires, as we say in the audit, sustained management attention, attention to the files, attention to the issues that get in the way of dealing with moving the selections along. For instance, something that the department did successfully was to acknowledge that the environmental assessments were becoming stale dated. They had a limited of two years in 2005. In 2009, the department extended the validity of these environmental reviews to five years, so it made it easier for them to have simultaneously valid environmental reviews and surveys, so that then the lands could go forward for the order-in-council or the ministerial order for the conversion to reserve.

It is by focusing on these details as they did in this case that the department will be able to find the solutions to the impediments to moving the process along.

**Senator White:** I will apologize because I am a replacement, so maybe someone has answered these questions.

I refer to number 13. Having been involved with Auditor General audits before where there was a tracking system recommended and put in place, typically, there would have been a follow-up if nothing else on whether or not the tracking system was working and whether or not it was having an impact. The tracking system would have been put in place probably the spring of 2009, which is three years ago. Do we not have any data telling us the success or non-success of the tracking system over the past three years?

**Mr. Berthelette:** We have done no follow up on the tracking system, so we are not in a position to make any comments on it.

**Senator White:** I would suggest that we ask someone who is in Aboriginal Affairs and Northern Development Canada to respond, at least, to the last three years of data that were missing so we know whether this tracking system is working, whether it has had a substantial impact or no impact.

**The Chair:** There is a strong possibility of that if it is the wish of the committee that we bring the department back and ask that specific question: How is the national additions to reserves tracking system working?

**Senator White:** It could be in writing. I am okay either way. It is a three-year gap.

Ce que j'essaie de dire, c'est qu'on n'a pas tenu compte de certains principes élémentaires de gestion, et à notre avis, c'est ce qui ralentit le processus. Il est vrai qu'il s'agit d'un processus complexe, mais à notre avis, c'est une raison de plus pour se doter d'un système de gestion adéquat.

**Le sénateur Meredith :** Merci beaucoup.

Monsieur Berthelette, avez-vous un commentaire?

**M. Berthelette :** J'aimerais seulement ajouter, pour faire suite aux commentaires de M. Barrett, que le dossier doit faire l'objet d'une attention soutenue de la part de la direction. C'est absolument essentiel. Lors de notre vérification de 2009, nous avons relevé de nombreuses sélections qui étaient toujours en suspens et qui nécessitaient un suivi. Comme nous l'avons dit dans la vérification, la direction doit accorder une attention soutenue à la situation, aux dossiers et aux problèmes qui peuvent ralentir le processus de sélection. Par exemple, le ministère a reconnu, à juste titre, que les évaluations environnementales commençaient à être périmées. En 2005, on les avait déclarées valides pour deux ans. En 2009, le ministère a prolongé leur durée de validité à cinq ans, ce qui lui a permis d'obtenir plus facilement des évaluations environnementales et des levés valides qui coïncidaient. Ainsi, on pouvait obtenir le décret ou l'arrêté ministériel qui permettait de convertir ces terres en réserves.

C'est en se penchant sur ces détails, comme il l'a fait dans cet exemple, que le ministère parviendra à trouver des solutions pour éliminer les obstacles qui freinent le processus.

**Le sénateur White :** Je m'excuse, car étant donné que je remplace quelqu'un, on a peut-être déjà répondu à ces questions.

Je fais référence au numéro 13. Étant donné que j'ai participé à des vérifications du vérificateur général avant qu'on recommande un système de suivi et qu'on le mette en place, je sais qu'habituellement, on aurait effectué un suivi pour savoir si le système de suivi fonctionnait et s'il avait engendré des effets quelconques. Le système de suivi a probablement été mis en place au printemps de 2009, c'est-à-dire il y a trois ans. N'avons-nous aucune donnée sur sa performance des trois dernières années?

**M. Berthelette :** Nous n'avons pas effectué de suivi sur ce système, alors nous ne sommes pas en mesure de le commenter.

**Le sénateur White :** Je pense que nous devrions demander à un fonctionnaire d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada de nous renseigner au sujet des données relatives aux trois années manquantes, afin que nous puissions savoir si le système de suivi fonctionne et s'il a des effets importants.

**Le président :** Il est très possible, si les membres du comité le souhaitent, que nous invitions des représentants du ministère à comparaître à nouveau pour leur demander comment fonctionne le système national de suivi des ajouts aux réserves.

**Le sénateur White :** Ils pourraient nous répondre par écrit. Je serais satisfait dans les deux cas. Il s'agit d'un écart de trois ans.

**The Chair:** We could request it in writing if that is satisfactory to the committee.

**Mr. Berthelette:** I would like to ask Mr. Barrett to speak about information that is available from the department.

**Mr. Barrett:** If I could just clarify one point, we do not have any information on their tracking system. However, just in preparation for this discussion this evening, we did ask the department if they could give us some numbers or some idea of what progress has been made. They were very quickly able to provide us with numbers. Again, they are completely unaudited, but, for example, they are saying that since 2005 they have now converted almost 474,000 acres in Manitoba, and another 228,000 acres in Saskatchewan. That is since the beginning of 2005, and that, to me, suggests at least they have something in place now that they did not before, assuming these numbers are accurate.

**Senator White:** If I may follow up, that is great, and it is nice to see that the tracking system is in place and it might be working, but at least it would tell us whether or not the actual conversion of land is working. If in a tracking system it is garbage in and garbage out, it is still garbage, so it would be helpful to know what we have seen since 2009.

I do appreciate the fact the system is in place, but if it is garbage in and garbage out and not having an impact, we should know that. They have had three years to clean up their act, and I do know, having been with a federal organization that was audited regularly that when we had recommendations and we put them in place, the checks and balances would have been strong. It is helpful, I think, to this committee.

**The Chair:** We will proceed to seek more information.

**Senator Raine:** It is good to have you here. In your presentation, you talked about your recommendations and that the ministry committed the department to converting 150,000 acres of land in Manitoba each year. Then it looks to me like it was only 227,000, so that is less than half of what they committed to. It does indicate a serious problem.

Do you know if third party issues are holding things up? I can see where they have a lot of files going and they run into a third-party issue that is difficult to solve, that they just grind to a halt. Have you any indication of that?

**Mr. Barrett:** Third-party interests were sometimes an issue, and we did point out that that was a problem. We were not satisfied with the progress. I recall in Manitoba there was sometimes the issue of hydro wires where Manitoba Hydro and other third parties would have right-of-ways or whatever. They would have vested interests, and sometimes it could be adjacent

**Le président :** Nous pourrions leur demander de répondre par écrit si cela convient aux membres du comité.

**M. Berthelette :** J'aimerais demander à M. Barrett de parler des renseignements que le ministère est en mesure de fournir.

**M. Barrett :** Permettez-moi de clarifier un point : nous n'avons aucun renseignement sur leur système de suivi. Toutefois, afin de nous préparer pour la discussion d'aujourd'hui, nous avons demandé au ministère de nous fournir quelques données ou de nous donner une idée des progrès qui ont été accomplis. On nous a très rapidement fourni ces données. Encore une fois, nous ne les avons pas vérifiées, mais on dit, par exemple, que depuis 2005, le ministère a converti presque 474 000 acres au Manitoba et 228 000 acres en Saskatchewan. C'est depuis le début de 2005, et à mon avis — en présumant que ces données sont exactes —, cela laisse croire qu'il a changé quelque chose dans sa façon de procéder.

**Le sénateur White :** J'aimerais souligner que c'est formidable et qu'il est bon de savoir que le système de suivi est en place et qu'il fonctionne peut-être, mais au moins cela nous laisserait savoir si la conversion des terres se produit ou non. Si, dans un système de suivi, les données entrées sont inexactes, les résultats sont forcément erronés, les données n'ont toujours pas de valeur; alors, il serait bien de savoir ce qui s'est passé depuis 2009.

Je suis heureux de savoir que le système est en place, mais si les données entrées sont inexactes, les résultats sont erronés et n'ont aucun effet, nous devrions être mis au courant. Ils ont eu trois ans pour faire le ménage dans leurs pratiques, et je sais, étant donné que j'ai travaillé pour un organisme fédéral qui faisait régulièrement l'objet d'une vérification, que lorsque nous avions des recommandations et que nous les mettions en oeuvre, les vérifications de suivi étaient prises au sérieux. Je pense que ces renseignements nous seraient utiles.

**Le président :** Nous allons tenter d'obtenir plus de renseignements.

**Le sénateur Raine :** Nous sommes heureux que vous ayez accepté de comparaître. Dans votre exposé, vous avez parlé de vos recommandations et du fait que le ministère s'est engagé à convertir 150 000 acres de terre au Manitoba par année. Toutefois, il me semble qu'il en a converti seulement 227 000 acres, ce qui est moins de la moitié de ce qu'il s'était engagé à convertir. C'est le signe qu'il y a un problème grave.

Savez-vous si des considérations liées aux tierces parties ralentissent le processus? Je peux imaginer qu'on travaille sur un grand nombre de dossiers et qu'on a à faire face à une question liée à une tierce partie qui est difficile à résoudre, alors cela peut paralyser le processus. Avez-vous des raisons de penser que c'est le cas?

**M. Barrett :** Les intérêts de tierces parties ont parfois représenté un problème, et nous l'avons indiqué. Nous n'étions pas satisfaits des progrès accomplis. Je me souviens qu'au Manitoba, les câbles électriques posaient parfois un problème, par exemple, lorsque Manitoba Hydro et d'autres tierces parties avaient des droits de passage, et cetera. Ils avaient donc des

lands, if you will. In some cases in Manitoba when you had large tracts of land, it was often Crown land, and it was not always limited to third-party interests, but that was one of the factors.

**Senator Raine:** You are probably not the right people to comment on setting up a better process, but it might be helpful to do another audit just to reinforce that the process has to change if there is not substantial progress. In last few years, there has not been substantial progress.

I am looking at some figures that I have. They have a lot of active projects and they have described a lot of things, but it does not look like they are coming to the end point of being converted.

**Mr. Barrett:** I have two quick points on that. You are absolutely right about the commitment that the minister made for 150,000 acres per year. In year one, we noted in the chapter that they converted 159,000 acres, so they made their quota for that first year. In the second year, we pointed out, it was 43,000 acres, I believe. I recall that was there was a lot of land that they thought they were in the process of converting and planning to convert within that year-two period, but things got held up. As we have said previously, it is such a long process to get this through that they could not get to the end game to reach their year-two commitment.

There is another interesting point on the information. Again, I must emphasize that unaudited information that the department provided to us suggests that in 2012 we still do not have the full 600,000 acres converted.

[Translation]

**Senator Dagenais:** Thank you, gentlemen. My question may be somewhat similar to that asked by Senator Raine, but I will ask it anyway. I am under the impression that several people are involved in those land conversion files. This question might have been put to you already, but I am asking it again. What is the reason behind the delays? Is it red tape, lack of understanding or the project's complexity? I see that there are many delays.

[English]

**Mr. Barrett:** It is fair to say all of the above. In fairness, whereas it is a very long process, we have it broken down into three big chunks, if you will. On the first part, the First Nation has to decide what land it wants and go through the process of selecting the land. In some cases, it has to obtain the land or ask the provincial government for the land, because the provincial government owns the Crown lands there.

When we were looking at delays and at the average seven-year time period, we were looking at phases two and three, both of which are really within the department. The First Nation has

intérêts directs, et ces intérêts concernaient parfois des terres adjacentes, par exemple. Dans certains cas, au Manitoba, les superficies importantes étaient souvent des terres publiques, et les problèmes n'étaient pas toujours limités aux intérêts des tierces parties, mais c'était l'un des facteurs.

**Le sénateur Raine :** Vous n'êtes probablement pas les personnes à qui il faut demander de commenter la façon de mettre en place un meilleur processus, mais il pourrait être utile d'effectuer une autre vérification pour renforcer l'idée que le processus doit changer s'il n'y a pas de progrès substantiels. Ces dernières années, ces progrès n'ont pas eu lieu.

En examinant les données que j'ai sous la main, je constate qu'il y a un grand nombre de projets actifs et qu'on a écrit beaucoup de choses, mais on ne semble pas être sur le point d'avoir effectué toutes les conversions.

**M. Barrett :** J'ai deux brefs commentaires à ce sujet. Vous avez absolument raison quand vous dites que le ministre s'est engagé à convertir 150 000 acres par année. La première année, nous avons souligné dans le rapport qu'il avait converti 159 000 acres, ce qui signifie qu'il a atteint son quota pour la première année. La deuxième année, comme nous l'avons souligné, il a converti 43 000 acres, je pense. Je me souviens qu'il pensait être en mesure de convertir un grand nombre de terres et qu'il planifiait le faire pendant cette deuxième année, mais le processus a été interrompu. Comme nous l'avons dit plus tôt, le processus est tellement long que le ministère n'a pas réussi à atteindre son quota la deuxième année.

Il y a un autre point intéressant en ce qui concerne ces renseignements. Encore une fois, je dois préciser qu'ils n'ont pas été vérifiés, mais ils portent à croire qu'en 2012, les 600 000 acres n'ont toujours pas été convertis au complet.

[Français]

**Le sénateur Dagenais :** Merci, messieurs. Peut-être que ma question va ressembler un peu à la question du sénateur Raine, mais je vais la poser quand même. J'ai l'impression que plusieurs personnes travaillent sur ces dossiers d'inclusion territoriale. La question vous a peut-être déjà été posée, mais je la repose : qu'est-ce qui occasionne les délais? Est-ce la bureaucratie, le manque de compréhension, la complexité du projet comme tel? Je vois qu'il y a beaucoup de délais.

[Traduction]

**M. Barrett :** Toutes ces réponses sont bonnes. En toute franchise, même s'il s'agit d'un très long processus, nous l'avons divisé en trois parties. Dans la première partie, la Première nation doit décider quelle parcelle de terre elle souhaite acquérir et s'engager dans le processus de sélection de la terre. Dans certains cas, elle doit acquérir la terre ou demander au gouvernement provincial de la lui accorder, car il possède les terres publiques.

