

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, May 28, 2024

The Standing Senate Committee on Indigenous Peoples met with videoconference this day at 9 a.m. [ET] to examine the implementation of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples Act, 2021 by Canada and First Nations, Inuit and Métis peoples; and, in camera, to examine the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Métis peoples and any other subject concerning Indigenous Peoples.

Senator Brian Francis (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Good morning. I would like to begin by acknowledging that the land upon which we gather is the traditional, ancestral and unceded territory of the Anishinaabeg Algonquin Nation, which is now home to many other First Nations, Inuit and Métis people from across Turtle Island.

I'm Mi'kmaq Senator Brian Francis from Epekwitk, also known as Prince Edward Island, and I am the chair of this committee.

I will now ask committee members to introduce themselves.

Senator Prosper: P. J. Prosper, senator for Nova Scotia, Mi'kma'ki territory.

Senator Greenwood: Margo Greenwood from British Columbia. I'm from Treaty 6 territory.

Senator Coyle: Mary Coyle, Antigonish, Nova Scotia, Mi'kma'ki.

Senator Sorensen: Karen Sorensen, Alberta, Treaty 7 territory.

The Chair: Thank you, senators.

Today, we will continue our new study to examine the implementation of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples Act, 2021, also known as the UNDA by Canada and First Nations, Inuit and Métis peoples. The committee is hearing from witnesses to further refine its study topic.

With that, I would now like to introduce our witnesses: from the Assembly of Manitoba Chiefs, or AMC, Grand Chief Cathy Merrick; and as individuals, Merle Alexander, Principal Lawyer at Miller Titerle; and Janice Makokis, Ianni Legal Scholar. Thank you all for joining us today.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 28 mai 2024

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 9 heures (HE), avec vidéoconférence, pour étudier la mise en œuvre de la Loi sur la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones de 2021 par le Canada et les Premières Nations, les Inuits et les Métis; et, à huis clos, pour étudier les responsabilités constitutionnelles, politiques et juridiques et les obligations découlant des traités du gouvernement fédéral envers les Premières Nations, les Inuits et les Métis et tout autre sujet concernant les peuples autochtones.

Le sénateur Brian Francis(*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Bonjour. Je tiens d'abord à reconnaître que le territoire sur lequel nous nous rassemblons est le territoire traditionnel, ancestral et non cédé de la nation algonquine anishinabe, qui abrite aujourd'hui de nombreuses autres Premières Nations, des Inuits et des Métis de l'île de la Tortue.

Je suis le sénateur mi'kmaq Brian Francis d'Epekwitk, également connu sous le nom d'Île-du-Prince-Édouard, et je suis le président de ce comité.

Je vais maintenant demander aux membres du comité de se présenter.

Le sénateur Prosper : P. J. Prosper, sénateur de la Nouvelle-Écosse, territoire mi'kma'ki.

La sénatrice Greenwood : Margo Greenwood, de la Colombie-Britannique. Je vis sur le territoire visé par le Traité n° 6.

La sénatrice Coyle : Mary Coyle, d'Antigonish, en Nouvelle-Écosse, territoire mi'kma'ki.

La sénatrice Sorensen : Karen Sorensen, du territoire visé par le Traité n° 7, en Alberta.

Le président : Je vous remercie, sénateurs.

Aujourd'hui, nous poursuivons notre nouvelle étude visant à étudier la mise en œuvre de la Loi sur la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones de 2021, également connue sous le nom de la LDNU par le Canada et les peuples des Premières Nations, des Inuits et des Métis. Le comité entend des témoins pour peaufiner son sujet d'étude.

J'aimerais maintenant vous présenter nos témoins. De l'Assemblée des chefs du Manitoba, ou ACM, nous accueillons la grande cheffe Cathy Merrick, et à titre personnel, Me Merle Alexander, avocat principal à Miller Titerle, et Me Janice Makokis, juriste Ianni. Merci à tous de vous être joints à nous aujourd'hui.

The witnesses will have roughly five minutes for opening remarks, which will be followed by a question-and-answer session with senators. I will now invite Grand Chief Merrick to give her opening remarks.

Cathy Merrick, Grand Chief, Assembly of Manitoba Chiefs: Good morning. [*Indigenous language spoken*]

I represent 62 nations out of 63, and I'm a Cree from Cross Lake, Manitoba.

I greet each and every one of you in a good way and a good heart. I want to thank the members of the standing committee for being invited to speak on your study of the implementation of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, or UNDRIP.

AMC's position aligns with the implementation of the UNDRIP and ought to be realized as part of bringing Canada's law and policy into consistency with the UNDRIP. The AMC is a First Nations partner with Canada on the legislation of UNDA, the United Nations Declaration Act. In this work, the AMC's overarching aim is to advance the self-determination, jurisdiction, laws and self-governance of First Nations in Manitoba. The AMC takes Canada's promises and legal commitments seriously. This requires bold law, policy reform and mandates and strong political will to change.

Unfortunately, we have been disappointed by the minimal implementation work we have seen to date. What we have experienced is openness to UNDRIP from certain individuals within the Department of Justice and Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs Canada, or CIRNAC, who are willing to schedule meetings about UNDA implementation, speak with AMC representatives about the Action Plan and provide contact information for the leads of different action plan measures in various departments.

While that is welcome and needed, in and of itself, it is insufficient. We need to see the action plan measures leads in various departments actually doing the work of implementation, hand in hand with the Assembly of Manitoba Chiefs and other First Nations partners. We have not yet seen this take place, but it will hopefully happen soon.

I will share with you the Assembly of Manitoba Chiefs' approach. The key barriers we have encountered are a lack of funding and a lack of mandates.

Les témoins disposeront d'environ cinq minutes pour les observations préliminaires, qui seront suivies d'une séance de questions et réponses avec les sénateurs. Je vais maintenant inviter la grande cheffe Merrick à faire ses déclarations liminaires.

Cathy Merrick, grande cheffe, Assemblée des chefs du Manitoba : Bonjour. [*mots prononcés en langue autochtone*]

Je représente 62 nations des 63, et je suis une Crie de Cross Lake, au Manitoba.

Je salue sincèrement chacun d'entre vous. Je tiens à remercier les membres du comité permanent d'avoir été invitée à prendre la parole sur votre étude de la mise en œuvre de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, ou DNUDPA.

La position de l'ACM est conforme à la mise en œuvre de la DNUDPA et devrait être concrétisée dans le cadre de la mise en conformité de la loi et de la politique du Canada avec la DNUDPA. L'ACM est un partenaire des Premières Nations avec le Canada en ce qui a trait à la LDNU, la Loi sur la Déclaration des Nations unies. Dans le cadre de ce travail, l'ACM a pour objectif général de faire progresser l'autodétermination, la compétence, les lois et l'autonomie gouvernementale des Premières Nations du Manitoba. L'ACM prend au sérieux les promesses et les engagements juridiques du Canada. Il faut pour cela une loi audacieuse, des réformes et des mandats politiques et une forte volonté politique de changement.

Malheureusement, nous avons été déçus par le travail minimal de mise en œuvre que nous avons vu jusqu'à présent. Ce que nous avons vécu, c'est l'ouverture à la DNUDPA de certaines personnes du ministère de la Justice et de Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada, ou RCAANC, qui sont prêtes à organiser des réunions sur la mise en œuvre de la LDNU, à discuter avec des représentants de l'ACM à propos du plan d'action et à fournir les coordonnées des responsables des différentes mesures du plan d'action dans divers ministères.

Bien que ce soit bienvenu et nécessaire, en soi, c'est insuffisant. Nous devons voir les responsables des mesures du plan d'action dans divers ministères réaliser le travail de mise en œuvre, en collaboration avec l'Assemblée des chefs du Manitoba et d'autres partenaires des Premières Nations. Nous n'avons pas encore vu cela se produire, mais nous espérons que cela se produira bientôt.

Je vous ferai part de l'approche de l'Assemblée des chefs du Manitoba. Les principaux obstacles que nous avons rencontrés sont le manque de financement et l'absence de mandats.

Following the passage of UNDA and the release of the Action Plan, the Assembly of Manitoba Chiefs have passed a number of resolutions that give the AMC various mandates to advance the implementation of UNDRIP with Canada.

The mandates include the following:

In the area of health, the Assembly of Manitoba Chiefs, working with the AMC-mandated First Nations Health and Social Secretariat of Manitoba, were mandated to co-draft federal First Nations health legislation. It is noted that because of the unique First Nation treaty relationship with the Crown, the chiefs also developed a regional First Nations-specific position in response to Canada's federal Indigenous health legislation. This is treaty-based and identifies principles of co-development so that it aligns with Article 19 of UNDRIP, with First Nations providing their free, prior and informed consent prior to Canada adopting and implementing the legislation.

In the area of gaming, AMC continues to express the interest to partner with Justice Canada on UNDA action plan measure 1.78 to change the Criminal Code provision to recognize First Nations' ability to exercise jurisdiction over gaming.

In the area of citizenship and recognition of treaty rights, the AMC has advised Canada that it remains willing to partner with Indigenous Services Canada, or ISC, specifically in action plan measures pertaining to citizenship, and to carry out this action plan measure implementation work with an objective to increasing AMC member's First Nations self-determination over citizenship matters that recognize the treaty lists and not the registration and membership provisions of the Indian Act. Just yesterday, the Assembly of Manitoba Chiefs' committee on treaties and self-determination identified this area as a priority for the AMC and will call upon the Assembly of First Nations, or AFN, to support that position.

As well, the Assembly of Manitoba Chiefs identifies the AMC to be the regional coordinating First Nations organization responsible for the implementation of the UNDA action plan measure 2.2. The AMC will work with AMC First Nations and their treaty groups, as well as all regional First Nations organizations, to co-develop and co-draft with Canada a government-wide approach for honouring treaties that are not done on an individual basis by each federal department.

In the area of justice and Missing and Murdered Indigenous Women and Girls, or MMIWG, the AMC has been mandated to implement the MMIWG national inquiry's Call for Justice 5.1 to

À la suite de l'adoption de la LDNU et de la publication du plan d'action, l'Assemblée des chefs du Manitoba a adopté un certain nombre de résolutions qui confèrent à l'ACM divers mandats pour faire progresser la mise en œuvre de la DNUDPA avec le Canada.

Les mandats comprennent les suivants :

Dans le domaine de la santé, l'Assemblée des chefs du Manitoba, en collaboration avec le Secrétariat à la santé et au développement social des Premières Nations du Manitoba, mandaté par l'ACM, a été chargée de co-rédiger la loi fédérale sur la santé des Premières Nations. Il est à noter qu'en raison de la relation conventionnelle unique entre les Premières Nations et la Couronne, les chefs ont également élaboré une position régionale propre aux Premières Nations en réponse à la loi fédérale sur la santé des Autochtones du Canada. Il s'agit d'un processus fondé sur des traités qui définit les principes d'élaboration conjointe de façon à ce qu'il soit conforme à l'article 19 de la DNUDPA, les Premières Nations fournissant leur consentement libre, préalable et éclairé avant que le Canada n'adopte et ne mette en œuvre la loi.

Dans le domaine des jeux, l'ACM continue d'exprimer l'intérêt de collaborer avec Justice Canada à la mesure 1.78 du plan d'action de la LDNU visant à modifier la disposition du Code criminel afin de reconnaître la capacité des Premières Nations d'exercer leur compétence en matière de jeux.

