



Third Session
Fortieth Parliament, 2010-11

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Aboriginal Peoples

Chair:

The Honourable GERRY ST. GERMAIN, P.C.

Wednesday, February 2, 2011
Tuesday, February 8, 2011
Wednesday, February 9, 2011

Issue No. 17

First, second and third meetings on:
Bill S-11, An Act respecting the safety of
drinking water on first nation lands

WITNESSES:
(See back cover)

Troisième session de la
quarantième législature, 2010-2011

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Peuples autochtones

Président :

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

Le mercredi 2 février 2011
Le mardi 8 février 2011
Le mercredi 9 février 2011

Fascicule n^o 17

Première, deuxième et troisième réunions concernant :
Le projet de loi S-11, Loi concernant la salubrité de
l'eau potable sur les terres des Premières Nations

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

STANDING SENATE COMMITTEE ON
ABORIGINAL PEOPLES

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

The Honourable Lillian Eva Dyck, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

| | |
|------------------|-------------------|
| Banks | Lovelace Nicholas |
| Brazeau | Patterson |
| * Cowan | Poirier |
| (or Tardif) | Raine |
| Dallaire | Sibbeston |
| Demers | Stewart Olsen |
| Dyck | |
| * LeBreton, P.C. | |
| (or Comeau) | |

* Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

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

The Honourable Senator Patterson replaced the Honourable Senator Ataullahjan (*February 9, 2011*).

The Honourable Senator Dyck replaced the Honourable Senator Campbell (*February 9, 2011*).

The Honourable Senator Banks replaced the Honourable Senator Dyck (*February 8, 2011*).

The Honourable Senator Ataullahjan replaced the Honourable Senator Patterson (*February 4, 2011*).

The Honourable Senator Raine replaced the Honourable Senator Lang (*February 4, 2011*).

The Honourable Senator Lang replaced the Honourable Senator Raine (*February 1, 2011*).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
PEUPLES AUTOCHTONES

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

Vice-présidente : L'honorable Lillian Eva Dyck

et

Les honorables sénateurs :

| | |
|------------------|-------------------|
| Banks | Lovelace Nicholas |
| Brazeau | Patterson |
| * Cowan | Poirier |
| (ou Tardif) | Raine |
| Dallaire | Sibbeston |
| Demers | Stewart Olsen |
| Dyck | |
| * LeBreton, C.P. | |
| (ou Comeau) | |

* Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

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

L'honorable sénateur Patterson a remplacé l'honorable sénateur Ataullahjan (*le 9 février 2011*).

L'honorable sénateur Dyck a remplacé l'honorable sénateur Campbell (*le 9 février 2011*).

L'honorable sénateur Banks a remplacé l'honorable sénateur Dyck (*le 8 février 2011*).

L'honorable sénateur Ataullahjan a remplacé l'honorable sénateur Patterson (*le 4 février 2011*).

L'honorable sénateur Raine a remplacé l'honorable sénateur Lang (*le 4 février 2011*).

L'honorable sénateur Lang a remplacé l'honorable sénateur Raine (*le 1^{er} février 2011*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Tuesday, December 14, 2010:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Brazeau, seconded by the Honourable Senator Lang, for the second reading of Bill S-11, An Act respecting the safety of drinking water on first nation lands.

After debate,

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

The bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator Brazeau moved, seconded by the Honourable Senator Segal, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples.

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

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 14 décembre 2010 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Brazeau, appuyée par l'honorable sénateur Lang, tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-11, Loi concernant la salubrité de l'eau potable sur les terres des Premières Nations.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, avec dissidence.

Le projet de loi est alors lu pour la deuxième fois, avec dissidence.

L'honorable sénateur Brazeau propose, appuyé par l'honorable sénateur Segal, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des peuples autochtones.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Gary W. O'Brien

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, February 2, 2011
(34)

[*English*]

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

Members of the committee present: The Honourable Senators Brazeau, Campbell, Dallaire, Demers, Dyck, Lang, Patterson, Poirier, St. Germain, P.C., and Stewart Olsen (10).

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

In attendance: Tonina Simeone and Danielle Lussier, Analysts, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament; and Ceri Au, Communications Officer, Communications Directorate.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, December 14, 2010, the committee began its consideration of Bill S-11, An Act respecting the safety of drinking water on first nation lands.