Lorsque nous avons examiné les délais et la moyenne de sept ans, nous avons étudié les phases deux et trois, qui relèvent toutes les deux du ministère. La Première nation a fait ce qu'elle devait

done its thing that it has to do to begin with and then we are seeing the different things that have to be done in the regional office and what has to be done at headquarters. That is what we are seeing as taking a very long period of time.

Yes, it is long, and in my mind it speaks to needing a good management framework and process to move these land selections along.

**Senator Lovelace Nicholas:** In order for some First Nations to obtain land, do they have to buy some of the land?

**Mr. Berthelette:** That is mostly in Saskatchewan because of the fact that there is limited Crown land available. The First Nations in Saskatchewan have to buy the vast majority of their land. In Manitoba, the situation is different because there is more Crown land, so they are able to acquire the Crown land without having to buy it. However, there is still provision, some amount of money set aside, for First Nations to acquire some private land in Manitoba.

**Mr. Barrett:** To add to that, when the Treaty Land Entitlement Agreements were signed, they included funds to enable the First Nations to buy the land it was anticipated they would be required to buy.

**Senator Lovelace Nicholas:** Previous witnesses at committee mentioned that the land they wanted to buy was at a certain price, but when it is found out that it is First Nations wanting this land, the price goes up. If this did not happen, it would advance the process.

**Mr. Barrett:** Yes. I recall hearing that as well.

[Translation]

**Senator Dagenais:** You said that land had to be selected. Is that selection logical? How is land selected?

[English]

**Mr. Barrett:** The First Nations would select the land.

**Senator Demers:** I personally consider the Auditor General extremely important. I will not read it all but the sheet you gave us says that the department has not made satisfactory progress towards implementing several of your recommendations.

We will go to 13, and I hope that this question has not been asked because I am trying to follow this closely. It says that it has been three and a half years. Are you not afraid that somewhere you will get a major surprise when your recommendations have not been followed, and now it has been three and a half years since you audited. This is a long time for the First Nations. They are going through a lot, and now we see that it has been three and a half years. You are extremely experienced. Do you not have some concern that you could be in for a major surprise? Maybe you do not see it that way.

faire et ensuite, le reste doit être accompli par les bureaux régionaux et par l'administration centrale. C'est à cette étape que le processus devient très long.

Oui, il est long, et à mon avis, cela signifie qu'on a besoin d'un bon cadre de gestion et d'un bon processus pour faire progresser la sélection des terres.

**Le sénateur Lovelace Nicholas :** Certaines Premières nations doivent-elles acheter une partie des terres pour les acquérir?

**M. Berthelette :** C'est surtout le cas en Saskatchewan, car il y a très peu de terres publiques disponibles là-bas. Les Premières nations de la Saskatchewan doivent acheter la plus grande partie de leurs terres. Au Manitoba, la situation est différente, car il y a plus de terres publiques, alors elles sont en mesure d'obtenir ces terres sans avoir à les acheter. Toutefois, on a prévu de l'argent pour que les Premières nations puissent acheter certaines terres privées au Manitoba.

**M. Barrett :** De plus, lorsque les ententes sur les droits fonciers issus de traités ont été signées, elles prévoyaient des fonds pour aider les Premières nations à acheter les terres dont elles auraient vraisemblablement besoin.

**Le sénateur Lovelace Nicholas :** Des témoins précédents ont mentionné que les terres qu'ils voulaient acheter coûtaient un certain prix, mais que lorsqu'on a découvert que les Premières nations voulaient les acheter, leur prix a monté. Si ce n'était de cette situation, le processus pourrait progresser plus rapidement.

**M. Barrett :** Oui. Je me souviens avoir aussi entendu cela.

[Français]

**Le sénateur Dagenais :** Vous avez mentionné qu'il y a quand même un choix de terre qui se fait. Est-ce que c'est un choix logique? Comment se fait le choix des terres?

[Traduction]

**M. Barrett :** Les Premières nations sélectionnent les terres.

**Le sénateur Demers :** Personnellement, je considère que le rapport du vérificateur général est extrêmement important. Je ne le lirai pas au complet, mais dans le document que vous nous avez remis, on dit que le ministère n'a pas réalisé de progrès satisfaisants en ce qui concerne la mise en oeuvre de plusieurs de vos recommandations.

Nous allons revenir au point 13, et j'espère qu'on n'a pas déjà posé ma question, car j'essaie de suivre attentivement. On dit que cela fait trois ans et demi. N'êtes-vous pas préoccupés à l'idée que dans les cas où vos recommandations n'ont pas été suivies, on vous réserve des surprises? Cela fait maintenant trois ans et demi que vous avez effectué une vérification. Il s'agit d'une longue période pour les Premières nations. Elles vivent beaucoup de choses, et maintenant, nous constatons qu'il s'est écoulé trois ans et demi. Vous possédez une très grande expérience; n'êtes-vous pas inquiet à l'idée d'être pris par surprise? Peut-être ne voyez-vous pas les choses de cette façon.

**Mr. Berthelette:** We are always hopeful and optimistic that the department follows through on the recommendations. In this case, the department has an action plan. It is trying to follow through on the action plan. When we did this audit, we saw a number of cases where the department had made some good progress in terms of the conversions. To be fair to the department and to all the participants, we have to give the department sufficient time to be able to make the changes that are required in order to make a difference.

It is a question of judgment on our part when we will go back and take a look and do another follow-up. We will always consider when we need to go back and look at it. We maintain a close liaison with the department, and we talk to the First Nations on a regular basis. At some point, we may be going back, but I cannot commit to doing that because it is also an issue of the resources available and other priorities that we may have to look at over the next number of years.

**Senator Meredith:** It goes back to the increasing frustration on behalf of the First Nations people. Senator Lovelace Nicholas raised the issue of trying to acquire land and you raised it, Mr. Barrett, with respect to the processes. When do we hold the department accountable and who holds them accountable to your recommendations? Taxpayers' dollars are being spent to produce these reports and make these recommendations, and yet they are not heeded. Thus, the frustration continues. How do we hold them accountable?

**Mr. Berthelette:** Mr. Chair, I would like to think that we help Parliament and we help the Senate hold the department accountable for its actions. We hope that our audits are helpful to the Senate, to Parliament and to this particular committee and that you are able to use this audit and any of our other audits to question the department, to ask them for the action plan and to follow up from time to time with the department on how they are doing on the action plan.

On our side, because you are our boss, in effect, we commit to following up as required, given our resources and the priorities that we have to help you do that job. Between us, and in partnership with the first Nations, I think we do a pretty good job of holding the department accountable.

You have had the department here already on a couple of occasions, I understand, to talk about the ATR, and I believe that is fundamental, democracy in action, to hold the department to account.

**Senator Watt:** Welcome again. Listening to everybody's concern makes me want to ask beyond what is being asked at this point. It is more related to whether there is a three-party negotiation or if it is only a two-party negotiation. When I say a

**M. Berthelette :** Nous espérons toujours que le ministère mettra nos recommandations en oeuvre, et nous sommes assez optimistes à ce sujet. Dans le cas qui nous occupe, le ministère a un plan d'action, et il essaie de le suivre. Lorsque nous avons effectué la vérification, nous avons vu plusieurs cas dans lesquels le ministère avait accompli des progrès en ce qui concerne les conversions. Pour être justes avec le ministère et avec tous les participants, nous devons leur donner assez de temps pour qu'ils soient en mesure d'effectuer les changements exigés et que leurs efforts puissent faire une différence.

Nous devons avoir recours à notre bon jugement pour décider quand nous reviendrons jeter un coup d'oeil et effectuer un autre suivi. Nous évaluons constamment si nous devons le faire, c'est-à-dire que nous entretenons des liens étroits avec le ministère, et que nous communiquons régulièrement avec les Premières nations. Nous pourrions retourner examiner la situation à un moment donné, mais je ne peux pas m'engager à le faire, car cela dépend aussi des ressources disponibles et des autres priorités que nous pourrions avoir au cours des prochaines années.

**Le sénateur Meredith :** Cela revient à la frustration grandissante chez les peuples des Premières nations. Le sénateur Lovelace Nicholas a soulevé le problème lié à l'acquisition des terres et vous l'avez mentionné aussi, monsieur Barrett, lorsque vous avez parlé du processus. Quand allons-nous obliger le ministère à rendre des comptes et qui lui demandera des comptes au sujet de vos recommandations? On produit ces rapports et on formule ces recommandations avec l'argent des contribuables, et pourtant, on n'en tient pas compte. C'est pourquoi la frustration s'installe. Comment pouvons-nous obliger le ministère à rendre des comptes?

**M. Berthelette :** Monsieur le président, j'espère que nous aidons le Parlement et le Sénat à obliger le ministère à rendre des comptes. Nous espérons que nos vérifications sont utiles au Sénat et au Parlement, ainsi qu'à votre comité, et que vous êtes en mesure d'utiliser la dernière vérification et toutes ses précédentes pour poser des questions au ministère, pour lui demander quel est son plan d'action et pour en assurer le suivi de temps à autre.

De notre côté, étant donné que vous êtes nos patrons, nous nous engageons à faire le suivi au besoin, selon nos ressources et nos priorités, pour vous aider à vous acquitter de votre tâche. En conjuguant nos efforts, et en travaillant en partenariat avec les Premières nations, je pense que nous parvenons à obliger le ministère à rendre des comptes.

D'après ce que je comprends, des représentants du ministère ont comparu devant vous à quelques reprises pour parler du processus d'AR, et je crois qu'il est essentiel et démocratique d'obliger le ministère à rendre des comptes.

**Le sénateur Watt :** Encore une fois, soyez les bienvenus. Le fait d'entendre tout le monde exprimer ses inquiétudes me pousse à vouloir aller encore plus loin, et à demander s'il y a une négociation tripartite en cours, ou s'il s'agit seulement d'une négociation

three-party negotiation, is the provincial government, the one that will be impacted by possible additional land being added to the reserve, involved? Are three-party negotiations taking place?

You also mentioned, responding to someone's questions, depending on the availability of Crown land. Explain that to me. I would think that if the federal government is the one that is speaking on behalf of the original crews, trying to acquire the land, it would have to compensate the provinces in order to obtain that piece of land that is requested by the Aboriginal group. Is that the case?

**Mr. Barrett:** My understanding is that when Saskatchewan and Manitoba became provinces, there was a provision allowing the Crown, the federal government, to reacquire some of the land, if need be, for settlement with First Nations. The province is involved in the process, but not in a large way. It is their role, and it is more an issue in Manitoba than Saskatchewan, that when an First Nation identifies Crown land that it is entitled to as addition to reserve land, it identifies Crown land that it would want for its reserve, and then the province has to transfer that land to the federal government, at which point the federal government can convert it to reserve. In a very simplistic way, that is the involvement of the province, but mostly it is a federal process.

**Senator Watt:** It is mostly federal, but the consent still has to be provided by the province in terms of compensation and transferring the land over to the Crown under the federal jurisdiction.

I have gone through the process, and this is why I am asking some questions in relation to whether there are three-party negotiations or just two-party negotiations. You are giving me an answer that is in between. Yes, it is a three-party negotiation, but it is the federal government's initiative to come up with a resolution on this matter. How does the actual consent from the provinces and the transfer of the money from the federal government to the provinces take place? I would think that would be the problem that we are dealing with today, probably delaying the whole process.

**Mr. Barrett:** My understanding is that basically it is part of the settlement or, in effect, the establishment of Saskatchewan and Manitoba as provinces. I believe it is a particular provision. I am not a lawyer, so many in this room could probably answer this better than I can.

In terms of transferring the land from the province to the federal government, there is an obligation on the province to do so when the federal government wants the land, particularly in order to settle land claim issues with First Nations when that land is identified.

Now, that is not to say it always works smoothly. There could be a third party interest. I do recall having discussions, and I remember Manitoba Hydro power lines going through reserves, or going through a piece of land that the reserve would have wanted for their land. That represented a third party interest and,

bipartite. Lorsque je parle d'une négociation tripartite, je veux savoir si le gouvernement provincial — qui subira les répercussions engendrées par les éventuels ajouts aux réserves — y participe. Y a-t-il des négociations tripartites en cours?

Vous avez aussi mentionné, en réponse à une question précédente, que cela dépendait de la disponibilité des terres publiques. Donnez-moi des précisions. Il me semble que si le gouvernement fédéral parle au nom des parties originales, s'il tente d'acquérir les terres, il serait obligé de compenser les provinces afin d'obtenir cette parcelle de terre qui est demandée par le groupe d'Autochtones. Est-ce le cas?

**M. Barrett :** D'après ce que je comprends, lorsque la Saskatchewan et le Manitoba sont devenus des provinces, une disposition permettait à la Couronne, c'est-à-dire le gouvernement fédéral, de se réapproprier une certaine partie des terres, si c'était nécessaire, pour des règlements avec les Premières nations. La province participe au processus, mais de façon limitée. C'est son rôle, et c'est plus un problème au Manitoba et en Saskatchewan; lorsqu'une Première nation sélectionne une terre publique à laquelle elle a droit pour ajouter à une réserve, la province doit céder cette terre au gouvernement fédéral pour qu'il puisse la convertir en réserve. En gros, c'est le rôle de la province, mais il s'agit surtout d'un processus fédéral.

**Le sénateur Watt :** C'est un processus en grande partie fédéral, mais la province doit toujours donner son consentement afin d'obtenir une compensation et de céder la terre au gouvernement fédéral.

J'ai participé au processus, et c'est pourquoi je demande s'il y a des négociations tripartites ou seulement des négociations bipartites. Vous m'avez donné une réponse qui se situe entre les deux. Oui, il y a des négociations tripartites, mais c'est l'initiative du gouvernement fédéral d'en venir à une résolution à ce sujet. Comment le consentement des provinces est-il obtenu et comment le transfert de l'argent du gouvernement fédéral aux provinces est-il effectué? À mon avis, c'est le problème avec lequel nous sommes aux prises aujourd'hui, et ce qui retarde probablement tout le processus.