Dans le domaine de la citoyenneté et de la reconnaissance des droits issus de traités, l'ACM a informé le Canada qu'elle demeurerait disposée à collaborer avec Services aux Autochtones Canada, ou SAC, en particulier dans le cadre des mesures du plan d'action relatives à la citoyenneté, et à exécuter ces travaux de mise en œuvre des mesures du plan d'action dans le but d'accroître l'autodétermination des membres des Premières Nations de l'ACM sur les questions de citoyenneté qui tiennent compte des listes de traités et non pas des dispositions relatives à l'inscription et à l'appartenance dans la Loi sur les Indiens. Pas plus tard qu'hier, le comité sur les traités et l'autodétermination de l'Assemblée des chefs du Manitoba a désigné ce domaine comme une priorité pour l'ACM et demandera à l'Assemblée des Premières Nations, ou APN, d'appuyer cette position.

De plus, l'Assemblée des chefs du Manitoba a désigné l'ACM comme l'organisme régional de coordination des Premières Nations responsable de la mise en œuvre de la mesure 2.2 du plan d'action de la LDNU. L'ACM travaillera avec les Premières Nations de l'ACM et leurs groupes visés par des traités, ainsi qu'avec tous les organismes régionaux des Premières Nations, à élaborer et à rédiger conjointement avec le Canada une approche pangouvernementale pour le respect des traités qui ne sont pas faits individuellement par chaque ministère fédéral.

Dans le domaine de la justice et des femmes et des filles autochtones disparues et assassinées, ou FFADA, l'ACM a été mandatée pour mettre en œuvre l'appel à la justice 5.1 de

fully enact the Aboriginal justice inquiry. This approach represents a regional First Nation response to related UNDA action plan measures and aims to engage in a tripartite process with Canada and Manitoba in alignment with UNDRIP Article 34.

As well, the Chiefs-in-Assembly also mandate the AMC's secretariat to work with other regional First Nations organizations to develop and carry out a First Nations response to the MMIWG Calls for Justice and direct the AMC Women's Council to provide ongoing oversight, guidance and direction on its implementation.

As well, the AMC has been mandated as the regional First Nations organization to implement the UNDA action plan measure 1.99. This is to co-develop with Canada a regional approach through applicable programs and policy supports to develop a regional approach to support funding for First Nation-led cultural initiatives.

In the area of languages, the AMC has the mandate to take the regional lead in the implementation of the UNDA action plan measures 1.91 and 1.92, and for the AMC to co-develop with Canada a regional approach by working with AMC member First Nations and all regional First Nations organizations to amend and strengthen the Indigenous Languages Act for First Nation languages.

Finally, the AMC has been mandated to lead regional discussions on the action plan and measures associated with the Crown's consistency of laws obligation within UNDA at section 5, including federal legislation and policy for AMC to work with other First Nations organizations to develop a regional approach to the shared priorities of the action plan.

On the matter of the lack of funding, presently there is one fund dedicated to supporting Indigenous engagement on UNDA implementation — the Indigenous Partnership Fund administered through the Department of Justice. An Indigenous partner may receive \$200,000 a year — perhaps more or less — to engage with the Department of Justice on UNDRIP matters. This level of funding does not provide sufficient capacity to First Nations to meaningfully participate in the implementation of numerous action plan measures. This is the first barrier to funding — a lack of funding to First Nations and their organizations to facilitate their involvement in the process of implementation.

Further, the Department of Justice funding for Indigenous partners does not fund the work of implementation at the departmental level as federal departments are leading the

l'enquête nationale sur les FFADA afin d'adopter pleinement l'enquête sur la justice autochtone. Cette approche représente une réponse régionale des Premières Nations aux mesures du plan d'action connexe de la LDNU et vise à engager un processus tripartite avec le Canada et le Manitoba, conformément à l'article 34 de la DNUDPA.

De plus, les chefs en assemblée mandatent également le secrétariat de l'ACM à travailler avec d'autres organismes régionaux des Premières Nations pour élaborer et mettre en œuvre une réponse des Premières Nations aux appels à la justice pour les FFADA et à ordonner au Conseil des femmes de l'ACM de fournir une surveillance, une ligne directrice et une orientation continues sur sa mise en œuvre.

De plus, l'ACM a été mandatée à titre d'organisme régional des Premières Nations pour mettre en œuvre la mesure 1.99 du plan d'action de la LDNU. Il s'agit d'élaborer conjointement avec le Canada une approche régionale par l'entremise de programmes et de politiques de soutien applicables afin d'élaborer une approche régionale pour appuyer le financement des initiatives culturelles dirigées par les Premières Nations.

Dans le domaine des langues, l'ACM a le mandat de prendre l'initiative régionale dans la mise en œuvre des mesures 1.91 et 1.92 du plan d'action de la LDNU, et d'élaborer conjointement avec le Canada une approche régionale en collaborant avec les Premières Nations membres de l'ACM et tous les organismes régionaux des Premières Nations pour modifier et renforcer la Loi sur les langues autochtones pour les langues des Premières Nations.

Enfin, l'ACM a été chargée de mener des discussions régionales sur le plan d'action et les mesures liées à l'obligation de l'État de respecter les lois en vertu de l'article 5 de la LDNU, y compris la loi et la politique fédérales pour l'ACM de travailler avec d'autres organismes des Premières Nations à l'élaboration d'une approche régionale des priorités communes du plan d'action.

En ce qui concerne le manque de financement, il existe actuellement un fonds destiné à appuyer la participation des Autochtones à la mise en œuvre de la LDNU — le Fonds de partenariat autochtone administré par le ministère de la Justice. Un partenaire autochtone peut recevoir 200 000 \$ par année — peut-être plus ou moins — pour collaborer avec le ministère de la Justice sur des questions relevant de la DNUDPA. Ce niveau de financement ne permet pas aux Premières Nations de participer de façon significative à la mise en œuvre de nombreuses mesures du plan d'action. Il s'agit du premier obstacle au financement — le manque de financement des Premières Nations et de leurs organisations pour faciliter leur participation au processus de mise en œuvre.

De plus, le financement du ministère de la Justice pour les partenaires autochtones ne finance pas le travail de mise en œuvre au niveau ministériel, puisque les ministères fédéraux

implementation of the action plan measures. Thus, there must be departmental allocations of funding to advance the implementation of action plan measures, and this is where we see the second funding barrier.

There appears to be ad hoc, arbitrary funding of action plan measures at the departmental level with some departments allocating funds for implementation and other departments not designating any funds. If no funds are designated, the leads for action plan measure implementation in that department have no resources to carry out implementation work. We have encountered this with action plan measure 2.9 and the critical issue of First Nations citizenship. There are leads within Crown-Indigenous Relations who are eager to work on implementation, yet have no funding. Given the lack of departmental funding, our discussions with CIRNAC currently centre on developing a proposal to secure departmental funds to advance a part of the action plan measure 2.9 work. We are hopeful that this proposal that CIRNAC leads will be able to secure some funding, yet there is no guarantee.

I want to pause to let this sink in and to reiterate the key take-away: Canada is legally required to implement the Action Plan under UNDA, yet Canada, as represented by its federal departments, is not presently funding implementation in any guaranteed or coordinated way.

It is hugely disappointing to the AMC that implementation work related to the critical issue of citizenship is not being funded. First Nations continue to be subject to the Indian Act, an oppressive —

The Chair: Grand Chief Merrick, I'm sorry to interrupt, but we're going to ask you to wrap up reasonably soon. We still have two other speakers to give opening remarks, and then the senators are anxious to get to questions.

Ms. Merrick: Okay, thank you. I'm making reference to the Indian Act and its lacking in terms of citizenship.

I thought they timed my statement, so I do apologize for that.

The Chair: That's fine, and I remind witnesses too, if there's anything you would like to add, you can certainly do so in writing after the meeting as well.

Ms. Merrick: Okay, that's fine.

dirigent la mise en œuvre des mesures du plan d'action. Par conséquent, il doit y avoir des affectations de fonds ministérielles pour faire avancer la mise en œuvre des mesures du plan d'action, et c'est là que nous voyons le deuxième obstacle au financement.

Il semble y avoir un financement ponctuel et arbitraire des mesures du plan d'action au niveau ministériel, certains ministères allouant des fonds pour la mise en œuvre et d'autres ministères ne désignant aucun fonds. Si aucun fonds n'est désigné, les responsables de la mise en œuvre du plan d'action dans ce ministère n'ont pas les ressources nécessaires pour effectuer les travaux de mise en œuvre. Nous avons rencontré ce problème avec la mesure 2.9 du plan d'action et la question critique de la citoyenneté des Premières Nations. Il y a des responsables des relations entre la Couronne et les Autochtones qui sont impatients de travailler à la mise en œuvre, mais qui n'ont pas de financement. Étant donné l'absence de financement ministériel, nos discussions avec RCAANC portent actuellement sur l'élaboration d'une proposition visant à obtenir des fonds ministériels pour faire avancer une partie du travail de la mesure 2.9 du plan d'action. Nous espérons que cette proposition que dirige RCAANC sera en mesure d'obtenir un certain financement, mais il n'y a aucune garantie.

Je voudrais m'arrêter pour laisser le temps de réfléchir à cette question et de répéter le principal élément à retenir. Le Canada est légalement tenu de mettre en œuvre le Plan d'action en vertu de la LDNU, mais le Canada, représenté par ses ministères fédéraux, ne finance actuellement pas la mise en œuvre de façon garantie ou coordonnée.

Il est extrêmement décevant pour l'ACM que les travaux de mise en œuvre liés à la question critique de la citoyenneté ne soient pas financés. Les Premières Nations continuent d'être assujetties à la Loi sur les Indiens, ce qui constitue un moyen oppressif...

Le président : Grande cheffe Merrick, je suis désolé de vous interrompre, mais nous allons vous demander de terminer assez bientôt. Nous avons encore deux autres témoins qui feront des déclarations liminaires, et les sénateurs sont impatients de poser des questions.

Mme Merrick : D'accord, je vous remercie. Je parle de la Loi sur les Indiens et de ses lacunes concernant la citoyenneté.

Je pensais qu'ils avaient chronométré ma déclaration, alors je m'en excuse.

Le président : Il n'y a pas de problème, et je rappelle aux témoins que s'il y a quelque chose que vous aimeriez ajouter, vous pouvez certainement le faire également par écrit après la réunion.

Mme Merrick : D'accord, c'est parfait.

The Chair: Thank you again, Chief Merrick. Now we will go on to Mr. Alexander to give opening remarks.

Merle Alexander, K.C., Principal, Miller Titerle, as an individual: Good morning, senators. I'm joining you this morning from Lekwungen and Wsanec territories here in beautiful Victoria, British Columbia.

I would like to speak about a subject matter which I don't think receives enough emphasis, which could have significant impacts on the implementation of UNDRIP, and that is the Aboriginal economic rights test. Of course, the status of UNDRIP in terms of the interesting circumstances we find ourselves in British Columbia, where we are implementing both the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples at a provincial level and also engaging the federal UNDA legislation. Then I will provide some examples of the application of UNDRIP in British Columbia, trying to dispel those fears.

Before I start, I think a couple of comments are in order. I think it's the case that we remain impoverished beneficiaries of the economic cycles in our territories, and this inequity cannot continue.

Second, we must be proactive in our affirmation and stop being on our heels constantly, as the duty to consult has taught us.

Third, there's a material tectonic shift occurring in our favour, and we need to seize this change for the betterment of our grandchildren.