WITNESSES:*Indian and Northern Affairs Canada:*

Christine Cram, Assistant Deputy Minister, Education and Social Development Programs and Partnerships;

Karl Carisse, Senior Director, Strategic Initiatives Directorate, Community Infrastructure Branch, Education and Social Development Programs and Partnerships.

Health Canada:

Shelagh Jane Woods, Director General, Primary Health Care and Public Health, First Nations and Inuit Health Branch.

Department of Justice Canada:

Paul Salembier, General Counsel.

Ms. Cram made a statement and, together with Mr. Carisse, Mr. Salembier and Ms. Woods, answered questions.

At 8:24 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the chair.

ATTEST:

La greffière suppléante du comité,

Jessica Richardson

Acting Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 2 février 2011
(34)

[*Traduction*]

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

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Brazeau, Campbell, Dallaire, Demers, Dyck, Lang, Patterson, Poirier, St. Germain, C.P., et Stewart Olsen (10).

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

Également présentes : Tonina Simeone et Danielle Lussier, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement; et Ceri Au, agente de communications, Direction des communications.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 14 décembre 2010, le comité entreprend son étude du projet de loi S-11, Loi concernant la salubrité de l'eau potable sur les terres des Premières Nations.

TÉMOINS :*Affaires indiennes et du Nord Canada :*

Christine Cram, sous-ministre adjointe, Programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social;

Karl Carisse, directeur principal, Direction des initiatives stratégiques, Direction générale des infrastructures communautaires, Programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social.

Santé Canada :

Shelagh Jane Woods, directrice générale, Direction des soins de santé primaires et de la santé publique, Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits.

Ministère de la Justice Canada :

Paul Salembier, avocat général.

Mme Cram fait une déclaration puis, avec M. Carisse, M. Salembier et Mme Woods, répond aux questions.

À 20 h 24, il est convenu que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, Tuesday, February 8, 2011
(35)

[English]

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

Members of the committee present: The Honourable Senators Ataullahjan, Brazeau, Campbell, Dallaire, Demers, Poirier, Raine, Sibbeston, St. Germain, P.C. and Stewart Olsen (10).

In attendance: Tonina Simeone, Analyst, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament; and Mona Ishack, Communications Officer, Communications Directorate.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, December 14, 2010, the committee continued its consideration of Bill S-11, An Act respecting the safety of drinking water on first nation lands.

WITNESSES:

Assembly of First Nations:

Shawn (A-in-chut) Atleo, National Chief;
David Nahwegahbow, Senior Legal Counsel;
Irving Leblanc, Director of Infrastructure.

Chiefs of Ontario:

Angus Toulouse, Regional Chief of Ontario;
Johanna Lazore, Senior Advisor.

Mr. Atleo made a statement and, together with Mr. Nahwegahbow answered questions.

At 10:40 a.m., the committee suspended.

At 10:45 a.m., the committee resumed.

Mr. Toulouse made a statement and answered questions.

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

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, February 9, 2011
(36)

[English]

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

Members of the committee present: The Honourable Senators Banks, Brazeau, Dallaire, Demers, Patterson, Poirier, Raine, St. Germain, P.C., Sibbeston and Stewart Olsen (10).

OTTAWA, le mardi 8 février 2011
(35)

[Traduction]

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

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Ataullahjan, Brazeau, Campbell, Dallaire, Demers, Poirier, Raine, Sibbeston, St. Germain, C.P., et Stewart Olsen (10).

Également présentes : Tonina Simeone, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement; et Mona Ishack, agente de communications, Direction des communications.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 14 décembre 2010, le comité poursuit son étude du projet de loi S-11, Loi concernant la salubrité de l'eau potable sur les terres des Premières Nations.

TÉMOINS :

Assemblée des Premières Nations :

Shawn (A-in-chut) Atleo, chef national;
David Nahwegahbow, conseiller juridique principal;
Irving Leblanc, directeur des Infrastructures.

Chefs de l'Ontario :

Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario;
Johanna Lazore, conseillère principale.

M. Atleo fait une déclaration puis, avec M. Nahwegahbow, répond aux questions.

À 10 h 40, la séance est suspendue.

À 10 h 45, la séance reprend.

M. Toulouse fait une déclaration, puis répond aux questions.

À 11 h 30, il est convenu que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 9 février 2011
(36)

[Traduction]

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

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Banks, Brazeau, Dallaire, Demers, Patterson, Poirier, Raine, St. Germain, C.P., Sibbeston et Stewart Olsen (10).