**M. Barrett :** D'après ce que je comprends, cela fait essentiellement partie du règlement ou, en fait, de la création des provinces de la Saskatchewan et du Manitoba. Je crois qu'il existe une disposition précise. Je ne suis pas avocat; un grand nombre d'entre vous pourraient probablement mieux répondre à la question.

Lorsque la terre a été sélectionnée, la province a l'obligation de la céder au gouvernement fédéral lorsqu'il en fait la demande, surtout si c'est pour régler des questions liées aux revendications territoriales de Premières nations.

Toutefois, cela ne se passe pas toujours sans difficulté. En effet, il peut y avoir des intérêts de tierces parties en jeu. Je me souviens de discussions au sujet des lignes électriques d'Hydro-Manitoba qui traversaient des réserves ou qui traversaient une parcelle de terre qu'on souhaitait ajouter à une réserve. Cela représentait un

in some cases, that can slow down the whole process, because notionally it is the First Nation's responsibility to settle third party interests before the province has to transfer the land over.

**Mr. Berthelette:** I would refer the honourable members to our 2005 chapter, paragraphs 7.9 and 7.10. As we have noted before, in Saskatchewan, the issue is not Crown lands. There is not sufficient available Crown lands in Manitoba that the First Nations would be able to access. What they do is they have sufficient funds to be able to buy the land from private parties.

**The Chair:** You mean in Saskatchewan?

**Mr. Berthelette:** That is in Saskatchewan. In Manitoba, and this is paragraph 7.10 in this 2005 audit, we note that the province does not receive compensation from the federal government for provincial Crown lands selected for First Nations. That is given, so 90 per cent of the land selections in Manitoba are to be from Crown land.

**Senator Watt:** I would like this committee to receive the documentation that goes back quite a few years, I would imagine, on the agreement that was put together between the First Nation — potential agreement, I would say. Is it really a written agreement when the province was in formation at the time that they were in a tentative agreement but it was not really an agreement? That is what I understand here.

**Mr. Barrett:** There were agreements signed with each province.

**Senator Watt:** Is that documentation available?

**Mr. Barrett:** I believe it would be from the department, yes.

**Senator Watt:** We would have to obtain that from the Department of Indian Affairs?

**Mr. Barrett:** They would be the source for it, yes.

**Senator Watt:** I would imagine that what we are dealing with here could also apply to the land that is being held under fee simple, such as, for example, Nunavut and Nunavik, including Labrador. Would this type of criteria that you are dealing with and encountered in your examination also apply to the Inuit? Could it apply to the Inuit?

**Mr. Barrett:** The treaty land entitlement agreements were signed in I believe it was southern Ontario, there was a bit there, but predominantly in Manitoba and Saskatchewan.

**Senator Watt:** This is one of the reasons why you are only dealing with two provinces at this point, on account of that factor?

**Mr. Barrett:** That is correct.

**Senator Patterson:** We are studying this subject with the blessing of the minister, because there is a need to improve the process. I think everyone agrees it is a good thing, and it fosters economic development and other opportunities, but it just does not seem to be working as well as it should.

intérêt d'un tiers, ce qui, dans certains cas, peut ralentir tout le processus car, en théorie, il incombe à la Première nation de régler les intérêts des tierces parties avant que la province procède à la cession.

**M. Berthelette :** J'aimerais vous renvoyer aux paragraphes 7.9 et 7.10 de notre rapport de 2005. Comme nous l'avons souligné plus tôt, ce ne sont pas les terres publiques qui posent problème en Saskatchewan. Au Manitoba, il n'y a pas suffisamment de terres publiques accessibles aux Premières nations. Ce qu'elles font, c'est qu'elles ont les fonds nécessaires pour acheter des terres appartenant à des intérêts privés.

**Le président :** Vous voulez dire en Saskatchewan?

**M. Berthelette :** En Saskatchewan, oui. Le Manitoba — vous trouverez cela au paragraphe 7.10 du rapport de 2005 — n'est pas indemnisé par le gouvernement fédéral pour des terres publiques provinciales sélectionnées pour les Premières nations. Ces terres sont données, ce qui fait que 90 p. 100 des terres sélectionnées au Manitoba doivent être des terres publiques.

**Le sénateur Watt :** J'aimerais qu'on nous envoie les documents relatifs à l'entente qui a été conclue avec la Première nation — je devrais dire l'entente potentielle. J'imagine que ces documents remontent à bien des années. S'agit-il vraiment d'une entente écrite si la province était en création à l'époque de l'entente provisoire, mais qu'il ne s'agissait pas encore d'une entente? C'est ce que je comprends ici.

**M. Barrett :** Des ententes ont été signées avec chaque province.

**Le sénateur Watt :** Ces documents sont-ils disponibles?

**M. Barrett :** Je pense que vous pourriez les obtenir auprès du ministère.

**Le sénateur Watt :** Nous devrions les demander au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien?

**M. Barrett :** Il faut s'adresser au ministère, oui.

**Le sénateur Watt :** J'imagine que ce que nous examinons aujourd'hui pourrait aussi s'appliquer aux terres qui sont détenues en fief simple, par exemple, le Nunavut et le Nunavik — y compris le Labrador. Ce type de critère auquel vous avez affaire dans votre examen s'applique-t-il aussi aux Inuits? Pourrait-il s'appliquer?

**M. Barrett :** Les ententes sur les droits fonciers issus de traités ont été signées, je pense, dans le Sud de l'Ontario, mais surtout au Manitoba et en Saskatchewan.

**Le sénateur Watt :** C'est l'une des raisons pour lesquelles vous travaillez seulement avec deux provinces en ce moment?

**M. Barrett :** C'est exact.

**Le sénateur Patterson :** Nous effectuons notre étude avec la bénédiction du ministre, car le processus doit être amélioré. Je pense que tout le monde convient qu'il s'agit d'une bonne chose, et que cela favorise le développement économique et crée d'autres occasions, mais les choses ne semblent pas fonctionner aussi bien qu'elles le devraient.

I would like to get the comments of the representatives of the Auditor General on an idea that has been floated by the First Nations tax commission. They did a report in 2006 that you may have seen, a Fiscal Realities report, comparing municipal boundary expansion to additions to reserve. There was also an Aboriginal Affairs and Northern Development Canada internal evaluation that was done in 2010, which you would be not be aware of. Both those reports talked about the improvements and recommended that consideration be given to enactment of ATR legislation. Apparently, there has been special ATR legislation in the Prairie provinces that was found to increase the effectiveness of the process. I think they were talking about broader, national legislation.

I am kind of hesitant to think that things can always be fixed by passing laws, but would you have any thoughts or comments on that? Did that come up in your review?

**Mr. Berthelette:** We really do not have any comment on that. We have not had the opportunity to study either of those reports that the honourable senator has mentioned.

**Senator White:** I have one quick question. I take it they are not following a true federal government expropriation of land and then the transfer to the First Nation in value. Instead, they are buying it on market, which would answer the question that Senator Lovelace Nicholas talked about, namely, the value going higher.

What would stop the federal government from using an expropriation type of purchase and value for time of day versus value for what it is going to? What would stop them from doing that?

**Mr. Berthelette:** It is an interesting question; it was not one that we explored. That would be a policy decision. We do not really touch on policy decisions; we started this from policy that existed.

**Senator White:** I knew the answer, but I wanted to raise it here. It did not make sense to me that we would buy, at inflated value, land that would be transferred from the Government of Canada to a First Nation. That does not make sense to me, unless you were going to expropriate it. It would save money not only for the federal government but also for the First Nation. That is another point.

I am a visitor; I apologize, Mr. Chair.

**The Chair:** You do not have to apologize. We are glad to have you here. As a matter of fact, you bring a lot of joy to this committee.

**Senator Raine:** I would like to go back to the difference between how the files are being managed in Saskatchewan versus Manitoba. Do you have any more observations there? I note, for instance, that for First Nation land selection in Saskatchewan, the department supports them in addressing third party claims. However, they do not do that in Manitoba.

J'aimerais obtenir l'avis des représentants du Bureau du vérificateur général sur une idée qui a été proposée par la Commission de la fiscalité des Premières nations. En 2006, elle a publié un rapport que vous avez peut-être consulté et qui a été produit par Fiscal Realities, dans lequel on comparait la politique d'ajouts aux réserves et le processus d'expansion des limites municipales. Une évaluation interne d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada a aussi été effectuée en 2010, mais vous ne devriez pas être au courant. Dans les deux rapports, on parlait de ces améliorations et on recommandait d'envisager la mise en oeuvre d'une loi sur les AR. Apparemment, des lois spéciales relatives aux AR adoptées dans les provinces des Prairies ont permis d'améliorer l'efficacité du processus. Je pense qu'on parlait d'élargir la portée de la loi à l'échelle nationale.

Je n'aime pas croire que tout peut être résolu par l'adoption de lois, mais avez-vous des commentaires à ce sujet? En avez-vous pris connaissance au cours de votre examen?

**Mr. Berthelette :** Nous n'avons vraiment aucun commentaire à ce sujet. Nous n'avons pas eu l'occasion d'examiner les deux rapports mentionnés par l'honorable sénateur.

**Le sénateur White :** J'ai une brève question. Je présume que le gouvernement fédéral ne passe pas par l'expropriation des terres et ensuite à la cession aux Premières nations. Il achète plutôt les terres à la valeur du marché, ce qui répondrait à la question du sénateur Lovelace Nicholas concernant l'augmentation du prix.

Qu'est-ce qui empêcherait le gouvernement fédéral d'avoir recours à l'achat par expropriation et d'obtenir un prix reflétant la valeur du marché plutôt que de l'acheter au prix à venir?

**Mr. Berthelette :** C'est une question intéressante; nous ne l'avons pas abordée, car il s'agit d'une décision stratégique, et nous ne nous occupons pas vraiment de ce type de décision. Nous nous sommes servis de ce qui était déjà en place.

**Le sénateur White :** Je connaissais la réponse, mais je voulais l'entendre. Il ne me semble pas logique d'acheter une terre au prix gonflé pour que le gouvernement la cède à une Première nation. À mon avis, ce n'est pas logique, à moins de procéder à une expropriation. Cela épargnerait de l'argent non seulement au gouvernement fédéral, mais aussi à la Première nation. Il s'agit d'un autre point.

Je ne suis qu'un visiteur. Je suis désolé, monsieur le président.

**Le président :** Vous n'avez pas à vous excuser. Nous sommes heureux de vous avoir avec nous. En fait, vous amenez la bonne humeur au comité.

**Le sénateur Raine :** J'aimerais revenir à la différence entre la façon de gérer les dossiers en Saskatchewan comparativement au Manitoba. Avez-vous d'autres observations à ce sujet? Je remarque que lors de la sélection des terres par les Premières nations en Saskatchewan, par exemple, le ministère les appuie en réglant les revendications des tierces parties. Ce n'est pas le cas au Manitoba.

Are they working under a management regime in Manitoba that will not work? Can we not do it the same in both provinces?

**Mr. Barrett:** That is an interesting question. There is no reason that we can point to that it would not work as well in one province as in another. This is going back to 2009 and shows, perhaps, the starkest difference that we saw in our interviews in our two regional offices, in our visits to First Nations and in looking at the files.

One of the simple questions we often ask when we are on a reserve is who do you deal with in the regional office? In Saskatchewan, they knew who their contact people were and who did what. They knew how the priorities were in the regional office and at what point the land selections were. In the Manitoba office, I do not recall it being nearly as amicable a relationship. There was not as much knowledge back and forth.

Often, when you are working with others, you have to decide how you are going to do that. What we were seeing in the Manitoba regional office at that time was not as strong a working relationship with the First Nations themselves. Similarly, we were not seeing strong processes within the regional office. This is an issue that has been looked at by the department since then, and we have seen another audit on which action has been taken in that regard.

**Senator Dyck:** I wanted to go back to the idea of the importance of the management processes. In your presentation, you said that the management weaknesses were of particular concern because they were related to treaty obligations that Canada incurred more than a century earlier. For instance, in Saskatchewan in 1874, Treaty 4 was signed. I am an off-reserve member of the Gordon First Nation. My First Nation launched a \$10 billion lawsuit against both the Government of Saskatchewan and the federal government, claiming it was cheated out of land that surrounds the reserve that is rich in potash and oil. This process, additions to reserves, is incredibly important financially. The land that our First Nation wanted to acquire — and the treaty land entitlement settlement agreement was signed in 2008, which is just four years ago — was sold to someone else before it could be acquired.

Is there something in the process that is flawed and allowed this to happen before the First Nation was able to purchase it?

**Mr. Berthelette:** I am sorry, Mr. Chair and honourable senator, but I do not know of the facts around the case, so I am not in a position to be able to answer that question.

**The Chair:** Colleagues, I have had a certain amount of experience over the 19 years on this committee of working with First Nations. I think Mr. Barrett really hit the nail on the head when he said that information has to be filed and be accessible on the spur of the moment because there are so many people to deal with.

Utilise-t-on, au Manitoba, un mode de gestion qui ne fonctionnera pas? Les deux provinces ne peuvent-elles pas se servir du même mode de gestion?

**M. Barrett :** C'est une question intéressante. Nous ne voyons pas pourquoi cela ne fonctionnerait pas aussi bien dans une province que dans l'autre. Cela nous ramène à la vérification de 2009 et explique peut-être la grande différence que nous avons constatée lors des entrevues que nous avons menées dans nos deux bureaux régionaux, lors de nos visites aux Premières nations et lorsque nous avons examiné les dossiers.