First, let's talk about that constitutional economic right. Since the *Van der Peet* trilogy, Aboriginal law has affirmed and developed three categories of Aboriginal economic rights in Canada. These three purposive categories are: First, food, social and ceremonial. Second, sale, trade and barter for livelihood, support and sustenance, but not for the accumulation of wealth. That's often referred to as the right to have a moderate livelihood. Third, which is the pinnacle of those three rights, is the sale, trade and barter of a commercial nature.

On that, *Delgamuukw* and *Tsilhqot'in* have further elaborated that title and all other Aboriginal rights have an inescapable economic aspect. It's important to say that that's very powerful, particularly because there are no other peoples that the highest court has recognized to have constitutionally protected economic rights. I believe there is a real tremendous powerhouse to harness there.

Second, we are — as we have touched upon — at the infancy of a tremendously empowering implementation of UNDRIP in B.C., as I said, being the sole jurisdiction where both the

Le président : Merci encore, cheffe Merrick. Nous allons maintenant passer à Me Alexander pour entendre sa déclaration liminaire.

Me Merle Alexander, c.r., directeur, Miller Titerle, à titre personnel : Bonjour, sénateurs. Je me joins à vous ce matin des territoires de Lekwungen et de Wsanec ici dans la belle ville de Victoria, en Colombie-Britannique.

Je voudrais parler d'un sujet qui, à mon avis, ne reçoit pas assez d'attention, qui pourrait avoir des répercussions importantes sur la mise en œuvre de la DNUDPA, à savoir les critères relatifs aux droits économiques des Autochtones. Bien sûr, le statut de la DNUDPA en ce qui concerne les circonstances intéressantes dans lesquelles nous nous trouvons en Colombie-Britannique, où nous mettons en œuvre à la fois la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones au niveau provincial et la loi fédérale de la LDNU. Je vais ensuite vous donner quelques exemples de l'application de la DNUDPA en Colombie-Britannique, en essayant de dissiper ces craintes.

Avant de commencer, je pense qu'il y a deux ou trois commentaires à faire. Premièrement, je pense que nous restons des bénéficiaires appauvris des cycles économiques de nos territoires, et cette injustice ne peut pas se poursuivre.

Deuxièmement, nous devons être proactifs dans notre affirmation et cesser de constamment hésiter, comme nous l'a enseigné le devoir de consultation.

Troisièmement, il y a un changement radical en notre faveur, et nous devons saisir ce changement pour le mieux-être de nos petits-enfants.

Tout d'abord, parlons de ce droit économique constitutionnel. Depuis la trilogie *Van der Peet*, le droit autochtone a confirmé et créé trois catégories de droits économiques autochtones au Canada. Ces trois catégories sont les suivantes. Premièrement, il y a les activités alimentaires, sociales et cérémoniales. Deuxièmement, il y a la vente, le commerce et le troc pour des moyens de subsistance et de soutien, mais pas pour l'accumulation de richesse. On parle souvent du droit d'avoir une subsistance convenable. Troisièmement, qui est le summum de ces trois droits, il y a la vente, le commerce et le troc de nature commerciale.

À cet égard, *Delgamuukw* et *Tsilhqot'in* ont précisé que le titre et tous les autres droits autochtones ont un aspect économique inévitable. Il est important de dire que c'est très puissant, surtout parce qu'il n'y a pas d'autres peuples auxquels la plus Haute Cour a reconnu des droits économiques protégés par la Constitution. Je crois qu'il y a là une énorme puissance à exploiter.

Ensuite, nous sommes — comme nous l'avons mentionné — à l'aube d'une mise en œuvre extrêmement stimulante de la DNUDPA en Colombie-Britannique qui, comme je l'ai dit, est la

provincial and the federal Crown have agreed to make laws consistent with UNDRIP. Of course, the Northwest Territories is also just at the beginnings of that work.

On economic rights, Article 3 connects the right to self-determination and our right to pursue economic, social and cultural development. Article 5 is twofold, as it speaks to our right to maintain and strengthen our distinct economic institutions while retaining the right to participate in the economic life of the Crown. Article 20 speaks to the right to maintain and develop our economic institutions.

Let's talk more about what the senators and the study mostly want me to, which is the application. We need to consider Indigenous peoples in terms of their relationship with the Crown. I also think this is partly at the root of a tremendous problem. In Canada — particularly in British Columbia — we are experiencing almost an UNDRIP duty to consult saturation where First Nations have a reciprocal obligation to respond to interactions with the Crown and interactions with proponents in the duty to consult framework, and that in itself is a very substantive weight. Of course, with a pretty vigorous implementation of UNDRIP at the provincial level and, as Grand Chief Merrick said, a fairly light implementation of UNDA at the federal level, this is creating a significant weight on First Nations.

In terms of the relationship with the Crown, we also need to consider that there are still two very powerful arms: One, the substantive economic rights arm; and two, the right to self-determination and self-government co-jurisdiction or the consultation intergovernmental arm. The empowered idea is to fight with both arms and not one tied behind your back. These arms need each other. Governance without a functioning economy is wishful thinking, and an economy without self-determined governance risks running roughshod over our rights and those of future generations.

On the substantive economic rights arm, these need to be determined by our Indigenous knowledge and our Indigenous legal orders to be fully informed of the applicable law. Unlike other economic development, we have a built-in sustainable development requirement to preserve our territories for future generations.

Title requires us to ask ourselves: Will this deprive my children and grandchildren of their future rights? This requirement is not simply imposed on us by the courts; it flows from the knowledge and the wisdom of our peoples governing our lands and territories for thousands of years — or millennia — or since time immemorial, according to our own principles and procedures. Our peoples were wealthy, shaping

seule compétence où la Couronne provinciale et la Couronne fédérale ont convenu de rendre les lois conformes à la DNUDPA. Bien sûr, les Territoires du Nord-Ouest ne sont qu'aux débuts de ce travail.

En ce qui concerne les droits économiques, l'article 3 établit un lien entre le droit à l'autodétermination et notre droit au développement économique, social et culturel. L'article 5 comprend deux volets, car il porte sur notre droit de maintenir et de renforcer nos institutions économiques distinctes tout en conservant le droit de participer à la vie économique de la Couronne. L'article 20 traite du droit de maintenir et de développer nos institutions économiques.

Parlons plus de ce que les sénateurs et l'étude veulent surtout que j'aborde, c'est-à-dire l'application. Nous devons tenir compte des peuples autochtones en ce qui concerne leurs relations avec la Couronne. Je pense aussi que c'est en partie à la base d'un énorme problème. Au Canada, en particulier en Colombie-Britannique, nous sommes presque confrontés à une saturation de l'obligation de consulter en ce qui concerne la DNUDPA, où les Premières Nations ont l'obligation réciproque de réagir aux interactions avec la Couronne et aux interactions avec les promoteurs dans le cadre de l'obligation de consulter, ce qui est en soi un poids très important. Bien sûr, avec une mise en œuvre assez vigoureuse de la DNUDPA à l'échelle provinciale et, comme l'a dit la grande cheffe Merrick, une mise en œuvre assez légère de la LDNU à l'échelle fédérale, cela donne beaucoup de poids aux Premières Nations.

En ce qui concerne les relations avec la Couronne, nous devons aussi considérer qu'il y a encore deux armes très puissantes : il y a, d'une part, les droits économiques substantiels et, d'autre part, le partage des compétences en matière d'autonomie gouvernementale ou la consultation intergouvernementale. L'idée est de se battre avec les deux armes et non avec une seule. Elles sont interdépendantes. Une gouvernance sans économie fonctionnelle est un vœu pieux, et une économie sans gouvernance autonome risque d'empiéter sur nos droits et ceux des générations futures.

Pour ce qui est des droits économiques fondamentaux, ces droits doivent être déterminés par nos connaissances autochtones et nos ordres juridiques autochtones afin d'être pleinement informés de la loi applicable. Contrairement à d'autres activités de développement économique, nous avons besoin d'un développement durable intégré pour préserver nos territoires pour les générations futures.

Le titre nous oblige à nous poser la question suivante : est-ce que cela privera mes enfants et petits-enfants de leurs droits futurs? Cette exigence ne nous est pas simplement imposée par les tribunaux; elle découle de la connaissance et de la sagesse de nos peuples qui gouvernent nos terres et nos territoires depuis des milliers d'années — ou des millénaires — ou depuis des temps immémoriaux, selon nos propres principes et procédures.

and enhancing our territories and resources for the benefit of our peoples. We traded internationally in complex and sophisticated networks.

The federal action plan to implement UNDRIP where it does address economic rights mostly speaks to increasing economic participation of Indigenous peoples in various Crown economic activities, such as natural resource development and the gaming industry. Action item 74 speaks to advancing economic reconciliation through Indigenous economic development and addressing persistent economic barriers, including the impacts of colonization and inequitable policies. Action item 75 speaks to the co-developing indicators of poverty and well-being, including non-income measures of poverty.

To address the persistent economic barriers faced by Indigenous peoples and communities, it is naturally crucial to uplift First Nations' legal orders. The unilateral imposition of the Crown structure fragmented not only our governance and law but also our distinct economies. This has benefited non-Indigenous governments and third parties and resulted in the frequent disposition and destruction of Indigenous lands in the name of economic development or economic success. However, Indigenous indicators of economic success — a foundation of self-determination — are rooted in who we are as distinct peoples and founded in our law and obligation of our territories.

On that note, I would suggest that there is an important role for the Senate committee in studying and exploring how Indigenous peoples and communities view economic well-being. Understanding not only Indigenous indicators of poverty but Indigenous economic indicators of wealth according to their own legal orders would support the successful implementation of UNDRIP and the achievement of economic measures identified in the action plan.

Furthermore, action item 4 under the First Nations priorities section calls on the federal government to work closely with the institutions under the First Nations Fiscal Management Act, Indigenous Services Canada and other relevant federal and Indigenous partners to explore new concepts and the co-development of new or enhanced initiatives to allow First Nations to strengthen their capacity and assume greater jurisdiction in areas of financial management, taxation, access to capital markets and infrastructure-related activity. This action item is particularly noteworthy. Achieving self-determination depends on Indigenous nations' ability to autonomously finance their self-government rather than relying on fiscal transfer payments. Nations do not possess the means to finance their own government.

Nos peuples étaient riches, ils façonnaient et valorisaient nos territoires et nos ressources au profit de nos peuples. Nous avons fait des échanges à l'international dans des réseaux complexes et sophistiqués.

Le plan d'action fédéral visant à mettre en œuvre la DNUDPA, qui porte sur les droits économiques, vise principalement à accroître la participation des peuples autochtones à diverses activités économiques de la Couronne, comme l'exploitation des ressources naturelles et l'industrie du jeu. La mesure 74 vise à faire progresser la réconciliation économique par le développement économique autochtone et à éliminer les obstacles économiques persistants, y compris les effets de la colonisation et les politiques inéquitables. La mesure 75 concerne l'élaboration conjointe des indicateurs de pauvreté et du bien-être, y compris les mesures non rémunérées liées à la pauvreté.

Pour surmonter les obstacles économiques persistants auxquels sont confrontés les peuples et les communautés autochtones, il est naturellement crucial de relever les ordres juridiques des Premières Nations. L'imposition unilatérale de la structure de la Couronne a fragmenté non seulement notre gouvernance et notre droit, mais aussi nos économies distinctes. Cela a profité aux gouvernements non autochtones et à des tiers et a entraîné l'aliénation et la destruction fréquentes de terres autochtones au nom du développement économique ou du succès économique. Toutefois, les indicateurs autochtones de succès économique — un fondement de l'autodétermination — sont ancrés dans ce que nous sommes en tant que peuples distincts et fondés sur notre droit et nos obligations de nos territoires.