Lorsque nous sommes dans une réserve, nous vérifions souvent si les gens connaissent les personnes-ressources de leur bureau régional. En Saskatchewan, on savait qui étaient ces personnes-ressources et qui était responsable de chaque dossier. On connaissait les priorités du bureau régional et où en était la sélection de terres. Je ne me souviens pas que les relations étaient aussi amicales au bureau du Manitoba. Les diverses parties ne communiquaient pas autant.

Souvent, lorsqu'on travaille avec d'autres personnes, il faut décider de la façon de procéder. À l'époque, nous avons constaté que dans le cas du bureau régional du Manitoba, on n'entretenait pas d'aussi bonnes relations de travail avec les Premières nations. De plus, les processus n'étaient pas aussi rigoureux au sein du bureau. Le ministère s'est penché sur ce problème, et depuis ce temps, une autre vérification a été effectuée et des mesures ont été prises à ce sujet.

**Le sénateur Dyck :** J'aimerais revenir à l'importance des processus de gestion. Dans votre exposé, vous avez dit que les lacunes en matière de gestion vous inquiétaient particulièrement, car elles étaient liées aux obligations issues des traités que le Canada a contractés il y a plus d'un siècle. Par exemple, en 1874, en Saskatchewan, on a signé le traité n° 4. Je suis membre de la Première nation de Gordon, mais je ne vis pas dans la réserve. Ma Première nation a intenté une poursuite de 10 milliards de dollars contre le gouvernement de la Saskatchewan et le gouvernement fédéral, car elle prétend avoir été flouée et privée d'une terre qui entoure la réserve et qui est riche en potasse et en pétrole. Ce processus, c'est-à-dire les ajouts aux réserves, est très important sur le plan financier. La terre que ma Première nation voulait acquérir — et l'entente sur le règlement des droits fonciers issus de traités a été signée en 2008, il y a quatre ans — a été vendue avant qu'elle puisse l'acheter.

Un défaut dans le processus a-t-il permis que cela se produise avant que la Première nation puisse l'acheter?

**M. Berthelette :** Je suis désolé, monsieur le président et honorable sénateur, mais je ne connais pas les faits concernant cette affaire, alors je ne suis pas en mesure de répondre à la question.

**Le président :** Chers collègues, il y a 19 ans que je fais partie du comité; j'ai une grande expérience avec les Premières nations. À mon avis, M. Barrett a visé juste lorsqu'il a dit que les renseignements devaient être classés et être accessibles à tout moment, car ils concernent un si grand nombre de gens.

I know of a First Nations band that did an addition to reserve in Winnipeg and they had to deal with the City of Winnipeg and the Province of Manitoba. There are taxation issues and a litany of other issues. They just opened a college on the 2.5 acres, but they had to deal not only with the municipality and the city but also with an adjacent property owner and they had to buy another piece of land to be able to facilitate this. As Mr. Barrett points out, there are natural delays in the system because of the complexity and the number of players. There are not only third parties but also fourth parties. The only hope is that when information has to be accessed, it is at the fingertips.

I want to thank both of you for coming here. I realize we have maybe been asking questions that we should have been asking the Department of Justice or the department, but we are thankful that you have responded in the open, candid way that you have and we thank you for your presentation.

Colleagues, we are now going to suspend and go to go in camera session for a bit. We will then go back to a full meeting.

(The committee continued in camera.)

(The committee resumed in public.)

We are now going to clause-by-clause consideration of Bill S-6, An Act respecting the election and term of office of chiefs and councillors of certain First Nations and the composition of council of those First Nations.

Is it agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill S-6, An Act respecting the election and term of office of chiefs and councillors of certain First Nations and the composition of council of those First Nations?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Shall the title stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Agreed.

Shall clause 1, which contains the short title, stand postponed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Agreed.

Shall clause 2 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Agreed.

Now, colleagues, there could be a possible amendment on clause 3. I will ask the question: Shall clause 3 carry?

**Senator Sibbeston:** I do have an amendment.

Je connais l'histoire d'une bande des Premières nations qui a procédé à un ajout à une réserve à Winnipeg, et elle a dû négocier avec la Ville de Winnipeg et le gouvernement du Manitoba. Des problèmes fiscaux, et bien d'autres, ont été soulevés. La Première nation vient tout juste d'ouvrir un collège sur le terrain de 2,5 acres, mais elle a dû non seulement faire affaire avec la municipalité et la Ville, mais aussi avec le propriétaire d'une propriété adjacente, et elle a dû acheter une autre parcelle de terre pour faciliter le processus. Comme l'a souligné M. Barrett, en raison de sa complexité et du nombre d'intervenants, le système comporte des retards naturels. En effet, il n'y a pas seulement des tierces parties, mais aussi des quatrièmes parties. Ce qu'il faut souhaiter, c'est que lorsqu'on accède aux renseignements, ils sont à portée de main.

J'aimerais vous remercier d'être venus. Je me rends compte que nous vous avons peut-être posé des questions que nous aurions dû poser au ministère de la Justice ou au ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada, mais nous vous remercions d'avoir répondu de manière franche et ouverte et nous vous remercions de votre exposé.

Chers collègues, nous allons maintenant suspendre les travaux et poursuivre la réunion à huis clos pendant un moment. Nous reprendrons ensuite la séance.

(La séance se poursuit à huis clos.)

(La séance publique reprend.)

Nous allons maintenant passer à l'étude article par article du projet de loi S-6, Loi concernant l'élection et le mandat des chefs et des conseillers de certaines Premières nations et la composition de leurs conseils respectifs.

Est-il convenu de procéder à l'étude article par article du projet de loi S-6, Loi concernant l'élection et le mandat des chefs et des conseillers de certaines Premières nations et la composition de leurs conseils respectifs?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** L'étude du titre est-elle reportée?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté.

L'étude de l'article 1, qui contient le titre abrégé, est-elle reportée?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté.

L'article 2 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Adopté.

Chers collègues, il se peut qu'on propose un amendement à l'article 3. Je pose la question : l'article 3 est-il adopté?

**Le sénateur Sibbeston :** J'ai un amendement à proposer.

**The Chair:** There is an amendment. In amendment to the motion that clause 3 carry, it is moved by the Honourable Senator Sibbeston

That Bill S-6 be amended in clause 3, on page 2, by replacing lines 36 to 38 with the following:

“(a) in the case of a First Nation whose council has been elected in accordance with the Indian Act, that First Nation’s council has provided to the Minister a resolution requesting that the First Nation be added to the schedule;

(a.1) in the case of a First Nation whose council has been chosen or elected in accordance with the First Nation’s community or custom election code,

(i) that the First Nation’s council has made a request to the Minister that the First Nation be added to the schedule, and

(ii) the request was approved in accordance with the code’s amendment procedure or, if there is no such amendment procedure, by a majority of the votes cast in a secret vote in which a majority of the electors of that First Nation participated;”.

Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry?

**Some Hon. Senators:** No.

**Senator Sibbeston:** Can I have a brief moment to explain the basis of this amendment?

**The Chair:** Yes, you may.

**Senator Sibbeston:** Clause 3(1) provides “The Minister may, by order, add the name of a First Nation to the schedule if”, and I think it is generally intended that it be Indian Act First Nations who have basically fallen under the provisions of the Indian Act provisions. Where this amendment comes in is with respect to a First Nation that is somewhat more sophisticated. They have gone to the effort and trouble of setting up their own community and custom elections, so there are rules in their rules as it were, to provide for amendments. All this amendment asks is that when it comes to these First Nations, that their provisions, their custom elections, be recognized, and usually it will require some kind of a consultation with the elders, or there will be a vote or something. It is just to recognize that.

That is the basis of this amendment.

I know that initially I was not so much in favour of this, but the Atlantic Policy Congress of Chiefs made the point it was very difficult to get support for change in Atlantic Canada as voter turnouts are low and people tend to resist change. I caught that when Mr. John gave his evidence. However, I have discovered that the Atlantic Canada organization has only two First Nations that are in custom elections, but most are Indian Act First Nations.

**Le président :** Un amendement a été proposé. En amendement à la motion d’adoption de l’article 3, il est proposé par l’honorable sénateur Sibbeston

Que le projet de loi S-6 soit modifié, à l’article 3, à la page 3, par substitution, aux lignes 1 à 3, de ce qui suit :

« a) s’agissant d’une Première nation dont le conseil a été élu conformément aux dispositions de la Loi sur les Indiens, le conseil a fourni au ministre une résolution dans laquelle il demande que le nom de la Première nation soit ajouté à l’annexe;

a.1) s’agissant d’une Première nation dont le conseil a été choisi ou élu conformément aux dispositions de son code électoral communautaire ou coutumier :

(i) le conseil a demandé au ministre que le nom de la Première nation soit ajouté à l’annexe,

(ii) la demande a été approuvée conformément à la procédure de modification prévue par le code ou, en l’absence d’une telle procédure, par la majorité des voix exprimées lors d’un vote secret auquel la majorité des électeurs de la Première nation ont participé; »

Vous plaît-il, honorables sénateurs, d’adopter la motion modifiée?

**Des voix :** Non.

**Le sénateur Sibbeston :** Puis-je expliquer le motif de l’amendement?

**Le président :** Oui, allez-y.

**Le sénateur Sibbeston :** Le paragraphe 3(1) prévoit que : « le ministre peut, par arrêté, ajouter le nom d’une Première nation à l’annexe dans les cas suivants », et je pense qu’on parle, en général, des Premières nations visées par les dispositions de Loi sur les Indiens. Cet amendement vise une Première nation dont la situation est plus complexe. Elle a fait l’effort d’organiser sa propre communauté et de se doter d’un code électoral coutumier, alors certains de ses règlements justifient des amendements. Tout ce que vise cet amendement, c’est que les dispositions et codes électoraux coutumiers de ces Premières nations soient reconnus, et habituellement, on exigera de consulter les aînés, ou de voter sur la question, ou autre chose. La motion vise seulement à reconnaître cela.

C’est le principe qui sous-tend cet amendement.

Je sais qu’au début, je n’étais pas tellement pour cela, mais le Congrès des chefs des Premières nations de l’Atlantique a soutenu qu’il était très difficile d’obtenir de l’appui pour effectuer des changements au Canada atlantique, étant donné que les taux de participation aux élections sont très bas et que les gens sont réfractaires au changement. J’ai compris cela lorsque M. John a comparu. Toutefois, j’ai appris que l’organisme du Canada atlantique compte seulement deux Premières nations qui fonctionnent selon un code électoral coutumier, et que la plupart sont des Premières nations visées par la Loi sur les Indiens.

This amendment is, in my view, a sign of respect, just to recognize that First Nations have their own custom election process. It is just to recognize that, and I think that for a band council to just short cut all their own provisions and just make a motion and ask the minister to put them on the list, in my view, kind of short circuits the system and could make it very chaotic in their community.

For the government to accept this, in a sense, it could be inadvertently creating cases on it because they would be supporting a system where they are saying to band council, "Okay, just make band council resolutions, and we will put you on the list." It is not giving credence to the fact that they have their system and they have their own provisions for amendments, which they really should follow.

That is the basis of this amendment, thinking that it would improve and would recognize the First Nations that have their own custom election provisions.

It is with that in mind. It is a sincere effort to improve what is now presently clause 3(1).

**Senator Dyck:** To add to that, we had chief Tammy Cook-Searson, and I think also the Canadian Bar Association that said that opting in only requires a band council resolution, and opting out required the double majority referendum, and they thought that was a bit odd.

Then we also have the possibility that those First Nations who hold custom code elections might wish to opt in, but they have already gone through the double majority referendum in order to get their custom code, so it seems reasonable, then, that they should have the same sort of requirement to get into Bill S-6. Therefore, if they have a double majority to get into custom code, we should respect their democratic process and allow them to use that same process in order to opt in to Bill S-6, if they choose to do so.

It is recognition that they already have established their own democratic process, and then this puts in that they should use the same democratic process rather than downgrade it to a band council resolution.

**Senator Patterson:** I have a few comments about the bill in general. I think it was mainly designed by the department on the recommendation of our committee to deal with the limitations of the Indian Act elections process. I think we all agreed that the two-year term in that act was restrictive and did not allow bands that wanted to do long-term plans to have the time to make things happen. It did not allow them to work together in regions where they chose to work on a common project using common election dates, and it also lacks governance protections. There are no

Cet amendement, à mon avis, est un signe de respect, c'est-à-dire qu'on reconnaît que les Premières nations ont leur propre code électoral coutumier. Il est juste de reconnaître cela, et pour un conseil de bande, ramasser toutes ses dispositions et proposer seulement une motion pour demander au ministre de l'ajouter à la liste constituée, à mon avis, une façon de court-circuiter le système, ce qui pourrait semer le chaos dans la communauté.

Si le gouvernement adoptait des mesures semblables, il s'exposerait à des contestations en créant un système en vertu duquel un conseil de bande n'aurait qu'à adopter une résolution pour que son nom soit ajouté à la liste. Ainsi, on ne tiendrait pas compte du fait que certains conseils ont leur propre système et leurs propres procédures de modification auxquelles ils devraient s'en tenir.

Cet amendement vise donc à corriger la situation en reconnaissant le fait que certaines Premières nations ont leur propre régime électoral suivant un code coutumier.

Dans cet esprit, il s'agit donc d'un effort sincère pour améliorer le libellé actuel du paragraphe 3(1).

**Le sénateur Dyck :** J'ajouterais que le chef Tammy Cook-Searson ainsi que les représentants de l'Association du Barreau canadien ont trouvé un peu étrange que l'adhésion n'exige qu'une résolution du conseil de bande alors qu'un référendum à double majorité est nécessaire pour le retrait.

Il y a aussi la possibilité que certaines des Premières nations suivant le code coutumier choisissent d'adhérer au régime. Comme l'adoption de leur code coutumier a déjà été assujettie à un référendum à double majorité, il apparaît raisonnable qu'une exigence du même ordre s'applique pour adhérer au régime prévu dans le projet de loi S-6. Si elles ont dû tenir un référendum à double majorité pour leur code coutumier, nous devrions donc respecter leur processus démographique en leur permettant d'appliquer les mêmes critères pour l'adhésion au projet de loi S-6, si c'est l'option retenue.