À cet égard, je dirais que le comité sénatorial a un rôle important à jouer dans l'étude et l'exploration de la façon dont les peuples et les communautés autochtones perçoivent le bien-être économique. La compréhension non seulement des indicateurs de la pauvreté chez les Autochtones, mais aussi des indicateurs économiques autochtones de la richesse selon leurs propres ordres juridiques favoriserait la mise en œuvre réussie de la DNUDPA et la réalisation des mesures économiques relevées dans le plan d'action.

De plus, la mesure 4 de la section des priorités des Premières Nations invite le gouvernement fédéral à collaborer étroitement avec les institutions visées par la Loi sur la gestion financière des Premières Nations, Services aux Autochtones Canada et d'autres partenaires fédéraux et autochtones concernés afin d'explorer de nouveaux concepts et d'élaborer conjointement des initiatives nouvelles ou améliorées afin de permettre aux Premières Nations de renforcer leur capacité et d'assumer une plus grande compétence dans les domaines de la gestion financière, de la fiscalité, de l'accès aux marchés financiers et des activités liées à l'infrastructure. Cette mesure est particulièrement intéressante. Atteindre l'autodétermination dépend de la capacité des nations autochtones à financer de manière indépendante leur autonomie gouvernementale plutôt que de compter sur des paiements de

I'll close by going off script and saying that one of the things that I have experienced. I have many different roles. I am general counsel to the B.C. Assembly of First Nations, which my colleague Chief Merrick will probably know me from. That puts me in a lot of rooms in implementing UNDRIP in British Columbia, and I think that her experience is shared with mine. There has been an underfunded and impoverished approach thus far in implementing UNDRIP. It's just not being funded with the vigour or the political level of direction particularly when compared to the B.C. experience where there has been a really substantial shift towards implementing UNDRIP, including a restructuring of many different provincial departments and agencies. That contrast does create a very distinct lens.

Hopefully, we will have some ability to answer some of those hard questions you were telling us we could expect. Thank you.

The Chair: Thank you, Mr. Alexander.

Janice Makokis, Ianni Legal Scholar, as an individual: [*Indigenous language spoken*] Good morning, honourable senators. I'm from the Saddle Lake Cree Nation located in Treaty 6 territory in what is now called Alberta.

I present to you this morning as someone trained in Canadian common law and my own peoples nehiyaw laws. I am an Ianni Legal Scholar at the University of Windsor's Faculty of Law, an advisor and I was the co-chair of the North American Indigenous Peoples Caucus, or NAIPC, from 2013 to 2015. NAIPC was the body responsible for bringing forth the positions of Indigenous peoples and nations to the various United Nations bodies that consider Indigenous issues for study and consideration. I co-chaired the World Indigenous Peoples Caucus in Alta, Norway, in 2013 alongside the late Arthur Manuel.

My role in NAIPC is important here in relation to the position of the declaration and the international rights viewed through international customary law and legal instruments.

In my time as co-chair of NAIPC, I participated in, observed and chaired meetings that articulated the position of North American Indigenous peoples, many of whom are from Canada, regarding the outcome document of the UN high-level plenary meeting process. The 2013 NAIPC meeting position was clear that NAIPC will hold to the position that the Indigenous peoples' outcome document shall protect and advance the inalienable fundamental rights we have as Indigenous nations and peoples. The purpose of the high-level plenary meeting of the UN

transferts fiscaux. Les nations n'ont pas les moyens de financer leur propre gouvernement.

Je terminerai en m'éloignant de mon texte et en disant que c'est une des choses que j'ai vécues. J'ai beaucoup de rôles différents. Je suis l'avocat général de l'Assemblée des Premières Nations de la Colombie-Britannique, d'où ma collègue, la cheffe Merrick, me connaît probablement. Cela me place dans de nombreux espaces pour mettre en œuvre la DNUDPA en Colombie-Britannique, et je pense que son expérience est partagée avec la mienne. Jusqu'à présent, la mise en œuvre de la DNUDPA s'est accompagnée d'une approche sous-financée et appauvrie. Elle n'est tout simplement pas financée avec la vigueur ou le niveau d'orientation politique, surtout par rapport à l'expérience de la Colombie-Britannique où il y a eu un changement très important vers la mise en œuvre de la DNUDPA, y compris une restructuration de nombreux ministères et organismes provinciaux. Ce contraste crée une optique très distincte.

Espérons que nous serons en mesure de répondre à certaines des questions difficiles auxquelles nous pouvions nous attendre. Je vous remercie.

Le président : Merci, monsieur Alexander.

Me Janice Makokis, juriste Ianni, à titre personnel : [*mots prononcés en langue autochtone*] Bonjour, honorables sénateurs. Je viens de la nation crie de Saddle Lake, située sur le territoire visé par le Traité n° 6, qu'on appelle maintenant l'Alberta.

Je vous présente ce matin une personne formée en common law canadienne et en droit nehiyaw de mon peuple. Je suis juriste Ianni à la Faculté de droit de l'Université de Windsor et conseillère. J'ai été coprésidente du Caucus des peuples autochtones d'Amérique du Nord, ou CPAAN, de 2013 à 2015. Le CPAAN était l'organisme chargé de faire connaître les positions des peuples et des nations autochtones aux divers organismes des Nations unies qui examinent les questions autochtones aux fins d'étude et d'examen. J'ai coprésidé le World Indigenous Peoples Caucus à Alta, en Norvège, en 2013 aux côtés de feu Arthur Manuel.

Mon rôle au sein du CPAAN est important ici par rapport à la position de la déclaration et aux droits internationaux considérés par le droit coutumier et les instruments juridiques internationaux.

En tant que coprésidente du CPAAN, j'ai participé à des réunions et j'ai observé et présidé des réunions qui ont exposé la position des peuples autochtones nord-américains, dont beaucoup sont du Canada, concernant le document final du processus de réunion plénière de haut niveau des Nations unies. La position de la réunion de 2013 du CPAAN était claire : le CPAAN maintiendra la position selon laquelle le document final des peuples autochtones protégera et fera progresser les droits fondamentaux inaliénables que nous avons en tant que nations et

General Assembly was to share perspectives and best practices on the realization of the rights of Indigenous peoples, including to pursue the objectives of the declaration.

There was great concern expressed about participating in the global caucus meeting in Alta, Norway, because many feared the outcome document would be watered down to fit within state governments' agendas.

The global Indigenous caucus meeting went on to produce the Alta Outcome Document that was submitted for consideration by state governments by the UN General Assembly in 2014. The Alta outcome document stated:

We further affirm that nothing in this process or its outcomes may be interpreted as diminishing or eliminating any of the rights of Indigenous Peoples contained in the Declaration, or any of the other international standards which protect, defend and uphold the inherent economic, social, cultural, civil, political, educational and spiritual rights of Indigenous Peoples.

These statements highlighted our concerns about how state governments could potentially use elements of the outcome document from the UN General Assembly to diminish our international rights as we understand them and spent decades advocating for in various international committees and UN bodies.

I raise these concerns here with honourable senators because some of the elements I see in the UNDA and the action plan steer away from these positions and have Indigenous peoples being absorbed into Canada's legislative and policy agenda thereby ignoring international standards and the international treaties that many Indigenous peoples entered into, including my ancestors from Treaty 6.

Treaty peoples have over 125-plus years of broken promises and unfulfilled treaty obligations by the state of Canada.

The UNDRIP legislation and action plan were developed during the COVID-19 pandemic when many First Nations and Indigenous peoples were focused on pandemic responses. What deep engagement was done with rights holders? There are First Nations in Alberta, the N.W.T. and elsewhere that feel the legislation and action plan were developed without the free, prior and informed consent, an international principle built directly into Article 19 of the declaration.

The legislation and action plan are violations of our international treaty and treaty rights. The proposed law will fundamentally alter our relationship with the Crown by

peuples autochtones. L'objectif de la réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale des Nations unies était d'échanger des points de vue et des pratiques exemplaires sur la réalisation des droits des peuples autochtones, y compris de poursuivre les objectifs de la déclaration.

La participation à la réunion du caucus mondial à Alta, en Norvège, a suscité de vives inquiétudes, car beaucoup craignaient que le document final ne soit dilué pour s'inscrire dans les programmes des gouvernements des États.

La réunion mondiale du caucus autochtone a ensuite produit le Document final d'Alta, qui a été soumis pour examen par les gouvernements des États par l'Assemblée générale des Nations Unies en 2014. Le Document final d'Alta indiquait :

Nous affirmons également que rien dans ce processus ou ses résultats ne peut être interprété comme réduisant ou éliminant l'un des droits des peuples autochtones contenus dans la déclaration, ou l'une des autres normes internationales qui protègent, défendent et préservent les droits économiques, sociaux, culturels, civils, politiques, éducatifs et spirituels inhérents aux peuples autochtones.

Ces déclarations ont mis en lumière nos préoccupations quant à la façon dont les gouvernements des États pourraient utiliser des éléments du document final de l'Assemblée générale des Nations unies pour diminuer nos droits internationaux tels que nous les comprenons et que nous avons défendus pendant des décennies à divers comités internationaux et organismes de l'ONU.

Je fais part de ces préoccupations aux honorables sénateurs parce que certains des éléments que je vois dans la LDNU et le plan d'action s'éloignent de ces positions et font en sorte que les peuples autochtones soient intégrés au programme législatif et politique du Canada, ignorant ainsi les normes internationales et les traités internationaux que de nombreux peuples autochtones ont conclus, y compris mes ancêtres du Traité n° 6.

Les peuples signataires de traités ont plus de 125 ans de promesses non tenues et d'obligations conventionnelles non remplies par l'État du Canada.

La loi et le plan d'action sur la DNUDPA ont été élaborés pendant la pandémie de COVID-19, alors que de nombreuses Premières Nations et peuples autochtones se concentraient sur les interventions en cas de pandémie. Quel engagement profond a-t-on pris avec les titulaires de droits? Il y a des Premières Nations en Alberta, dans les Territoires du Nord-Ouest et ailleurs qui estiment que la loi et le plan d'action ont été élaborés sans le consentement préalable, libre et éclairé, un principe international inscrit directement dans l'article 19 de la déclaration.

La loi et le plan d'action sont des violations de nos droits issus de traités internationaux. Le projet de loi modifiera fondamentalement nos relations avec la Couronne en

off-loading the Crown's obligations and responsibilities, as stated in number 27 under "Shared Priorities." Some treaty nations and peoples see the plan connected back to the 1969 White Paper. Treaty nations in Alberta have not forgotten the intent of the white paper because our grandparents gathered and advocated strongly against it. In fact, my grandmother gathered elders, chiefs and peoples in our area to fight against the 1969 White Paper, forcing former Prime Minister Chrétien — the Minister of Indian Affairs at the time — to come to our territory to meet with our people about our concerns.

These are the stories and history I heard growing up that resonate in our memories and why I have concerns about what I see unfolding with the implementation of the declaration law and the action plan.

I respectfully remind honourable senators that international treaties means that one party to the treaty does not make laws for the other party. The other party to the treaties is the Crown. Canada is not a party to our treaties. During the treaty-making process, our ancestors were assured by the Queen's representative that we would continue to live as independent nations without interference from the Crown's government. Now, Canada, through the UNDRIP legislation and the action plan, will interfere within our treaty jurisdiction through these substantive legal and policy changes.