Il s'agit simplement de reconnaître le fait que ces Premières nations ont déjà établi leur propre processus démocratique et que ce dernier devrait être appliqué, plutôt que de se contenter d'une simple résolution du conseil de bande.

**Le sénateur Patterson :** J'ai quelques observations au sujet du projet de loi en général. Je pense qu'il a été rédigé par le ministère à la suite de la recommandation de notre comité dans le but premier de régler les problèmes découlant des limites du processus électoral prévu dans la Loi sur les Indiens. Je crois que nous convenons tous que la période de deux ans prévue dans cette loi était trop restrictive et ne laissait pas suffisamment de temps aux conseils qui souhaitaient appliquer un plan à long terme. Il leur était impossible de se concerter à l'échelle régionale lorsqu'ils

penalties for corruption; there are flaws in it. A person can be nominated without their consent or can run for chief and councillor under this Indian Act process.

The thrust of the bill is to encourage people to get out of the Indian Act if they are willing to do so. I mention all that because I do not really think the bill was targeted at the custom code communities who have developed their own code. I was impressed with the chief from Lac La Ronge who talked about the work that had been put into that. I do believe that we should respect the ability of bands to develop codes according to their own practices and traditions, which may include a hereditary regime that is quite foreign to Anglo-American legal traditions. That is fine.

I mention this because I think the department has also supported the custom code communities, if I may call them that, and my understanding is that the minister does not interfere with the development of those codes. Truth be known, if government were to look inside them we would find things that might run afoul of the Canadian Charter of Rights, which is based on different traditions and histories. I know there is a show-of-hands tradition in some communities in the North that I think should be respected, although they may seem odd to other people.

This is by way of background to explaining, with all respect, why I do not recommend we support the amendment. The minister and the department have stayed out of custom code regimes and the minister cannot access them and he has no role in assessing their validity, and I think that is a good thing.

The problem with this amendment, as I see it, is that it says the minister can bring a custom code community into Bill S-6 and into this new regime with two conditions. The First Nations council has made a request to the minister. That is straightforward. There would be a resolution that comes from the First Nation council. However, it is the “and” part that is of concern to me. It says, “. . . and (ii) the request was approved in accordance with the code’s amendment procedure or, if there is no such amendment procedure, by a majority of the votes cast in secret ballot.”

How will the minister be satisfied that the request was approved in accordance with the custom code’s amendment procedure? Worse yet, the minister and his officials will have to look into the custom code procedure to determine whether the request was in accordance with the code’s amendment procedure. I am reading from the amendment.

This gives the minister a role that he or she does not have in the act right now and, in effect, gives the First Nation a new reporting or accounting burden. I respect the reasons that are given by the

choisissaient de travailler à un projet commun assorti des mêmes échéanciers électoraux. Il y avait aussi un manque de protection en matière de gouvernance. Aucune sanction n’était prévue en cas de corruption; il y avait de nombreuses lacunes. Une personne peut être nommée sans son consentement ou poser sa candidature comme chef et conseiller en vertu de ce processus établi par la Loi sur les Indiens.

Le projet de loi vise à encourager les Premières nations à s’affranchir de la Loi sur les Indiens si c’est ce qu’elles décident de faire. Je donne toutes ces précisions car je ne crois pas vraiment que le projet de loi visait les communautés qui s’étaient donné leur propre code coutumier. Le chef de Lac La Ronge nous a d’ailleurs expliqué tout le travail que cela exige, ce que j’ai trouvé fort impressionnant. J’estime que nous devrions respecter le fait que les conseils de bande peuvent établir des codes correspondant aux pratiques et traditions qui leur sont propres, lesquelles pouvant inclure un régime héréditaire s’éloignant considérablement des traditions juridiques anglo-américaines. C’est tout à fait acceptable.

Si j’en fais mention, c’est parce que le ministère a aussi appuyé les communautés ayant adopté un code coutumier et qu’il ne me semble pas que le ministre se soit opposé à l’établissement de codes semblables. À vrai dire, si le gouvernement devait examiner ces codes, il y trouverait des éléments qui vont à l’encontre de la Charte canadienne des droits de la personne, laquelle s’appuie sur des traditions et des bases historiques différentes. Je sais que le vote à mains levées est une tradition pour certaines communautés du Nord et je pense que nous devrions respecter cette pratique, même si elle peut paraître étrange pour certains.

Toute cette mise en contexte visait à exposer les raisons pour lesquelles je recommande l’adoption de cet amendement. Le ministre et le ministère se sont abstenus de toucher au régime de code coutumier; le ministre ne peut y avoir accès et n’est aucunement habilité à évaluer la validité de ces codes, et je crois que c’est une bonne chose.

Cet amendement semble poser problème du fait qu’il permet au ministre d’intégrer au nouveau régime prévu dans le projet de loi S-6 une communauté ayant adopté un code coutumier, sous réserve de deux conditions. Le conseil de bande doit d’abord en avoir fait la demande au ministre. Rien de compliqué, il lui suffit d’adopter une résolution en ce sens. C’est la deuxième condition qui m’apparaît problématique. Elle se lit comme suit : « (ii) la demande a été approuvée conformément à la procédure de modification prévue par le code ou, en l’absence d’une telle procédure, par la majorité des voix exprimées lors d’un vote secret... »

Comment le ministre pourra-t-il s’assurer que la demande a été approuvée conformément à la procédure de modification prévue par le code coutumier? Le pire c’est que le ministre et ses fonctionnaires devront examiner la procédure prévue par le code coutumier afin de déterminer si la demande y est conforme. C’est ce que prévoit l’amendement.

On confère ainsi au ministre un rôle qui ne lui incombe pas dans la loi actuelle en plus d’imposer aux Premières nations un fardeau additionnel en matière de reddition de comptes. Je

mover and Senator Dyck, but the other thing it does is it really creates a two-tier system among First Nations. The ones who are in the Indian Act, who are the ones we want to give the option and maybe even encourage to get out of the Indian Act provisions for reasons I mentioned, will only need to do a band council resolution. The ones who have developed their own custom code, not only will the minister or his officials have a reason under this amendment to look into their code, which they have no business looking into, in my view, will have to go through a difficult process by requiring a majority of votes in a secret vote. We must remember that in some of these situations, sadly, the community will be split. There will be tensions. There will be disputes over elections. That may be a very stiff hurdle to climb.

Now, I know the movers of the amendment want to respect custom codes and want to make it a little more difficult for those communities to give that up in favour of the more conventional process here under Bill S-6, but in seeking to do that the good motive has actually exposed them to the minister poking his nose into their affairs and perhaps creating the impression that we have two approaches for bands depending on whether there are custom or Indian Act elections. In principle, we should try to have a level playing field among all communities no matter what election mode they have chosen in the past.

**The Chair:** There is no question it would be more intrusive on those bands that have a custom code. I believe what we are trying to do is distance First Nations from the Indian Act and from the paternalistic scenario that has existed over the years and so I am ready.

**Senator Dyck:** Can we make further comments?

**The Chair:** Yes, if you like; I am sorry.

**Senator Dyck:** I am a little surprised. One of our first options was that the bill be restricted just to First Nations who hold elections under the Indian Act because that seemed to be the intention of the minister, but when they reappeared it was very clear that this bill will not only affect First Nations holding Indian Act elections, it will also affect First Nations holding custom code elections and those who have the hereditary or traditional system. Therefore it does affect them and they do have different methods of selecting.

If we thought this would happen we probably would have gone with the other option of restricting the bill to only those First Nations who hold elections under the Indian Act, but because we

comprends bien les motifs invoqués par le proposant et le sénateur Dyck, mais il faut également avouer que cette mesure aurait pour effet de créer un système à deux niveaux au sein des Premières nations. Pour celles qui sont assujetties à la Loi sur les Indiens et auxquelles nous voulons offrir la possibilité de s'en affranchir, en les encourageant même à le faire pour les raisons que j'ai mentionnées, il suffira d'une résolution du conseil de bande. Par contre, non seulement les Premières nations ayant établi leur propre code coutumier verront-elles cet amendement fournir au ministre ou à ses fonctionnaires un prétexte pour examiner leur code, alors que cela ne les regarde aucunement à mon avis, mais elles devront aussi se prêter à une démarche complexe pour obtenir une majorité de suffrages dans le cadre d'un vote secret. Il ne faut pas perdre de vue les risques de scission au sein de la communauté dans certaines de ces situations. Il y aura certes des tensions. On se querellera à propos des élections. L'obstacle pourrait être difficile à franchir.

Je sais que les proposant de cet amendement souhaitent respecter les codes coutumiers et compliquer un peu la tâche aux communautés qui veulent renoncer à ces codes en faveur du processus plus conventionnel prévu dans le projet de loi S-6, mais la recherche de ce résultat souhaitable les expose au risque que le ministre mette son nez dans les affaires de ces communautés, tout en créant peut-être l'impression que les conseils de bande sont traités différemment selon qu'ils ont adopté un code coutumier pour leurs élections ou qu'ils s'en remettent à la Loi sur les Indiens. En principe, nous devrions traiter sur le même pied toutes les communautés quel que soit le mode électoral qu'elles ont choisi de se donner.

**Le président :** Il va de soi que ces mesures seront plus intrusives pour les conseils de bande qui appliquent un code coutumier. Je crois que nous cherchons d'abord et avant tout à affranchir les Premières nations du joug de la Loi sur les Indiens et de l'approche paternaliste qui prévaut depuis bien des années. Je serais donc prêt à...

**Le sénateur Dyck :** Pouvons-nous encore discuter de l'amendement?

**Le président :** Oui, si vous voulez; je suis désolé.

**Le sénateur Dyck :** Je suis un peu étonné. L'une de nos premières options consistait à limiter l'application de ce projet de loi aux Premières nations qui tiennent des élections en vertu de la Loi sur les Indiens, car cela semblait être l'intention visée par le ministre. À la lumière de témoignages subséquents, il est toutefois apparu évident que ce projet de loi touchera non seulement ces Premières nations-là, mais aussi celles qui ont un code électoral coutumier ou qui appliquent le régime héréditaire ou traditionnel. Elles seraient donc toutes concernées, peu importe le mode électoral choisi.

Si nous avions pensé que les choses se passeraient ainsi, nous aurions sans doute choisi l'autre option en limitant l'application de ce projet de loi aux Premières nations tenant des élections en

thought we were seeing eye to eye we did not bring that option forward, we had it, so it is not the most pleasant position to be in, frankly.

**The Chair:** Is there any more discussion?

**Senator Watt:** I do not want to come across as differing from what you people have already worked pretty hard on regarding this issue. I guess I am entitled to ask a question. Why are we dealing with this on a piecemeal basis when we should focus on the whole Indian Act and get that straightened out once and for all?

**The Chair:** That is sort of outside the topic, but it is a great suggestion.

Senators, is there any more discussion? I do not want to stifle discussion at all.

If there is none, we will proceed to a vote on clause 3 by a show of hands, and I will be voting.

Is it your pleasure, honourable senators, that the motion in amendment carry? All those in favour?

**Senator Sibbeston:** Of the amendment?

**The Chair:** Yes.

All those opposed?

Abstentions?

**Senator Watt:** The vote is only on the amendment?

**The Chair:** That is right.

**Senator Watt:** I do not fully agree with it.

**The Chair:** You will vote with them?

**Senator Watt:** I am voting with them.

**The Chair:** All those against again? Those who are opposed raise your hands once more for the clerk.

There are five in favour and seven opposed. That is clause 3.

Resuming debate on clause 3, if there are other amendments that any senator would like to propose to this clause, this is the appropriate time to do so.

There being none, shall clause 3 carry?

**Some Hon. Senators:** Agreed.

**Some Hon. Senators:** On division.

**The Chair:** Agreed?

Opposed, if any?

Carried.

Shall clause 4 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Opposed?

vertu de la Loi sur les Indiens, mais comme nous croyions être tous sur la même longueur d'onde, nous avons renoncé à cette option et, en toute franchise, ce n'est pas nécessairement la position la plus agréable pour nous.

**Le président :** Quelqu'un d'autre veut-il intervenir?

**Le sénateur Watt :** Vous avez travaillé d'arrache-pied, et je ne veux pas faire obstacle à vos efforts. Je crois cependant être en droit de poser une question. Pourquoi abordons-nous le tout au cas par cas au lieu de mettre l'accent sur l'ensemble de la Loi sur les Indiens pour régler cette question définitivement?

**Le président :** C'est un peu hors sujet, mais c'est une excellente proposition.

Quelqu'un d'autre veut-il intervenir? Je n'ai nullement l'intention de freiner le débat.

Personne d'autre ne souhaitant intervenir, l'article 3 sera mis aux voix à main levée.

Vous plaît-il, mesdames et messieurs les sénateurs, d'adopter cet article? Quels sont ceux qui sont en faveur?

**Le sénateur Sibbeston :** S'agit-il de l'amendement?

**Le président :** Oui.

Quels sont ceux qui sont contre?

Des abstentions?

**Le sénateur Watt :** Le vote ne porte que sur l'amendement, n'est-ce pas?

**Le président :** Effectivement.

**Le sénateur Watt :** Je ne suis pas tout à fait d'accord avec ce qui est proposé.

**Le président :** Vous voterez donc en conséquence?

**Le sénateur Watt :** Oui.

**Le président :** Quels sont ceux qui sont contre? Veuillez lever la main une fois de plus pour que la greffière puisse faire le décompte.

Cinq sont pour et sept sont contre. Il s'agit de l'article 3.

Reprenons le débat sur l'article 3. Si l'un ou l'une d'entre vous souhaite proposer des amendements à cet article, c'est le temps de le faire.

Aucun amendement n'étant proposé, l'article 3 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Des voix :** Avec dissidence.

**Le président :** Quels sont ceux qui sont pour?

Quels sont ceux qui sont contre?

L'article 3 est adopté.

L'article 4 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Quels sont ceux qui sont contre?

Carried.

Shall clause 5 carry? Is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Opposed, if any?

Carried.

Shall clause 6 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Agreed?

Opposed?

Carried.

Shall clause 7 carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Opposed?

Carried.

Shall clause 8 carry? Agreed?

Opposed?

Carried.

**Senator Sibbeston:** Why not just move the whole thing because it is obvious we will not have any more amendments?

**The Chair:** If the committee agrees to grouping, we will proceed with grouping. Clauses 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 through to 44, shall these clauses all carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Agreed?

Opposed?

Carried.

Shall the schedule carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Agreed?

Opposed?

Carried.

Shall clause 1, which contains the short title, carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Agreed?

Opposed?

Carried.

Shall the title carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

L'article 4 est adopté.

L'article 5 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Quels sont ceux qui sont contre?

L'article 5 est adopté.

L'article 6 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Quels sont ceux qui sont pour?

Quels sont ceux qui sont contre?

L'article 6 est adopté.

L'article 7 est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Quels sont ceux qui sont contre?

L'article 7 est adopté.

L'article 8 est-il adopté? Quels sont ceux qui son pour?

Quels sont ceux qui sont contre?

L'article 8 est adopté.

**Le sénateur Sibbeston :** Pourquoi ne pas mettre fin à cette énumération, comme il est évident qu'aucun autre amendement ne sera présenté?

**Le président :** Si mes collègues sont d'accord, nous allons regrouper les articles 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, et cetera jusqu'à l'article 44. Ces articles sont-ils adoptés?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Quels sont ceux qui sont pour?

Quels sont ceux qui sont contre?

Les articles sont adoptés.

L'annexe est-il adoptée?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Quels sont ceux qui son pour?

Quels sont ceux qui sont contre?

L'annexe est adoptée.

L'article 1, qui contient le titre abrégé, est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Quels sont ceux qui sont pour?

Quels sont ceux qui sont contre?

L'article 1 est adopté.

Le titre est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Senator Sibbeston:** I want to say something. You made efforts yourself to deal with this in a very consensual way. Initially, some of us had strong feelings that there should be a number of amendments dealing with 3(1)(b) and (c) and also the point about having a tribunal or commission. In our discussions we agreed to let these matters go, on the basis that Senator Patterson would see whether we could make these amendments that we dealt with. We feel somewhat betrayed by the fact that Senator Patterson does not seem to have tried. He has basically just given reasons why he was against the amendments that we agreed this afternoon to try to have supported and passed by everyone. We feel a bit betrayed.

If this is the way of the future, when any bill comes before us, what is the use of having discussion about it if it is just going to pass anyway without any amendments? What is the role of senators if from now on we can never work to improve a bill and make the amendments? I feel a bit sad about that.

**The Chair:** May I comment on your comment?

**Senator Sibbeston:** Sure.

**The Chair:** I know what Senator Patterson went through, Senator Sibbeston. He made every attempt. There were huge discussions on (b) and (c). I said to you that this is not a hill I wanted to die on when we had the discussion because it is optional, but speaking to what you said in regard to Senator Patterson, I know the work he has done and how many times he went back to the department and how he tried to have some of these amendments carried out.

**Senator Sibbeston:** Tonight, Senator Patterson never gave one reason of any of his attempts to follow through on what was decided by us in a consensual way.

**The Chair:** It is easier for me to speak on his behalf.

**Senator Sibbeston:** He basically made the arguments for the department.

Senator Patterson, if this is the way of the future, what is the use of even having a Senate committee deal with any legislation that comes before us? Should we, in the future, just remove ourselves and let you deal with it, recognizing that there will never be any amendments? It has to go through the way it is presented by the minister. What is the role of us senators then with regard to any bill that comes forward? Should we try to improve it, or is it like a foregone conclusion that we are not going to?

Let us stop that process. It is a waste of time. We are fooling Canadians, as it were, if you think our role is to deal with legislation and improve bills.

**Le sénateur Sibbeston :** Je voudrais signaler que vous avez déployé des efforts pour tenir compte de l'avis du plus grand nombre. Initialement, certains d'entre nous étaient convaincus qu'il faudrait plusieurs amendements pour les alinéas 3(1)(b) et (c), ainsi que pour le choix entre le tribunal ou une commission. Au cours du débat, nous avons convenu de laisser le tout en plan, pour que le sénateur Patterson vérifie si l'on peut donner suite à ces amendements. Nous estimons avoir été trahis parce que le sénateur Patterson ne semble pas avoir fait la moindre tentative en ce sens. Il a simplement énoncé les raisons pour lesquelles il était contre les amendements dont nous avons tous convenu cet après-midi. Nous estimons avoir été trahis.

Si un tel scénario doit se répéter lorsque nous serons saisis d'un autre projet de loi, quelle est donc l'utilité de tenir un débat si aucun amendement ne peut être proposé? Quel rôle les sénateurs et les sénatrices devront-ils jouer dorénavant s'il leur est impossible d'améliorer un projet de loi en y apportant des amendements? Cela me laisse un goût amer.

**Le président :** Puis-je formuler une observation sur votre commentaire?

**Le sénateur Sibbeston :** Certainement.

**Le président :** Sénateur Sibbeston, je suis au courant des efforts déployés par le sénateur Patterson. Il n'en a ménagé aucun. Les alinéas (b) et (c) ont fait l'objet de longs échanges. Je vous ai dit que je ne voulais pas que les choses s'éternisent lorsque nous avons abordé ces dispositions parce qu'il s'agissait d'un choix. Cependant, pour en revenir à vos propos l'égard du sénateur Patterson, je suis au courant de tous les efforts qu'il a déployés et des nombreuses fois où il a consulté le ministère pour donner suite à certains de ces amendements.

**Le sénateur Sibbeston :** Ce soir, le sénateur Patterson ne nous a jamais parlé de ses tentatives de donner suite à ce qui avait été décidé par nous d'une façon consensuelle.

**Le président :** C'est plus facile pour moi de parler en son nom.

**Le sénateur Sibbeston :** Il a simplement fait valoir les arguments du ministère.

Sénateur Patterson, si un tel scénario se répétait à l'avenir, pourquoi un comité sénatorial devrait-il tenir une séance pour examiner un autre projet de loi? Ne devrions-nous pas plutôt vous laisser l'examiner seul, compte tenu du fait que nous savons qu'aucun amendement ne sera possible? Le projet de loi a été adopté tel qu'il a été présenté par le ministre. Quel rôle les sénateurs et les sénatrices devront-ils jouer à l'avenir lorsqu'un projet de loi leur sera soumis? Devrions-nous essayer de l'améliorer ou devrions-nous en arriver à la conclusion que cela sera impossible?

Mettons fin à tout cela. C'est une perte de temps. Nous leurrerons les Canadiens en leur faisant croire que notre rôle consiste à examiner un projet de loi afin de l'améliorer.

The Senate has a reputation, a record of amending 25 per cent of all bills that come before us, but is there now a new rule that nothing gets amended? Let us know so that we do not waste our time coming to the Senate committee here and try, in our very sincerest way, to improve things for First Nations in our country.

Senator Patterson, what have you to say?

**Senator Patterson:** First, Mr. Chair, I have said in the chamber and in this committee that I am delighted to be on a committee that works in a non-partisan way and has worked in a non-partisan way, even if my colleague thinks it has broken down tonight. I also would never say that a bill that comes to this committee should never be amended. In fact, when the first version of the safe drinking water bill came before this committee, Senator Sibbeston may recall that I personally gave the department a very tough time over the very poor non-derogation clause that they presented in that bill, which was going to apply to regulations. Frankly, I was glad when the bill died.

I thought it was flawed. I hope the next incarnation — probably the next bill we see — will be an improvement, including in the treatment of non-derogation. I consider myself to be an independent senator. I would not hesitate to support an amendment that I thought made sense.

With regard to what happened today, I think the members can appreciate there was quite a short time frame in which to deal with these questions over our last three meetings. I do want the member to know that, as the person with carriage of the bill, I did go to the department in good faith right after our meeting today at noon. I was impressed that the amendments made some sense. I told you at the time that I thought what you proposed was reasonable, and that I would take it to the department at the highest levels, and I did.

I said there were serious concerns about this issue, and a reasonable proposal. I passed the amendment to the department for review, and I explained the reasoning behind it. Without going into a lot of detail, I had several discussions over the course of the afternoon with senior departmental officials. I was persuaded for the reasons that I gave tonight, and maybe I should have said that. I was not necessarily reading a departmental line. I was persuaded that looking at the intention of the bill as a whole and learning more about the department's unwillingness to tread into the custom code regime. My belief is it should be left alone. On reflection, I thought the amendment actually worked in that direction and got the minister involved in matters, and there was no business the minister should be involved in.

I know that was communicated to your assistant probably late this afternoon, but that was intended to tell you. I made an effort in good faith. It certainly was not a trap to set anyone up. I had

Le Sénat jouit d'une certaine réputation. Il amende 25 p. 100 des projets de loi dont il est saisi. Cependant, en vertu d'une nouvelle règle, aucun projet de loi ne peut faire l'objet d'un amendement, n'est-ce pas? C'est la réalité. Sachons-le, de sorte que nous ne perdrons pas notre temps à essayer en vain d'améliorer les choses pour le compte des Premières nations du Canada.

Sénateur Patterson, qu'avez-vous à dire?

**Le sénateur Patterson :** Tout d'abord, monsieur le président, j'ai déjà dit dans cette enceinte et devant notre comité que je suis ravi de faire partie d'un comité qui fonctionne et a fonctionné d'une façon non partisane, même si mes collègues estiment que ce n'est pas le cas ce soir. Jamais je n'oserais dire qu'il ne faudrait pas amender un projet de loi dont notre comité est saisi. En fait, lorsque nous avons examiné la première version du projet de loi sur la salubrité de l'eau potable, le sénateur Sibbeston se souviendra que j'ai été sans pitié pour les représentants du ministère à l'égard des fortes lacunes des dispositions relatives à la non-dérogation au règlement éventuel. En toute franchise, j'ai été ravi que le projet de loi meure au *Feuilleton*.

Il comportait trop de lacunes, selon moi. J'espère que la nouvelle version du projet de loi, c'est-à-dire la prochaine que nous examinerons, contiendra les améliorations nécessaires, y compris en ce qui concerne les dispositions relatives à la non-dérogation. Je me considère un sénateur indépendant. Je n'hésiterais à appuyer un amendement si j'estime qu'il est sensé.

Que s'est-il passé aujourd'hui? Je pense que mes collègues reconnaîtront que nous disposions d'un très court délai pour aborder cette question en trois séances. Je tiens à ce que mon collègue sache que, à titre du parrain du projet de loi, j'ai consulté le ministère en toute bonne foi immédiatement après la fin de notre réunion, ce midi. J'ai reconnu que les amendements étaient sensés. Je vous ai indiqué ce matin que je croyais vos propositions raisonnables et que j'en saisis la haute direction du ministère, ce que j'ai fait.

J'ai signalé que cette question soulevait de graves problèmes et que vos propositions étaient raisonnables. J'ai soumis l'amendement à l'examen du ministère en expliquant les raisons le justifiant. Sans entrer dans les détails, j'ai abordé la question avec les cadres supérieurs du ministère au cours de l'après-midi. On m'a persuadé en me faisant valoir les motifs que je vous ai expliqués ce soir. J'aurais peut-être dû insister sur le fait que je ne lisais pas nécessairement la réponse du ministère. On m'a persuadé en m'expliquant l'intention générale du projet de loi et la position du ministère qui n'était pas disposé à empiéter sur le code coutumier. J'abonde également dans ce sens. Après mûre réflexion, j'ai estimé que l'amendement allait dans ce sens en mettant à contribution le ministre pour des questions ne relevant pas de son mandat.

Je sais qu'on l'a communiqué à votre adjoint, probablement tard dans l'après-midi, mais cela s'adressait à vous. J'ai été de bonne foi. Il ne s'agissait certainement pas d'un piège. J'avais

actually hoped that we could come here tonight and say this is a useful amendment and it will make the bill better but I was not persuaded, so here we are.

**Senator Munson:** The question is who is making public policy in this country? Bureaucrats or politicians?

**Senator Patterson:** Let me say that the Minister of Aboriginal Affairs was involved in these discussions. I would say, Senator Munson, it is not bureaucrats, no, it is elected officials.

In my case I will take responsibility. I could have told the department we have to have this amendment; we have to keep peace in the committee. This committee operates on a long tradition of consensus, which I am very respect of. I am a new member of this committee and am respectful of that, but I was persuaded that the amendment was not appropriate. I gave the reasons why tonight. I will take responsibility for what happened. I am quite willing to do that. You can discuss it in the chamber, if you wish.

**Senator Sibbeston:** It seems to —

**The Chair:** Senator Patterson is speaking.

**Senator Sibbeston:** Are you finished?

**Senator Patterson:** Yes.

**Senator Sibbeston:** It seems to me Senator Patterson should have gone to see the minister or the political people that work for the minister. Going to the department, you have to recognize that they are probably not the ones who will ever insist on change. They make their living supporting the status quo. They make their living holding things as they are. They are not good people to go to, in regard to this.

I think you should have gone to the minister, but we told you to go in there fighting, Senator Patterson. We want to see some scars when you come out of there and I do not see any.

**Senator White:** Look closely, he is pretty scarred.

**Senator Dyck:** I think there has been a big problem with communication. If you knew what you were going to say tonight, I should have known before the meeting started. We had all these conversations ahead of time, and I did not know you were changing your mind. That is a huge difference in the conversation we had at noon.

**The Chair:** You were not advised?

**Senator Dyck:** No. I was not advised personally. I think it should have come to me directly from Senator Patterson or yourself if you knew.