I will wrap up by quickly saying that there are things within the legislation and the action plan that raise alarm bells for some folks, especially in Alberta and other jurisdictions, who never had the opportunity to participate deeply and engage the contributions to some of the content within the document. I know you will have many questions for us, and we can have a conversation about that. *Hiy hiy*.

The Chair: Thank you, Ms. Makokis.

We'll now open the floor to questions from senators. I will start with the first one, which is for anyone who would like to answer it.

The action plan states that the Government of Canada will:

Develop and implement a process and further direction for federal government departments and agencies to ensure bills and proposed regulations are consistent with the UN Declaration

However, in recent testimony before the committee, Inuit Tapiriit Kanatami, or ITK, President Natan Obed emphasized that these measures would require substantial changes to the status quo and added that most departments insist they require

déchargeant les obligations et les responsabilités de la Couronne, comme il est indiqué au numéro 27 sous « Priorités partagées ». Certains pays et certains peuples signataires de traités voient le plan lié au livre blanc de 1969. Les nations signataires de traités de l'Alberta n'ont pas oublié l'intention du livre blanc parce que nos grands-parents se sont réunis et s'y sont vigoureusement opposés. En fait, ma grand-mère a rassemblé des aînés, des chefs et des peuples de notre région pour lutter contre le livre blanc de 1969, obligeant l'ancien premier ministre Chrétien — alors ministre des Affaires indiennes — à venir sur notre territoire pour rencontrer nos gens au sujet de nos préoccupations.

Ce sont les récits et les histoires que j'ai entendus en grandissant qui résonnent dans nos mémoires et c'est pourquoi j'ai des inquiétudes sur ce que je vois se dérouler avec la mise en œuvre de la loi sur la déclaration et du plan d'action.

Je rappelle respectueusement aux honorables sénateurs que les traités internationaux signifient qu'une partie au traité ne fait pas de lois pour l'autre partie. L'autre partie aux traités est la Couronne. Le Canada n'est pas une partie à nos traités. Au cours du processus d'élaboration des traités, le représentant de la Reine a assuré nos ancêtres que nous continuerions à vivre en tant que nations indépendantes sans ingérence du gouvernement. Maintenant, le Canada, par l'entremise de la loi de la DNUDPA et du plan d'action, interviendra dans notre compétence en vertu des traités par ces changements juridiques et politiques substantiels.

Je terminerai en disant rapidement qu'il y a des éléments dans la loi et le plan d'action qui sonnent l'alarme pour certains, surtout en Alberta et dans d'autres provinces, qui n'ont jamais eu l'occasion de participer profondément et de contribuer en partie au contenu du document. Je sais que vous aurez beaucoup de questions pour nous, et nous pouvons avoir une conversation à ce sujet. *Hiy hiy*.

Le président : Je vous remercie, maître Makokis.

Nous allons maintenant céder la parole aux sénateurs pour qu'ils posent leurs questions. Je commencerai par la première, qui s'adresse à tous ceux qui voudraient y répondre.

Le plan d'action stipule que le gouvernement du Canada fasse ce qui suit :

Élaborer et mettre en œuvre un processus et des directives supplémentaires pour les ministères et les organismes du gouvernement fédéral afin de s'assurer que les projets de loi et les règlements proposés sont compatibles avec la Déclaration des Nations Unies...

Toutefois, lors de récents témoignages devant le comité, le président de l'Inuit Tapiriit Kanatami, ou ITK, Natan Obed, a souligné que ces mesures nécessiteraient des changements substantiels au statu quo et a ajouté que la plupart des ministères

additional authorities from central agencies to proceed with implementation.

Do you agree with this perspective? If so, what type of changes should the federal government implement to improve the process used to create new laws and regulations impacting Indigenous peoples?

Mr. Alexander: That's a good question.

I think I generally agree with the ITK on that particular perspective. Through the B.C. First Nations Leadership Council, we have engaged in developing a protocol, which is that regional approach that Grand Chief Merrick touched upon. Even in the development of that protocol, we have only seen a handful of pieces of legislation. The beauty of the word "co-development" is that it's so undefined. It's like consultation. You could have mere co-development or very substantial co-development. I think the intent is really to be involved in the co-drafting of legislation. The experience at the level of federal engagement has been that it has been very impoverished and ad hoc.

The government itself has yet to really invest in a substantive shift of the status quo. One of the things about UNDRIP implementation is that it requires you to challenge the status quo. So far, I have not seen any indication of that substantive change.

If you compare that to what has happened in British Columbia, we initially experienced the same defence of the status quo but we moved four or five years beyond that. Now, there has been really substantive change. We are very much involved in the co-development of legislation from its very infancy, even when it's just at a conceptual stage, and are very involved in the co-development of action plan items and additional items.

When I compare the two, the contrast is very stark.

The Chair: Thank you, Mr. Alexander. Grand Chief Merrick, do you have any comments?

Ms. Merrick: I just want to go back to the treaty relationship on our treaties to reaffirm pre-1975 treaty relationships based on the principles of mutual respect, self-determination and the nation-to-nation relationship — engaged treaty nations in co-developing approaches, including reconvening treaty councils if nations wish to do so.

So for the renewal and honourable implementation of pre-1975 treaties and treaty relationships, including a shared vision to guide actions and a common understanding of the spirit and intent of pre-1975 treaties — so treaty implementation has never

insistent sur le fait qu'ils exigent des pouvoirs supplémentaires des organismes centraux pour procéder à la mise en œuvre.

Souscrivez-vous à ce point de vue? Dans l'affirmative, quel genre de changements le gouvernement fédéral devrait-il mettre en œuvre pour améliorer le processus utilisé pour créer de nouvelles lois et de nouveaux règlements qui ont une incidence sur les peuples autochtones?

Me Alexander : C'est une bonne question.

Je pense que je suis généralement d'accord avec l'ITK sur ce point de vue particulier. Par l'entremise du Conseil des leaders des Premières Nations de la Colombie-Britannique, nous avons entrepris l'élaboration d'un protocole, qui est l'approche régionale que la grande cheffe Merrick a évoquée. Même dans l'élaboration de ce protocole, nous n'avons vu que quelques lois. La beauté de l'expression « élaboration conjointe », c'est qu'elle est si indéfinie. C'est comme la consultation. On pourrait avoir une simple élaboration conjointe ou une élaboration conjointe très substantielle. Je pense que l'intention est vraiment de participer à la corédaction de la loi. L'expérience au niveau de l'engagement fédéral a été qu'il a été très pauvre et ponctuel.

Le gouvernement lui-même n'a pas encore vraiment investi dans un changement substantiel du statu quo. L'une des choses à propos de la mise en œuvre de la DNUDPA est qu'elle vous oblige à contester le statu quo. Jusqu'à présent, je n'ai pas vu d'indication de ce changement substantiel.

Si l'on compare cela à ce qui s'est passé en Colombie-Britannique, nous avons d'abord connu la même défense du statu quo, mais nous avons dépassé ce seuil de quatre ou cinq ans. Maintenant, il y a eu des changements vraiment substantiels. Nous sommes très impliqués dans l'élaboration conjointe de la loi dès ses débuts, même lorsqu'elle est à un stade conceptuel, et nous sommes très impliqués dans l'élaboration conjointe de plans d'action et d'autres éléments.

Quand je compare les deux, le contraste est très net.

Le président : Merci, maître Alexander. Grande cheffe Merrick, avez-vous des commentaires?

Mme Merrick : Je voudrais simplement revenir à la relation conventionnelle que nous avons établie avec nos traités pour réaffirmer les relations conventionnelles antérieures à 1975 fondées sur les principes du respect mutuel, de l'autodétermination et de la relation nation à nation — les nations signataires de traités se sont engagées à élaborer des approches communes, y compris la convocation de conseils de traités si les nations le souhaitent.

Ainsi, pour le renouvellement et l'application honorable des traités et des relations conventionnelles d'avant 1975, y compris une vision commune pour guider les actions et une compréhension commune de l'esprit et de l'intention des traités

gone away. Our elders and ancestors have always ensured that we don't forget our treaty relationship. Thank you.

The Chair: Thank you, Grand Chief. Ms. Makokis?

Ms. Makokis: I'll make a few brief comments about the importance of education in this piece in moving beyond the status quo and the role that education will play in educating government, lawyers, future lawyers and law students to be able to understand what the declaration is from an international standard and what our people understood it to be when they were negotiating the original pieces of it before it went to the UN General Assembly.

That is really important because if we're going to move beyond the status quo in terms of the application and implementation of the legislation as it gets applied and argued before the courts, the education piece of this is critical to advancing a more nuanced, forward-thinking way of how we understand what the rights are from how they were understood when this was being negotiated originally.

The Chair: Thank you, Ms. Makokis.

Senator Sorensen: I'll start with a question for Mr. Alexander. Good morning to British Columbia. It's early morning in British Columbia. Thank you for joining us.

I'm looking at a couple of comments from your bio with respect to you supporting clients in emerging government-to-government negotiations in mining, oil and gas, forestry, pipelines and run-of-the-river and hydro projects. How has the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples Act impacted the process of seeking approval for a resource development project in Canada or, at this point, has it?

Mr. Alexander: You can answer that question two different ways. With industry and proponents, there has been a shift. I think there already was a degree of acceptance that consent would create greater certainty. Particularly in the British Columbia context, because as you may be aware, senator, there was a very scary statement set in the *Tsilhqot'in* case where the court hypothesized that if at some point a project was approved and later it was found that Aboriginal title was established and consent was not obtained at that point, that the original approvals could be upended, essentially. That caused, of course, a lot of concern. What that caused — now almost a decade ago — was a shift within industry and proponents to move towards wanting to obtain consent in the impact and benefit agreements they were negotiating.

d'avant 1975 — la mise en œuvre des traités n'a jamais disparu. Nos aînés et nos ancêtres ont toujours veillé à ce que nous n'oublions pas nos relations découlant des traités. Je vous remercie.

Le président : Je vous remercie, grande cheffe. Maître Makokis?

Me Makokis : Je vais faire quelques brèves observations sur l'importance de l'éducation dans ce document pour dépasser le statu quo et le rôle que l'éducation jouera pour éduquer le gouvernement, les avocats, les futurs avocats et les étudiants en droit afin de pouvoir comprendre ce que la déclaration est d'un point de vue international et ce que notre peuple a compris lorsqu'ils négociaient les premiers éléments de cette déclaration avant qu'elle soit soumise à l'Assemblée générale des Nations unies.

C'est très important parce que si nous voulons aller au-delà du statu quo en ce qui concerne l'application et la mise en œuvre de la loi telle qu'elle est appliquée et débattue devant les tribunaux, l'aspect éducatif de cette mesure est essentiel pour faire avancer une façon plus nuancée et avant-gardiste de comprendre les droits par rapport à la manière dont ils étaient compris au moment de la négociation initiale.

Le président : Je vous remercie, maître Makokis.

La sénatrice Sorensen : Je commencerai par une question pour Me Alexander. Bonjour à la Colombie-Britannique. Il est tôt le matin en Colombie-Britannique. Merci de vous joindre à nous.

J'examine quelques commentaires de votre biographie au sujet du soutien que vous accordez aux clients dans les négociations gouvernementales en cours dans les domaines de l'exploitation minière, du pétrole et du gaz, de la foresterie, des pipelines et des projets hydroélectriques et de centrales au fil de l'eau. Comment la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones a-t-elle eu une incidence sur le processus de demande d'approbation d'un projet de mise en valeur des ressources au Canada ou, à ce stade, a-t-elle eu un effet?