**The Chair:** There is no question you should have been advised. I was under the impression you were being kept in the loop. I apologize for that.

vraiment espéré pouvoir vous dire ce soir que c'est un amendement utile, qui améliorera le projet de loi, mais je n'ai pas été convaincu et maintenant, nous en sommes là.

**Le sénateur Munson :** La question est de savoir qui énonce les politiques publiques dans ce pays? Les bureaucrates ou les politiciens?

**Le sénateur Patterson :** Laissez-moi vous dire que le ministre des Affaires autochtones a participé aux discussions. Je vous répondrais, monsieur le sénateur, que non, ce ne sont pas les bureaucrates qui énoncent les politiques, mais les représentants élus.

En ce qui me concerne, j'en prends la responsabilité. J'aurais pu dire au ministère que nous avons cet amendement. Nous devons rester en paix au sein du comité. Ce comité a une longue tradition de consensus, ce que je respecte énormément. Même si je suis nouveau, je respecte cela, mais j'étais convaincu que l'amendement n'était pas approprié. J'en ai donné les raisons ce soir. J'en assume les conséquences. Vous pouvez en discuter à la Chambre, si vous le souhaitez.

**Le sénateur Sibbeston :** Il me semble...

**Le président :** Le sénateur Patterson a la parole.

**Le sénateur Sibbeston :** Avez-vous fini?

**Le sénateur Patterson :** Oui.

**Le sénateur Sibbeston :** Il me semble que le sénateur Patterson aurait dû consulter le ministre ou ses collaborateurs. Il faut en effet reconnaître que ce ne sont probablement pas les fonctionnaires qui insisteront pour procéder à un changement. Ils gagnent leur vie en appuyant le statu quo. Ils gagnent leur vie en maintenant les choses telles qu'elles sont. Ce ne sont pas à eux qu'il faut s'adresser en la matière.

Je pense que vous auriez dû consulter le ministre. Nous vous avons dit que vous alliez devoir vous battre, monsieur le sénateur. Nous nous attendions à voir sur vous des traces de cette bataille, et je n'en vois aucune.

**Le sénateur White :** Regardez de plus près, il en est tout couvert.

**Le sénateur Dyck :** Je crois qu'il y a eu un grave problème de communication. Si vous aviez su ce que vous alliez dire ce soir, j'aurais dû en prendre connaissance avant le début de la séance. Nous avons eu toutes ces conversations bien longtemps à l'avance, et je ne savais pas que vous alliez changer d'avis. C'est une énorme différence par rapport à ce que nous nous sommes dits à midi.

**Le président :** Vous n'en étiez pas avisée?

**Le sénateur Dyck :** Non, pas personnellement. Je pense que le sénateur Patterson ou vous-même auriez dû m'en parler directement, si vous le saviez.

**Le président :** Il ne fait aucun doute que vous auriez dû en être avisée. J'avais l'impression que vous l'aviez été. Je regrette ce qui s'est passé.

**Senator Dyck:** Not directly, no. I did not know. We probably did not have enough time to really do anything, but it is a big mistake that I will not forget.

**The Chair:** We have done a lot of good work, the people who are here. Senator Watt has worked with us in the past. I would hate to see it undermined by a piece of opt-in legislation. All legislation is important, but it is not something that is being imposed on people. It has got 3(1)(b) and (c), which I find a little difficult to deal with, but in the overall picture of legislation we have gone through it is not onerous. It is optional to the First Nations of our country. I apologize to you, Senator Dyck, if you were not kept in the loop. My impression was you were part and parcel of all this and you should have known what was coming down.

**Senator Meredith:** I understand how my colleagues feel in this matter. I think it is a lesson learned. I understand that Senator Patterson did go and the minister was involved in this process. Obviously there is a great lack of communication that was communicated from this side. Going forward, I think the integrity of this committee can be maintained by further opening the communications when there are amendments put forward, and there is this give and take. The department could possibly have made some concessions, seeing how this amendment could have been put forth in a different way and accepted. However, in the light of this eleventh hour that we are at now — in the spirit of moving forward with this legislation — maybe there is an opportunity to make some further amendments through another piece.

**The Chair:** There is always the possibility of making amendments at third reading. I can tell you that I have been here for 29 years, and I have never seen meetings like you and I had with Senators Dyck and Sibbeston. I have never seen that. I stand to be criticized in not keeping Senator Dyck in the loop. However, I can tell you in the 29 years I have been here, I have never once seen people sit down and try and work out a solution to a problem like we did with previous governments, and even with this one.

It would be sad if we could not carry on in a manner that has been so productive. This is not about us and our little prides. This is about our First Nations people. Let us get this straight. That is what it is all about.

**Senator Sibbeston:** Exactly, and we should re-establish that. The next time a bill comes before us, we should have it very clearly stated that the Senate is able to perform its job and amend if it is necessary. If we all deemed it necessary we should be able to amend the legislation, rather than be in a situation where we are not able to make any amendments at all. I know that even though there were three amendments that we suggested that were very reasonable, it did not come about. Like I said, I appreciate your efforts in your attempt to have us deal with this in a consensual manner. I think we told Senator Patterson to go out and talk to officials and fight, come back with scars on your face if you have to, but show us you fought.

**Le sénateur Dyck :** Non, je n'en ai pas pris connaissance directement. Nous n'avions probablement plus de temps pour faire quoi que ce soit, mais c'est une grave erreur que je n'oublierai pas.

**Le président :** Nous avons accompli beaucoup de travail. Le sénateur Watt a déjà collaboré avec nous. Je trouverais dommage que tout ce travail soit sapé par une mesure législative volontaire. Toutes les lois sont importantes, mais ce n'est pas quelque chose qui est imposé aux gens. Je trouve un peu problématiques les alinéas 3(1)(b) et (c), mais si l'on considère l'ensemble de la loi, ce n'est pas coûteux. C'est quelque chose de facultatif pour les Premières nations de notre pays. Je vous prie de m'excuser, madame le sénateur, que l'on ne vous ait pas tenue au courant. J'ai eu l'impression que vous étiez partie prenante à tout cela et que vous saviez ce qui allait arriver.

**Le sénateur Meredith :** Je comprends le sentiment de mes collègues et je crois qu'il faut en tirer une leçon. Je comprends que le sénateur Patterson est intervenu et que le ministre a participé au processus. Il est évident que ce côté a fait preuve d'un grave manque de communication. Pour l'avenir, je pense que l'on peut maintenir l'intégrité du comité en ouvrant davantage les voies de communication lorsque des amendements sont proposés et qu'il y a des compromis à faire. De son côté, le ministère aurait pu faire des concessions et voir de quelle façon l'amendement aurait pu être proposé autrement et accepté. Mais puisque nous en sommes à la toute dernière minute — et par souci de faire avancer le projet de loi —, on pourra peut-être faire d'autres amendements ailleurs.

**Le président :** Il est toujours possible de faire des amendements à l'étape de la troisième lecture. En tout cas, je peux vous dire qu'en 29 ans d'exercice, je n'ai jamais vu de séance comme celle que vous et moi avons eue avec les sénateurs Dyck et Sibbeston. Je n'ai jamais vu cela. On peut me critiquer de n'avoir pas tenu le sénateur Dyck au courant. Toutefois, je peux vous dire que depuis 29 ans que je suis ici, je n'ai jamais vu, sous des gouvernements précédents et même celui-ci, des gens essayer de trouver une solution à un problème de cette façon-là.

Ce serait malheureux de ne pas pouvoir poursuivre de cette manière qui a été si productive. Il ne s'agit pas ici de nous et de notre petit orgueil, il s'agit des peuples des Premières nations. Il faut le dire, c'est de cela qu'il s'agit.

**Le sénateur Sibbeston :** Exactement, et nous devrions reprendre comme avant. La prochaine fois que nous sommes saisis d'un projet de loi, nous devrions indiquer très clairement que le Sénat est capable de remplir son rôle et de l'amender au besoin. Si nous l'estimons tous nécessaire, nous devrions pouvoir amender un projet de loi plutôt que de nous retrouver dans la situation dans laquelle nous ne pouvons y apporter aucun amendement. Même si les trois amendements que nous avons proposés étaient très raisonnables, ils n'ont pas pu être adoptés. Comme je l'ai dit, je vous sais gré des efforts que vous déployez pour traiter la question de façon consensuelle. Nous avons dit au sénateur Patterson de rencontrer les représentants officiels et de se battre, et même de revenir tout meurtri s'il le faut, mais de montrer qu'il s'est battu.

**The Chair:** I think we have discussed the matter.

**Senator White:** I think we have pushed this rock back and forth long enough.

**Senator Patterson:** I would like to say that the communications were not as respectful as they should have been. My error was in thinking that a communication with staff was adequate. I have learned from that. I do apologize to Senators Dyck and Sibbeston. They should have had the respect of me reporting back on my mission with the department and with the minister. Perhaps I hesitated to do so because I did not have the good news that I had hoped to deliver. I apologize for that.

I do want to reiterate that I do not want to be part of a Senate or even a government that thinks that bills are drafted perfectly. I have been around long enough to know that is not the case. I will be open to amendments in the future, whether they are to a government bill or, if the issue is important enough, whether they are against the advice of the minister in question. I believe in the independence of the Senate.

**The Chair:** I have two senators who want to speak, but I would like to proceed. There is no point — we could go on all night long.

Shall the title carry?

**Senator Sibbeston:** I think we are close to reaching an agreement and setting a good stage for the future. I am interested in what the senators have to say in this regard, because it will be good for the future.

**Senator Watt:** I am not a member of this committee and I have not spent enough time dealing with this subject, so I have a question for my colleagues. When you were drafting the amendment — the one that we dealt with that was voted down — I imagine you were looking at the overall picture of what this legislation will do. For that reason, you also accompanied it with the other two amendments.

What will happen now, in your eyes, with your knowledge and with the fact that you touch base with the communities more regularly than anyone else? What does that mean to you now? One proposed amendment has been knocked down, and you did not succeed in putting forward two other amendments because you made a deal with the other side. You were hoping that they would bring back a positive agreement, at least to put that one amendment forward.

From what I understand, this is what you were explaining to me. Will that have an overall impact now, in your minds, if those other amendments are not being dealt with?

**Senator Dyck:** Impact in our minds? What do you mean?

**Senator Watt:** Yes. It is in your minds because you are the ones who are understanding it and passing it. The community will have to accept it.

**Le président :** Je pense que la discussion est close.

**Le sénateur White :** Je crois que l'on en a assez parlé.

**Le sénateur Patterson :** J'aimerais dire que les communications n'ont pas été aussi respectueuses qu'elles auraient dû l'être. J'ai fait l'erreur de croire qu'une communication avec le personnel était suffisante. J'en tire une leçon et prie les sénateurs Dyck et Sibbeston de m'excuser. Par respect pour eux, j'aurais dû leur faire rapport de ma mission auprès du ministère et du ministre. J'ai peut-être hésité à le faire parce que je n'avais pas de bonnes nouvelles à leur apporter. Je les prie de m'excuser.

Je tiens à rappeler que je ne veux pas faire partie d'un Sénat ou même d'un gouvernement qui estime que les projets de loi sont rédigés à la perfection. J'ai assez d'expérience pour savoir que ce n'est pas le cas. À l'avenir, je serai ouvert aux amendements, qu'ils s'appliquent à un projet de loi gouvernemental ou, si la question est suffisamment importante, qu'ils aillent à l'encontre de l'avis du ministre concerné. Je crois en l'indépendance du Sénat.

**Le président :** Il y a deux sénateurs qui veulent monopoliser la conversation, mais j'aimerais poursuivre. Il n'y a pas lieu de continuer cette discussion — nous pourrions y passer la nuit.

Le titre est-il adopté?

**Le sénateur Sibbeston :** Je pense que nous approchons d'une entente et que nous préparons le terrain pour l'avenir. Ce que les sénateurs ont à dire à ce sujet m'intéresse, car ce sera utile pour l'avenir.

**Le sénateur Watt :** Comme je ne suis pas membre du comité et que je n'ai pas passé beaucoup de temps sur la question, j'aurai une question à poser à mes collègues. Lorsque vous avez rédigé l'amendement — celui que nous avons traité et qui a été rejeté —, j'imagine que vous envisagiez la portée générale de la loi. Pour cette raison, vous l'avez assorti de deux autres amendements.

Qu'arrivera-t-il maintenant, à votre avis, étant donné vos connaissances et le fait que vous êtes plus que n'importe qui en contact régulier avec les collectivités concernées? Un amendement proposé a été rejeté et vous n'avez pas réussi à présenter les deux autres parce que vous avez conclu une entente avec l'autre côté. Vous espériez qu'ils rapporteraient une entente positive et pouvoir au moins faire passer un amendement.

D'après ce que je comprends, c'est ce que vous étiez en train de m'expliquer. Est-ce que le fait que ces autres amendements ne soient pas traités aura une influence sur votre esprit?

**Le sénateur Dyck :** Influence sur notre esprit? Que voulez-vous dire?

**Le sénateur Watt :** Oui, c'est dans votre esprit parce que vous êtes ceux qui le comprennent et l'adoptent. La collectivité aura à l'accepter.

**Senator Sibbeston:** I think what Senator Watt is referring to is the consensual approach we took. We did try it, and I do believe in that approach because I am familiar with that from the Northwest Territories where we do not have political parties and where things are dealt with on the merits.

In as much as we have had this situation tonight, I have not given up on the goodwill and approach taken, and I accept what you, Senator Patterson, say and I look forward to continue working with you.

I am okay with it.

**The Chair:** We will proceed then.

**Senator Dyck:** I am not okay with it, but that is okay. You can be deputy chair.

**The Chair:** Shall the title carry?

**Hon. Senators:** Yes.

**The Chair:** Carried.

Shall the bill carry?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried.

Does the committee wish to consider appending observations to the report?

**Some Hon. Senators:** Yes.

**Senator Sibbeston:** We want to make observations. We do have a draft amendment —

**The Chair:** We have observations.

Do you want to stay in full committee or do you want to go in camera to discuss the observations? We have the option.