Me Alexander : Vous pouvez répondre à cette question de deux manières différentes. Avec l'industrie et les promoteurs, il y a eu un changement. Je pense qu'on a déjà reconnu que le consentement créerait une plus grande certitude. Surtout dans le contexte de la Colombie-Britannique, parce que, comme vous le savez peut-être, madame la sénatrice, il y a eu une déclaration très effrayante dans l'affaire *Tsilhqot'in* où la cour a émis l'hypothèse que si à un moment donné un projet avait été approuvé et qu'il a été constaté par la suite que le titre autochtone avait été établi et que le consentement n'avait pas été obtenu à ce moment, les approbations originales pourraient être suspendues. Cela a causé, bien sûr, beaucoup de préoccupations. Ce que cela a provoqué — il y a maintenant presque 10 ans —, c'est un changement au sein de l'industrie et des promoteurs

In many respects, the industry has moved — as they can because they are very project specific as opposed to the government — to wanting to negotiate agreements that are also UNDRIP compliant. It's actually for a really smart and simple reason, which is that they would rather negotiate agreements on a bilateral basis with First Nations and be able to determine what the terms of free, prior and informed consent in their particular project might be versus having it imposed upon them by the Crown. I think in both the B.C. provincial and the federal context, we have seen very little development, so we do not know what that might mean if the regulatory framework starts down that same path.

The area for the greatest priority will probably be in government-to-government agreements as opposed to substantial statutory frameworks. It's almost always the case that contract law moves faster than statutory law, so it might actually be in the government-to-government negotiations where we might see greater progress in being able to tailor what a consent framework looks like for a particular project. I think that both proponents are moving faster, and I think the best way forward initially is on a government-to-government basis.

In British Columbia, there is a wide variety of specialized government-to-government agreements, as you are likely aware. There are very specific agreement frameworks for forestry, different ones for mining, another type of framework —

Senator Sorensen: I would like to get a question in to Ms. Makokis, if I could. Thank you, though. It is nice to hear that industry is paying attention.

Ms. Makokis, looking at some of your work in terms of teaching Indigenous studies and Indigenous law, I'm really interested in how the Canadian legal system can better incorporate Indigenous laws and legal traditions and whether it's a philosophical answer or if it's something — it would be interesting to know what you talk about in the work you do.

Ms. Makokis: Thank you for the question, senator. In the work that I do as a professor teaching future lawyers — law students at Windsor law — we have a course specifically designed and called Indigenous Legal Orders. We have professors that teach Anishinaabe, Haudenosaunee and *nehiyaw* laws. We teach from the perspective within our own people's laws and legal orders to students that would probably have never been exposed to those areas of law. We also teach them about how to use various arguments, if they are going to court as future

pour qu'un consentement soit obtenu dans les ententes sur les répercussions et les avantages qu'ils négociaient.

À bien des égards, l'industrie a évolué — comme elle le peut parce qu'elle se concentre plus précisément sur le projet par opposition au gouvernement — vers la volonté de négocier des ententes qui sont également conformes à la DNUDPA. En fait, c'est pour une raison très intelligente et simple, c'est-à-dire qu'elle préfère négocier des ententes bilatérales avec les Premières Nations et être en mesure de déterminer les modalités du consentement libre, préalable et éclairé dans son projet particulier plutôt que de le faire imposer par la Couronne. Je pense que, tant au niveau provincial que fédéral de la Colombie-Britannique, nous avons vu très peu de progrès, et nous ne savons donc pas ce que cela pourrait signifier si le cadre de réglementation commençait sur cette même voie.

La priorité sera probablement accordée aux ententes conclues de gouvernement à gouvernement plutôt qu'aux cadres législatifs substantiels. Il est presque toujours vrai que le droit contractuel évolue plus rapidement que le droit législatif, de sorte qu'il se peut que ce soit dans les négociations de gouvernement à gouvernement que nous puissions voir des progrès plus importants dans la capacité d'adapter ce à quoi ressemble un cadre de consentement pour un projet particulier. Je pense que les deux promoteurs vont plus vite, et je pense que la meilleure façon d'avancer dans un premier temps est sur une base de gouvernement à gouvernement.

En Colombie-Britannique, il existe une grande variété d'ententes spécialisées entre les gouvernements, comme vous le savez probablement. Il existe des cadres d'accord très précis pour la foresterie, d'autres cadres différents pour l'exploitation minière, un autre type de cadre...

La sénatrice Sorensen : J'aimerais poser une question à Me Makokis, si vous me le permettez. Je vous remercie, cependant. Il est agréable d'entendre que l'industrie porte attention.

Maître Makokis, en examinant certains de vos travaux en matière d'enseignement des études autochtones et du droit autochtone, je m'intéresse beaucoup à la façon dont le système juridique canadien peut mieux intégrer les lois et les traditions juridiques autochtones et à la question de savoir s'il s'agit d'une réponse philosophique ou si c'est quelque chose — il serait intéressant de savoir de quoi vous parlez dans votre travail.

Me Makokis : Je vous remercie de la question, sénatrice. Dans le travail que je fais en tant que professeure qui enseigne à de futurs avocats — des étudiants en droit à Windsor —, nous avons un cours spécialement conçu et appelé Ordres juridiques autochtones. Nous avons des professeurs qui enseignent les lois anishinabes, haudenosaunee et *nehiyaw*. Nous enseignons, dans la perspective des lois et des ordres juridiques de notre peuple, à des étudiants qui n'auraient probablement jamais été exposés à ces domaines du droit. Nous leur apprenons aussi comment

lawyers, and how you would present or bring in an argument using an Indigenous law.

I'm so big on education, and I think that this is a huge opportunity for Canadians, generally, through the mandates created, either through the Truth and Reconciliation Commission, or TRC, or through UNDA. This is where my hope lies — through the mass education of people and seeing the change further down the line.

From the time students start at the beginning of the semester until the end, their life changes in terms of how they see Indigenous legal issues and how they have perceived Indigenous issues between the Crown and Indigenous peoples generally. They are transformed. They go on to be our best allies and advocates within the legal system.

If we're going to be talking about implementation, my focus is on beefing up the education piece within the action plan because that is, I think, where we will see the most gain.

Senator Sorensen: Thank you very much.

Senator Coyle: Thank you to all of the witnesses. This is a very interesting discussion. I'll try to get my questions out quickly.

Grand Chief Merrick, you gave us such a detailed presentation. I look forward to actually reviewing the transcripts. One of the points that you made was about the uneven financial support that is in place from various departments. I believe you mentioned the issue particularly around First Nations citizenship and how that is such a centrally important part of the implementation of UNDRIP, and that there is either inadequate or non-existent resources to support that. Could you delve deeper into that for us, if I heard you correctly?

Ms. Merrick: Yes, that was correct. I made reference to that whole process because as a First Nation people under the Indian Act and what was to determine citizenship, the Métis were given the rights and they were funded through the work of citizenship with the Métis. They didn't have to go through any other process like how we go through our processes in determining our people. That was one of the things that we saw, and we didn't think that it was something that should have happened.

We're subject to the Indian Act, we realize that, but Canada's not even funding CIRNAC to reform that work. We want to ensure that we are able to create our own citizenship laws within our First Nations.

utiliser divers arguments, s'ils vont aux tribunaux en tant que futurs avocats, et comment présenter un argument en utilisant une loi autochtone.

Je porte beaucoup d'attention à l'éducation, et je pense que c'est une occasion énorme pour les Canadiens, en général, grâce aux mandats créés, soit par la Commission de vérité et réconciliation, ou CVR, ou par l'entremise de la LDNU. C'est là que réside mon espoir — grâce à l'éducation de masse des gens et à l'observation des changements qui s'ensuivront.

Depuis le début du semestre jusqu'à la fin, la vie des étudiants change en ce qui concerne la façon dont ils voient les questions juridiques autochtones et la façon dont ils perçoivent les questions autochtones entre la Couronne et les peuples autochtones en général. Ils sont transformés. Ils deviennent nos meilleurs alliés et défenseurs au sein du système juridique.

Si nous voulons parler de mise en œuvre, je me concentre sur le renforcement de la composante de l'éducation dans le plan d'action parce que c'est là, je crois, où nous verrons le plus de bénéfices.

La sénatrice Sorensen : Merci beaucoup.

La sénatrice Coyle : Merci à tous les témoins. C'est une discussion très intéressante. J'essaierai de poser rapidement mes questions.

Grande cheffe Merrick, vous nous avez fait une déclaration très détaillée. J'ai hâte de revoir les transcriptions. L'un des points que vous avez soulevés concernait le soutien financier inégal qui est en place provenant de divers ministères. Je crois que vous avez mentionné la question de la citoyenneté des Premières Nations et la façon dont il s'agit d'une partie tellement importante de la mise en œuvre de la DNUDPA et qu'il existe des ressources insuffisantes ou inexistantes pour appuyer cela. Pourriez-vous approfondir ce point pour nous, si je vous ai bien entendu?

Mme Merrick : Oui, c'était exact. J'ai parlé de tout ce processus parce qu'en tant que membres des Premières Nations en vertu de la Loi sur les Indiens et de ce qui devait déterminer la citoyenneté, les Métis ont obtenu les droits et ils ont été financés par le travail de citoyenneté avec les Métis. Ils n'ont pas eu à passer par d'autres processus comme la façon dont nous procédons pour déterminer nos gens. C'était l'une des choses que nous avons vues, et nous ne pensions pas que c'était quelque chose qui aurait dû se produire.

Nous sommes assujettis à la Loi sur les Indiens, nous en sommes conscients, mais le Canada ne finance même pas RCAANC pour réformer ce travail. Nous voulons nous assurer que nous sommes en mesure de créer nos propres lois sur la citoyenneté au sein de nos Premières Nations.

Senator Coyle: Thank you very much. I can see how that would be absolutely fundamental to everything else that you want to do.

Ms. Merrick: Yes.

Senator Coyle: Mr. Alexander, you gave a very interesting presentation in that absolute essential connection between the two arms as you have identified them, the governance arm and the economic arm, and how if you have one of those arms tied behind your back, the other is not going to work either. That was very interesting and helpful.

You mentioned that you have a unique situation in B.C. in terms of Canada, where you have the B.C. UNDRIP moving ahead, it was earlier and it's further developed in terms of implementation than the federal relationship.

You have talked about the big contrast. Are there some lessons from the B.C. implementation that would be helpful to this conversation right now about the implementation of the federal UNDRIP relationship?

Mr. Alexander: Thank you very much, senator. One of the things we shared very early on with the Department of Justice as they developed the legislation and also during the UNDA Action Plan is there were these lessons to be learned. That was one of the things that B.C. First Nations particularly wanted to share.

One of the areas particularly that is in reference to even the previous question is the development of what we call the interim legislative process, which is a fairly coherent approach to how legislation should be developed so that it may be made consistent with UNDRIP, which, of course, as you know, is one of the requirements of the act.

In British Columbia, similarly to what we are experiencing at the federal level, we initially experienced a very ad hoc, ministry-by-ministry, inconsistent approach and a lack of education across the bureaucracy. There needed to be education appropriately across the bureaucracy. There needed to be clear and coherent direction from the political masters to the appropriate deputies that this was something that was going to require significant change. Of course, there needed to be substantial resources, but one of the things that really helps guide us is that we have a public-facing document that was co-developed with the First Nations Leadership Council called the interim legislative process that maps out how right holders can and should participate in co-development of legislation.

That is something that still remains fairly absent at the federal level, even though they have access to that public-facing document; there hasn't been an embracing of a significant

La sénatrice Coyle : Merci beaucoup. Je vois comment cela serait absolument fondamental pour tout ce que vous voulez faire d'autre.

Mme Merrick : Oui.

La sénatrice Coyle : Maître Alexander, vous avez fait un exposé très intéressant sur ce lien absolument essentiel entre les deux volets que vous avez relevés, la gouvernance et l'économie, et que si l'un de ces volets fait défaut, l'autre ne fonctionnera pas non plus. C'était très intéressant et utile.

Vous avez mentionné que vous avez une situation unique en Colombie-Britannique en ce qui concerne le Canada, où la DNUDPA de la Colombie-Britannique va de l'avant. Elle a été lancée plus tôt et elle est plus élaborée en termes de mise en œuvre que la relation fédérale.

Vous avez parlé du grand contraste. Est-ce qu'il y a des leçons à tirer de la mise en œuvre de la Colombie-Britannique qui pourraient être utiles à cette conversation en ce moment au sujet de la mise en œuvre de la relation fédérale avec la DNUDPA?

Me Alexander : Merci beaucoup, sénatrice. L'une des choses dont nous avons fait part très tôt au ministère de la Justice au moment de l'élaboration du projet de loi et aussi pendant le Plan d'action de la LDNU, c'est que ces leçons devaient être apprises. C'est une des choses que les Premières Nations de la Colombie-Britannique voulaient particulièrement communiquer.

L'un des domaines en particulier qui se rapporte même à la question précédente est l'élaboration de ce que nous appelons le processus législatif intérimaire, qui est une approche assez cohérente de la façon dont la loi devrait être élaborée afin d'être conforme à la DNUDPA, qui, bien sûr, comme vous le savez, est une des exigences de la loi.

En Colombie-Britannique, comme c'est le cas au niveau fédéral, nous avons d'abord connu une approche très ponctuelle, ministère par ministère, et incohérente, ainsi qu'un manque d'éducation dans l'ensemble de l'administration publique. Il fallait que l'éducation soit appropriée dans l'ensemble de l'administration publique. Il fallait que les maîtres politiques donnent aux députés compétents une direction claire et cohérente selon laquelle il s'agirait d'une chose qui nécessiterait des changements importants. Bien sûr, il fallait des ressources importantes, mais l'une des choses qui nous aident vraiment à nous guider est que nous avons un document public qui a été élaboré conjointement avec le Conseil des leaders des Premières Nations, appelé le processus législatif provisoire, qui décrit comment les titulaires de droits peuvent et doivent participer à l'élaboration conjointe de la loi.

Il s'agit là d'une chose qui reste encore assez absente au niveau fédéral, même s'ils ont accès à ce document public. Il n'y a pas eu de changement significatif. Peut-être qu'à son point le

change. Maybe, at its most fundamental, there is a reluctance to that dramatic of a change in embracing UNDRIP implementation at the federal level.

Senator Coyle: Thank you. It could be very useful for us to have a look at that document to see what the applicability would be to the federal situation. Otherwise, it sounds like we're going to spin some wheels here for quite some time if we don't get that very fundamental process that has to be compliant with the principles of UNDRIP, as you say.

I'll ask my question quickly, but you may need to put your answer in writing if you don't have time, Ms. Makokis. Thank you for your presentation.

You mentioned a couple of levels of concern. One was concern that results from the international meetings that you talked about were not going to be honoured, and the other was alarm bells in I believe it was Alberta and in the Northwest Territories you were referring to about the UNDRIP legislation as well as the Action Plan. If there is anything specific you could highlight in more detail of what those alarm bells are or were, and what the concerns were in terms of honouring the results of those international meetings, I would really appreciate it if you could provide those to our committee. You probably don't have time for the answer right now.

Ms. Makokis: Thank you, senator. I can provide it in writing or I could quickly speak to the issue of domesticating international standards in law under federal legislation. That was it.

The Chair: If you can do it very quickly, Ms. Makokis, that would be great.

Ms. Makokis: As someone who participated in these meetings and received these international documents within international caucuses, there has always been the concern of the domestication of international treaties and the international standards when they become federal law, and that is the biggest issue I see with this.

The nature of the articles within the declaration gets reduced and minimized through the federal and provincial legislative processes. I can explain better in a written response, but just generally, at a high level, it is the domestication of international rights.

Senator Coyle: Thank you very much.

Senator Prosper: Thank you to the witnesses. I want to follow up on a couple of Senator Coyle's questions here. I want to go to Mr. Alexander first and then to Grand Chief Merrick.

When I was listening to your testimony, I found it very instructive, Mr. Alexander, that you provided a comparative with respect to what has taken place provincially and some of the lack

plus fondamental, il y a une réticence à ce changement dramatique d'adoption de la mise en œuvre de la DNUDPA au niveau fédéral.

La sénatrice Coyle : Je vous remercie. Il pourrait être très utile que nous examinions ce document pour voir quelle serait l'applicabilité à la situation fédérale. Autrement, on dirait qu'on va faire des efforts inutiles pendant un certain temps si on n'obtient pas ce processus très fondamental qui doit être conforme aux principes de la DNUDPA, comme vous le dites.

Je vais poser ma question rapidement, mais il se peut que vous ayez besoin de mettre votre réponse par écrit si vous n'avez pas le temps, maître Makokis. Merci de votre déclaration.

Vous avez mentionné quelques préoccupations. L'une était que les résultats des réunions internationales dont vous avez parlé n'allaient pas être honorés, et l'autre était les signaux d'alarme qui ont été lancés en Alberta et dans les Territoires du Nord-Ouest, si je ne m'abuse, concernant la loi sur la DNUDPA ainsi que le plan d'action. S'il y a quelque chose de précis que vous pourriez souligner sur quels sont ou quels étaient ces signaux d'alarme et quelles étaient les inquiétudes à l'égard du respect des résultats de ces réunions internationales, je vous serais reconnaissant de bien vouloir les communiquer à notre comité. Vous n'avez probablement pas le temps de répondre pour l'instant.

Me Makokis : Merci, sénatrice. Je peux fournir la réponse par écrit ou je pourrais parler rapidement de la question d'incorporer des normes internationales dans la loi fédérale. C'est tout.

Le président : Si vous pouvez le faire très rapidement, maître Makokis, ce serait formidable.

Me Makokis : En tant que personne qui a participé à ces réunions et qui a reçu ces documents internationaux au sein des caucus internationaux, il y a toujours eu la préoccupation d'incorporer des traités internationaux et des normes internationales lorsqu'ils deviennent des lois fédérales, et c'est la plus grande question que je vois à ce sujet.

La nature des articles de la déclaration est réduite et réduite au minimum par les processus législatifs fédéraux et provinciaux. Je peux mieux expliquer dans une réponse écrite, mais de façon générale, à un niveau élevé, c'est la nationalisation des droits internationaux.

La sénatrice Coyle : Merci beaucoup.

Le sénateur Prosper : Merci aux témoins. Je voudrais donner suite à quelques questions de la sénatrice Coyle. Je veux d'abord parler à M. Alexander, puis à la grande cheffe Merrick.

Lorsque j'ai écouté votre témoignage, j'ai trouvé très instructif, M. Alexander, que vous ayez fourni un comparatif concernant ce qui s'est passé au niveau provincial et une

of direction, lack of commitment and lack of funding that was exhibited on the federal side of things, and you outlined some of the positive provincial approaches, like early engagement in provincial law at the front end.

You also mentioned the First Nation perspective of oversaturation, that there is a reciprocal duty on First Nations and how that could be exhibited as a considerable weight in the absence of funding and capacity. I'm hoping you can extend upon that.

My second question goes to Grand Chief Merrick. Again, Senator Coyle delved into the subject of citizenship. You mentioned that a number of times. I think Senator Coyle's question went to along the lines of funding and capacity development in that regard. It was stressed on a number of occasions by yourself. Can you highlight for purposes of the committee the significance of the development of a citizenship code, what that in essence means for your First Nations within the AMC?

Mr. Alexander: Thank you, Senator Prosper. Happy to see you in your not-so-new position, but happy to see you again.

It's interesting. The two subject matters very much come together. In B.C., in all the assemblies, we heard from a wide variety of First Nations about this issue of oversaturation where the duty to consult was marching forward, as it does, the consultation referrals were already building and the capacity to respond to those referrals varies from nation to nation.

Simultaneously, now there is a really significant opportunity to start legal reform, and we heard from many First Nations that this was causing saturation, and so did the provincial government. So the provincial government's response to that was to create a \$200 million legacy fund which they placed in the New Relationship Trust. Now First Nations in British Columbia can access I think it's about \$1.4 million over three years to allow them to engage expert advice and essentially gain the resources that they need to build internally to be able to engage in the wide variety of Declaration on the Rights of Indigenous Peoples Act, or DRIPA, implementation. That's what we call our legislation.

That same information was similarly shared as a lesson learned to the federal government. In truth, it's really just a lack of funding. They know there is a necessity for funding. They can appreciate with the 700 plus First Nations in Canada, in the Métis communities and Inuit communities that engaging right holders would need a substantial fund, but really it is literally an impoverished approach in the sense that there is not sufficient funding provided. You can see what the solution would be, but either there isn't the financial capacity or it's not a financial

partie du manque d'orientation, d'engagement et de financement qui a été exposé du côté fédéral, et vous avez décrit certaines des approches provinciales positives, comme l'engagement précoce dans le droit provincial.

Vous avez également mentionné la perspective de la sursaturation des Premières Nations, le fait qu'il y a une obligation réciproque pour les Premières Nations et la façon dont cela pourrait être démontré comme un poids considérable en l'absence de financement et de capacité. J'espère que vous pourrez approfondir ce point.

Ma deuxième question s'adresse à la grande cheffe Merrick. Encore une fois, la sénatrice Coyle s'est penchée sur la question de la citoyenneté. Vous l'avez mentionné plusieurs fois. Je pense que la question de la sénatrice Coyle a été abordée dans le sens du financement et du renforcement des capacités à cet égard. Il a été souligné à plusieurs reprises par vous-même. Pouvez-vous souligner, pour la gouverne du comité, l'importance de l'élaboration d'un code de la citoyenneté, ce que cela signifie essentiellement pour vos Premières Nations au sein de l'ACM?

Me Alexander : Merci, sénateur Prosper. Heureux de vous voir dans vos fonctions pas si nouvelles, mais heureux de vous revoir.

C'est intéressant. Les deux sujets sont très liés. En Colombie-Britannique, dans toutes les assemblées, nous avons entendu un grand nombre de Premières Nations parler de cette question de sursaturation où pendant que le devoir de consulter allait de l'avant, comme c'est le cas, les renvois liés à la consultation étaient déjà en train de se constituer et la capacité de répondre à ces renvois variait d'une nation à l'autre.

Simultanément, il y a maintenant une occasion vraiment importante de commencer une réforme juridique, et de nombreuses Premières Nations nous ont dit que cela causait la saturation, tout comme le gouvernement provincial. Le gouvernement provincial a donc réagi en créant un fonds de 200 millions de dollars qu'il a placé dans le New Relationship Trust. Maintenant, les Premières Nations de la Colombie-Britannique peuvent avoir accès, je crois, à environ 1,4 million de dollars sur trois ans pour leur permettre d'obtenir des conseils d'experts et, essentiellement, d'obtenir les ressources dont elles ont besoin à l'interne pour pouvoir participer à la vaste mise en œuvre de la Loi sur la Déclaration sur les droits des peuples autochtones, ou LDDPA. C'est ce que nous appelons notre loi.