**Senator Sibbeston:** I think we are fine in the open.

**The Chair:** Okay, we are fine with an open session. We have a copy of the observations. I will read the observations into the record. Does everybody have a copy?

**Some Hon. Senators:** Yes.

**The Chair:** Is everybody is satisfied with their copy?

Is it the wish of the committee that we take time to read them, or do you want me to read them into the record? What is your wish?

**Senator Patterson:** Read them into the record.

**The Chair:**

Observations

1. Over the last number of years, numerous First Nations led institutions have been created with the goal of improving the ability of First Nations to exercise their inherent right to

**Le sénateur Sibbeston :** Le sénateur Watt fait, je crois, allusion à l'approche consensuelle que nous avons prise. Nous l'avons essayé, et je crois en cette approche parce que c'est elle qui est utilisée dans les Territoires du Nord-Ouest où nous n'avons pas de partis politiques et où les dossiers sont traités selon leur mérite.

En dépit de la situation qui s'est présentée ce soir, je n'ai pas renoncé à faire preuve de bonne volonté et à l'approche utilisée; j'accepte vos déclarations, monsieur le sénateur, et je me réjouis à la perspective de continuer de travailler avec vous.

Cette situation me convient.

**Le président :** Nous allons donc poursuivre.

**Le sénateur Dyck :** Cela ne convient pas, mais tant pis. Vous pouvez être vice-président.

**Le président :** Le titre est-il adopté?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Le titre est adopté.

Le projet de loi est-il adopté?

**Des voix :** D'accord.

**Le président :** Le projet de loi est adopté.

Le comité souhaite-t-il envisager d'annexer des observations au rapport?

**Des voix :** Oui.

**Le sénateur Sibbeston :** Nous voulons faire des observations, nous avons un projet d'amendement...

**Le président :** Nous avons des observations.

Voulez-vous discuter des observations en comité plénier ou à huis clos? Nous avons le choix.

**Le sénateur Sibbeston :** Ce serait bien en public.

**Le président :** D'accord, cela nous convient en public. Nous avons un exemplaire des observations, que je vais lire pour qu'elles figurent dans le compte rendu. Est-ce que tout le monde à son exemplaire?

**Des voix :** Oui.

**Le président :** Est-ce que tout le monde est satisfait de son exemplaire?

Le comité souhaite-t-il en prendre connaissance, ou veut-il que je les lise afin qu'elles figurent dans le compte rendu? Que décidez-vous?

**Le sénateur Patterson :** Lisez-les afin qu'elles figurent au compte rendu.

**Le président :**

Observations

1. Au cours des dernières années, on a créé de nombreuses institutions dirigées par les Premières nations avec pour but de renforcer la capacité de ces dernières d'exercer leur droit

self-government. These opt-in institutions operate in such areas as land management, taxation, and education. They have been very effective and increasingly utilized by First Nations.

Bill S-6 does not across address this issue. Under the legislation, appeals will no longer be handled by the Minister and the department, a positive step in view of the committee. Instead, appeals will be dealt with through the courts. First, your committee finds that the proposed approach set out in Bill S-6 could prevent First Nations citizens from bringing forward legitimate appeals as the costs of going to court could be prohibitive, thereby limiting access to justice for those who cannot afford litigation. We are therefore concerned that the costs of bringing forward appeals, currently assumed by the Department, will now be borne by those least able to afford it. Second, your committee notes that the proposed approach may not practically address the need for an expeditious and culturally-appropriate appeals process.

Many legal experts, most First Nations and the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples have all recommended the creation of a similar First Nations-led opt-in institution to govern First Nations elections, whatever system the First Nation uses to conduct their leadership selection, and to provide a centre of expertise to handle election disputes in an effective and efficient manner.

The committee considered the argument that creating a separate elections commission “require a significant amount of resources that would be difficult to justify for an optional legislative framework,” but remains unconvinced that the incremental cost is necessarily greater than that already incurred by government to investigate and deal with appeals. The government should examine more closely the current costs to the federal government of investigating appeals, the incremental costs of establishing an independent appeals mechanism, and any additional costs that may be incurred in making such a process available to all First Nations, irrespective of how they hold their elections.

Bill S-6 is intended to respond to the recommendations provided by the Assembly of Manitoba Chiefs and the Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs. Key among their proposed recommendations is the establishment of an independent and impartial appeals body.

It is, therefore the view of the committee that the creation of a First Nations elections institution represents “unfinished business” and that Canada should pursue with interested First Nations and their organizations.

inhérent à l'autonomie gouvernementale. Ces institutions volontaires exercent leurs activités dans certains domaines comme la gestion des terres, l'imposition et l'éducation. Elles se sont révélées des plus efficaces, et les Premières nations les utilisent de plus en plus.

Le projet de loi S-6 n'aborde pas cette question. Aux termes de cette mesure législative, le ministre et les agents de son ministère ne s'occuperont plus des appels, une mesure positive de l'avis du comité. Au lieu de cela, ce sont les tribunaux qui rendront les décisions relatives aux appels. D'abord, nous concluons que l'approche définie dans le projet de loi S-6 pourrait empêcher les citoyens des Premières nations de présenter des demandes légitimes, car les frais qu'ils devraient engager pourraient être assez prohibitifs. Cela réduirait le service juridique pour les gens qui ne peuvent s'en prévaloir, faute d'argent. Nous sommes donc inquiets de voir que les coûts engagés pour interjeter appel, que le ministère assume actuellement, accablent les personnes qui peuvent le moins se le permettre. Ensuite, nous notons que l'approche proposée ne répond peut-être pas en pratique à la nécessité de se doter d'un processus d'appel rapide et approprié sur le plan culturel.

De nombreux juristes, la plupart des Premières nations et le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones recommandent tous la création d'une autre institution de même nature, volontaire et dirigée par les Premières nations, qui serait chargée de régir les élections chez ces dernières, quel que soit le système qu'utilise la Première nation pour choisir ses dirigeants, et de mettre sur pied un centre d'expertise qui pourra s'occuper de manière efficace et efficiente des conflits sur les élections.

Nous avons examiné l'argumentation selon laquelle il faudrait consacrer beaucoup de ressources à la création d'une commission électorale indépendante, ce qu'il serait difficile de justifier pour un cadre législatif optionnel, mais nous ne sommes pas convaincus du fait que le coût additionnel est nécessairement plus grand que celui qu'assume déjà le gouvernement pour faire enquête et traiter les appels. Le gouvernement fédéral devrait examiner de plus près ce qu'il lui en coûte actuellement pour faire enquête sur les appels, les coûts entourant l'établissement d'un mécanisme d'appel indépendant ainsi que tous les coûts supplémentaires qu'il pourrait devoir engager pour la mise en place de ce processus pour toutes les Premières nations, quelle que soit la façon dont celles-ci tiennent leurs élections.

Le projet de loi S-6 vise à donner suite aux recommandations formulées par l'Assemblée des chefs du Manitoba et l'Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs, dont, notamment, l'établissement d'un organe d'appel indépendant et impartial.

Par conséquent, nous sommes d'avis que la création d'une institution électorale autochtone représente quelque chose d'inachevé que le Canada devrait poursuivre avec les Premières nations qui sont intéressées et leurs organisations.

2. Bill S-6 provides a distinct improve to the election system provided for under the *Indian Act*. However, it only represents another step in the eventual full expression of the inherent right of self-government. First Nations whose elections fall under the *Indian Act* should be encouraged to take that step. It should still be recognized that the ultimate goal of First Nations is to develop their own custom election codes or other self-government arrangements reflecting their own history and traditions of governance; and the Minister should encourage and support that further step when First Nations demonstrate a desire to do so.

3. Some observers have expressed concern that Sections 3(1)(b) and 3(1)(c) of Bill S-6 grant additional powers to the Minister. The Minister and his officials argue that they restrict the powers the Minister already possesses under the *Indian Act*. In any case, it is the view of the Committee that these powers, whether exercised under the *Indian Act* or under Bill S-6, continue a colonial and paternalistic approach to First Nations governance. Sections 3(1)(b) and 3(1)(c) should only be used in the rarest of cases when every other form of dispute resolution or democratic reform at the First Nation level has been attempted and has failed.

Is there any discussion in regard to this document? I realize it appeared on the scene quite late.

**Senator Sibbeston:** I move adoption of these observations to be included with the bill.

**The Chair:** It is moved by Senator Sibbeston. Is it agreed that the observation's will be appended to the report?

**Senator Patterson:** Second.

**The Chair:** Seconded by Senator Patterson. Any discussion?

**Senator Patterson:** "First Nations-led institutions" in the top line should have a hyphen there.

**The Chair:** We will do something else that will help clarify that situation in a second.

I am calling for a vote on Senator Sibbeston's motion, seconded by Senator Patterson. All in favour?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Opposed, if any? Abstentions? None. Carried.

Only if the committee wishes, that the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to approve the final version. Is it agreed to be empowered to approve the final version

2. Le projet de loi S-6 constitue une amélioration notable par rapport au système électoral prévu par l'actuelle *Loi sur les Indiens*. Cependant, il n'est qu'une nouvelle étape de l'expression totale du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Les Premières nations dont les élections relèvent de la *Loi sur les Indiens* devraient être encouragées à franchir cette étape. On devrait quand même reconnaître que leur but ultime est d'établir leur propre droit coutumier en matière d'élections ou d'autres formules de gouvernement autonome reflétant leur propre histoire et leurs propres traditions, et le ministre devrait encourager et appuyer cette tentative lorsque les Premières nations démontrent leur volonté de le faire.

3. Certains observateurs s'inquiètent du fait que les alinéas 3(1)(b) et 3(1)(c) du projet de loi S-6 donnent des pouvoirs supplémentaires au ministre. Le ministre et ses fonctionnaires soutiennent qu'ils restreignent au contraire les pouvoirs qu'il possède déjà en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Quoi qu'il en soit, nous sommes d'avis que ces pouvoirs, qu'ils s'exercent en vertu de la *Loi sur les Indiens* ou en vertu du projet de loi S-6, perpétuent une attitude coloniale et paternaliste à l'égard de la gouvernance des Premières nations. Les alinéas 3(1)(b) et 3(1)(c) ne devraient être invoqués que dans de rares cas, après que tous les autres mécanismes de résolution des différends ou de réforme démocratique au niveau des Premières nations auront été mis en place et auront échoué.

Y a-t-il des commentaires au sujet du document? Je me rends compte qu'il a été publié bien tard.

**Le sénateur Sibbeston :** Je propose que ces observations soient intégrées dans le projet de loi.

**Le président :** La proposition est faite par le sénateur Sibbeston. Êtes-vous d'accord pour que les observations soient annexées au rapport?

**Le sénateur Patterson :** J'appuie la proposition.

**Le président :** La proposition est appuyée par le sénateur Patterson. Des questions?

**Le sénateur Patterson :** À la première ligne, il devrait y avoir un tiret dans l'expression anglaise « *First Nations-led institutions* ».

**Le président :** Nous ferons autre chose qui rendra la situation immédiatement claire.

Je demande un vote sur la motion du sénateur Sibbeston, qui est appuyée par le sénateur Patterson. Quels sont ceux qui sont pour?

**Les honorables sénateurs :** D'accord.

**Le président :** Y en a-t-il qui sont contre? Y a-t-il des abstentions? Aucune. La motion est adoptée.

Seulement si le comité le souhaite, je propose que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à approuver la version finale. Est-il convenu d'autoriser l'approbation de la

of the observations being appended to this report, taking into consideration today's discussion and with any necessary editorial, grammatical or translation changes as required? Is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Carried.

Is it agreed, honourable senators, that I report this bill to the Senate, with observations?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chair:** Opposed? Carried.

Thank you, colleagues.

**Senator Watt:** Are we voting on the main bill?

**The Chair:** We did just now. I asked if it was agreed we report this bill.

Is there any other business? Let us leave with the spirit of open mindedness and conciliation. God bless you all. Good night.

(The committee adjourned.)

version finale des observations annexées au présent rapport, en tenant compte de la discussion d'aujourd'hui et de tout changement de forme, de grammaire ou de traduction nécessaire? Êtes-vous d'accord?

**Les honorables sénateurs :** D'accord.

**Le président :** Adopté.

Est-il convenu, honorables sénateurs, que je fasse rapport du projet de loi au Sénat, avec des observations?

**Les honorables sénateurs :** Oui.

**Le président :** Y a-t-il des contre? Non, adopté.

Merci, chers collègues.

**Le sénateur Watt :** Votons-nous sur le projet de loi principal?

**Le président :** C'est ce que nous venons de faire. J'ai demandé s'il était convenu que nous fassions rapport du projet de loi.

D'autres points? Laissons-nous donc dans un esprit d'ouverture et de conciliation. Bonne nuit.

(La séance est levée.)

WITNESSES

**Tuesday, March 6, 2012**

*Aboriginal Affairs and Northern Development Canada:*

Brenda Kustra, Director General, Governance Branch, Regional Operations Sector;

Marc Boivin, Manager, Governance Policy Directorate.

*Department of Justice Canada:*

Tom Vincent, Counsel.

**Wednesday, March 7, 2012**

*Office of the Auditor General of Canada:*

Jerome Berthelette, Assistant Auditor General;

Frank Barrett, Principal.

TÉMOINS

**Le mardi 6 mars 2012**

*Affaires autochtones et Développement du Nord Canada :*

Brenda Kustra, directrice générale, Direction de la gouvernance, Secteur des opérations régionales;

Marc Boivin, gestionnaire, Direction de l'établissement de la politique sur la gouvernance.

*Ministère de la Justice Canada :*

Tom Vincent, conseiller juridique.

**Le mercredi 7 mars 2012**

*Bureau du vérificateur général du Canada :*

Jerome Berthelette, vérificateur général adjoint;

Frank Barrett, directeur principal.