Cette même information a également été communiquée comme une leçon apprise au gouvernement fédéral. En vérité, c'est juste un manque de financement. Il sait qu'il est nécessaire d'accorder des fonds. Il peut comprendre, avec les plus de 700 Premières Nations au Canada, dans les communautés métisses et inuites, que l'engagement des titulaires de droits aurait besoin de fonds considérables, mais c'est littéralement une approche appauvrie en ce sens qu'il n'y a pas suffisamment de financement. Vous pouvez voir quelle serait la solution, mais

priority to establish a similar federal fund. Because there is so much diversity within a particular First Nation and such a wide geographic area, they have almost seemed stifled with the solution on how to appropriately engage and create a funding source that First Nations as right holders, regional groups and the national level can engage. That stifling has almost created inactivity or just a poor funding approach.

But it is also just not a priority of government, at least that's the general sense that there is not a significant investment being placed on what is clearly a needed solution.

Senator Prosper: Thank you. Grand Chief, if you can offer anything with respect to jurisdiction over citizenship, I would appreciate it.

Ms. Merrick: [*Indigenous language spoken*]

Thank you for the question. Our people have always been rights holders in terms of our treaties, in terms of designation and whatnot. In terms of citizenship and the recognition of those treaty rights in terms of citizenship, we based our relationships on *wahkotowin* which is in relation to your family, in relation to your nation, in relation to that.

But with the colonial system that we have in place now, it eliminates our people at a very fast pace. That's where it comes down to the 6(1) and 6(2) definitions, and eventually you won't have treaty people in this country if that continues. We need to be able to determine our own citizenship laws within our own nations so that we don't have to go through the Indian Act.

I go back to the Métis in terms of how they determine their citizens. Every step of the way they were funded to be able to do that, so we should get the same privilege as treaty people.

Senator Prosper: Thank you, Grand Chief.

Ms. Merrick: Thanks for the question.

The Chair: Thank you, Grand Chief and thank you, Senator Prosper.

Senator Greenwood: Good morning, everyone, and thank you for being here today. It's been really interesting. I've been taking lots of notes. I know we don't have much time, I have the last 30 seconds.

My question is for Ms. Makokis. I'm very interested in reading your paper around the declaration as an international instrument and its domestication. You also talked about education, which is also something near and dear to my heart. I

soit il n'y a pas de capacité financière, soit il n'y a pas de priorité financière d'établir un fonds fédéral semblable. Comme il y a tellement de diversité au sein d'une Première Nation donnée et d'une région géographique aussi étendue, le gouvernement a presque semblé étouffé par la solution de la façon appropriée d'engager et de créer une source de financement que les Premières Nations peuvent engager en tant que titulaires de droits, groupes régionaux et à l'échelle nationale. Cet étouffement a presque créé l'inactivité ou simplement une approche de financement médiocre.

Mais ce n'est pas non plus une priorité du gouvernement, du moins c'est le sentiment général que l'on n'investit pas beaucoup dans ce qui est manifestement une solution nécessaire.

Le sénateur Prosper : Je vous remercie. Grande cheffe, si vous pouvez offrir quelque chose au sujet de la compétence en matière de citoyenneté, je vous en serais reconnaissant.

Mme Merrick : [*mots prononcés en langue autochtone*]

Je vous remercie de la question. Notre peuple a toujours été détenteur de droits en termes de traités, de désignation et autres. En ce qui concerne la citoyenneté et la reconnaissance de ces droits issus de traités en termes de citoyenneté, nous avons fondé nos relations sur *wahkotowin*, ce qui signifie être lié à sa famille et à sa nation.

Mais avec le système colonial que nous avons en place aujourd'hui, il élimine notre peuple à un rythme très rapide. C'est là qu'interviennent les définitions des paragraphes 6(1) et 6(2), et vous n'aurez plus de personnes issues de traités dans ce pays si cette situation se poursuit. Nous devons être en mesure d'établir nos propres lois sur la citoyenneté au sein de nos propres nations afin de ne pas avoir à passer par la Loi sur les Indiens.

Je reviens aux Métis sur la façon dont ils déterminent leurs citoyens. Ils ont été financés à toutes les étapes, si bien que nous devrions bénéficier du même privilège en tant que signataires de traités.

Le sénateur Prosper : Je vous remercie, grande cheffe.

Mme Merrick : Je vous remercie de la question.

Le président : Je vous remercie, grande cheffe et merci, sénateur Prosper.

La sénatrice Greenwood : Bonjour à tous, et merci d'être ici aujourd'hui. Cela a été vraiment intéressant. J'ai pris beaucoup de notes. Je sais que nous n'avons pas beaucoup de temps; j'ai les 30 dernières secondes.

Ma question s'adresse à Me Makokis. Je suis très intéressée à lire votre document sur la déclaration en tant qu'instrument international et sa nationalisation. Vous avez aussi parlé de l'éducation, qui est aussi quelque chose qui me tient beaucoup à

wonder if in these last few seconds that we have together if there are some elements of education that you think would be critical for others to know. I would just like to give you that opportunity to share some of that thinking and some of the elements that you believe would be really important for others to know.

Ms. Makokis: Thank you, Senator Greenwood, for the question. As an educator and professor, in the work that I do not only teaching within a law school but also teaching to governments and industry, it's significant to teach them about the treaty and the treaty relationship because for us as treaty people, it is the core of the relationship that we have with the Crown.

Most often what I see is the public school system teaches it from the position that the treaties are something of the past, and they are not. They are alive. They continue into perpetuity, as long as the sun shines, the grass grows and the waters flow. We need people to understand that treaties are enduring and forever. When they understand the treaties from our perspective, it changes people's understanding of how they relate to the land that they live, work and play on; the responsibilities and obligations they have as a treaty beneficiary or partner on the other side. It just changes the nature of how they relate to Indigenous peoples generally. They have much more respect. They also recognize that when we entered into these treaties, we did so with our own laws and legal orders, and there comes another layer of understanding.

In the work that I do, I also do a lot of treaty education. When I do that, I can see the changes in people after they hear about our side and our perspective of that.

Senator Greenwood: Thank you.

The Chair: Thank you, Senator Greenwood. Ms. Makokis, I will go to you for the last question, but if you could provide the answer in writing due to time constraints, I would really appreciate that.

You touched on some items in the Action Plan that may off-load the Crown's responsibility, for example, by Shared Priority 27 of the Service Transfer Policy, which proposes to transfer delivery of federal programs and services to Indigenous governments. Would you provide more details about the problem you would foresee with this?

Ms. Makokis: Thank you for the question, Mr. Chair.

In my work as an advisor, I also look at agreements that come through. Some of the things that I'm noticing is the federal government is off-loading funding agreements to organizations,

cœur. Je me demande, dans ces dernières secondes que nous avons ensemble, s'il y a des éléments de l'éducation qui, selon vous, seraient essentiels pour que d'autres le sachent. Je voudrais simplement vous donner l'occasion de nous faire part de certaines de ces réflexions et de certains des éléments qui, selon vous, seraient vraiment importants pour les autres.

Me Makokis : Je vous remercie, sénatrice Greenwood, de la question. En tant qu'éducatrice et professeure, dans mon travail d'enseignante non seulement dans une école de droit, mais aussi aux gouvernements et dans l'industrie, il est important de leur enseigner sur le traité et la relation avec les traités parce que, pour nous, en tant que personnes visées par un traité, c'est le cœur des relations que nous entretenons avec la Couronne.

Le plus souvent, je vois que le système scolaire public l'enseigne de la position que les traités sont quelque chose du passé, et ils ne le sont pas. Ils existent encore. Ils se perpétuent, tant que le soleil brille, l'herbe pousse et les eaux coulent. Nous avons besoin que les gens comprennent que les traités sont durables et éternels. Lorsqu'ils comprennent les traités de notre point de vue, ils changent la compréhension de la façon dont ils se rapportent à la terre sur laquelle ils vivent, travaillent et jouent; les responsabilités et les obligations qu'ils ont en tant que bénéficiaires des traités ou partenaires de l'autre côté. Il ne fait que modifier la nature de leur relation avec les peuples autochtones en général. Ils ont beaucoup plus de respect. Ils reconnaissent également que lorsque nous avons conclu ces traités, nous l'avons fait avec nos propres lois et ordres juridiques, et il y a une autre couche de compréhension.

Dans le cadre de mon travail, je fais aussi beaucoup d'éducation liée aux traités. Quand je fais ça, je peux voir les changements chez les gens après qu'ils ont entendu notre version et notre point de vue à ce sujet.

La sénatrice Greenwood : Je vous remercie.

Le président : Merci, sénatrice Greenwood. Maître Makokis, je vais vous poser la dernière question, mais si vous pouviez fournir la réponse par écrit en raison des contraintes de temps, je vous en serais très reconnaissant.

Vous avez abordé certains éléments du plan d'action qui peuvent décharger la responsabilité de l'État, par exemple, la priorité partagée 27 de la Politique sur le transfert de services, qui propose de transférer la prestation des programmes et services fédéraux aux gouvernements autochtones. Pourriez-vous fournir plus de détails sur le problème que vous envisageriez avec ceci?

Me Makokis : Je vous remercie de votre question, monsieur le président.

Dans mon travail de conseillère, je me penche également sur les ententes qui ont été conclues. Ce que je remarque, c'est que le gouvernement fédéral délègue les ententes de financement aux

and then First Nations enter into funding agreements with the organization. Eventually, the federal government will likely cut off the relationship or the tie from the feds to the First Nation.

I see a potential issue there where there would be a transfer of liability and the fiduciary obligation from the federal Crown onto other service deliverers. That's why I talked about the white paper because in the white paper it talks about off-loading jurisdiction, roles and responsibilities onto another service deliverer, and that's what I'm referring to when I mention the concerns that I have around that.

The Chair: Thank you very much for that. The time for this panel is complete. I wish to again thank our witnesses for joining us today. If you do wish to make any subsequent submissions, please feel free to do so. Send them to Ms. Mugny, our clerk, within seven days. She will be more than happy to receive them.

(The committee continued in camera.)

organisations, puis que les Premières Nations concluent des ententes de financement avec l'organisation. Finalement, le gouvernement fédéral va probablement rompre la relation ou le lien entre le gouvernement fédéral et la Première Nation.

Je vois là un problème potentiel où il y aurait un transfert de responsabilité et de l'obligation fiduciaire de la Couronne fédérale à d'autres fournisseurs de services. C'est pourquoi j'ai parlé du livre blanc parce que dans le livre blanc, il est question de refiler la compétence, les rôles et les responsabilités à un autre fournisseur de services, et c'est ce à quoi je fais référence lorsque je mentionne les préoccupations que j'ai à cet égard.

Le président : Merci beaucoup. Ce groupe de discussion est terminé. Je tiens à remercier à nouveau nos témoins de s'être joints à nous aujourd'hui. Si vous désirez présenter des observations subséquentes, n'hésitez pas à le faire. Envoyez-les à Mme Mugny, notre greffière, dans les sept jours. Elle sera ravie de les recevoir.

(La séance se poursuit à huis clos.)