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

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, December 14, 2010, the committee continued its consideration of Bill S-11, An Act respecting the safety of drinking water on first nation lands.

WITNESSES:

Assembly of Manitoba Chiefs:

Ron Evans, Grand Chief.

Union of British Columbia Indian Chiefs:

Chief Robert Chamberlin, Vice-President.

Institute on Governance:

John Graham, Senior Associate;

Jane Fulford, Vice-President, Aboriginal Governance.

Mr. Evans and Mr. Chamberlin each made a statement and together answered questions.

At 8:20 p.m., the committee suspended.

At 8:25 p.m., the committee resumed.

Mr. Graham and Ms. Fulford each made a statement and together answered questions.

At 9:22 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the chair.

ATTEST:

Également présente : Tonina Simeone, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 14 décembre 2010, le comité poursuit son étude du projet de loi S-11, Loi concernant la salubrité de l'eau potable sur les terres des Premières Nations.

TÉMOINS :

Assembly of Manitoba Chiefs :

Ron Evans, grand chef.

Union of British Columbia Indian Chiefs :

Chef Robert Chamberlin, vice-président.

Institut sur la gouvernance :

John Graham, associé principal;

Jane Fulford, vice-présidente, Gouvernance autochtone.

MM. Evans et Chamberlin font chacun une déclaration puis, ensemble, répondent aux questions.

À 20 h 20, la séance est suspendue.

À 20 h 25, la séance reprend.

M. Graham et Mme Fulford font chacun une déclaration puis, ensemble, répondent aux questions.

À 21 h 22, il est convenu que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Marcy Zlotnick

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, February 2, 2011

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, to which was referred Bill S-11, An Act respecting the safety of drinking water on first nation lands, met this day at 6:45 p.m. to give consideration to the bill.

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

[*English*]

The Chair: Honourable senators, good evening. I welcome all honourable senators and members of the public who are watching this meeting of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples. They will be watching either on CPAC or on the web.

I am Senator St. Germain, from British Columbia, and I have the honour of chairing this committee. The mandate is to examine legislation in matters relating to the Aboriginal peoples of Canada generally.

This evening we begin the study of Bill S-11, An Act respecting the safety of drinking water on first nation lands. We will hear from four witnesses from three departments: Indian and Northern Affairs Canada, the Department of Justice Canada and Health Canada.

[*Translation*]

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

[*English*]

The deputy chair of this committee is Senator Dyck, from Saskatchewan. Next to her is Senator Campbell, from British Columbia; Senator Dallaire, from Quebec; Senator Banks, from Alberta; Senator Poirier, from New Brunswick; Senator Stewart Olsen, also from New Brunswick; Senator Brazeau, from Quebec; Senator Lang, from Yukon; Senator Demers, also from the province of Quebec; and last but not least, Senator Patterson, from Nunavut.

Members of the committee, please help me in welcoming our witnesses. From Indian and Northern Affairs Canada, we have Christine Cram, Assistant Deputy Minister, Education and Social Development Programs and Partnerships; and Karl Carisse, Senior Director, Strategic Initiatives Directorate, Community Infrastructure Branch, Education and Social Development Programs and Partnerships. From Health Canada, we have Shelagh Jane Woods, Director General, Primary Health Care and Public Health, First Nations and Inuit Health Branch; and from the Department of Justice Canada, we have Paul Salembier, General Counsel.

I do not know how many presentations we have, but we ask witnesses, as we usually do, to keep presentations as concise and precise as possible because we will have questions on this legislation.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 2 février 2011

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 45, pour étudier le projet de loi S-11, Loi concernant la salubrité de l'eau potable sur les terres des Premières Nations.

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

[*Traduction*]

Le président : Bonsoir, honorables sénateurs. Je souhaite la bienvenue à tous les honorables sénateurs et à tous nos téléspectateurs sur CPAC ou sur le web.

Je suis le sénateur St. Germain, de la Colombie-Britannique, et j'ai l'honneur de présider le comité. Notre mandat est d'étudier les lois qui traitent de questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada.

Ce soir, nous entamons l'étude du projet de loi S-11, Loi concernant la salubrité de l'eau potable sur les terres de Premières Nations. Nous accueillons quatre témoins de trois ministères : le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, le ministère de la Justice et Santé Canada.

[*Français*]

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

[*Traduction*]

Le vice-président du comité est le sénateur Dyck, de la Saskatchewan. À ses côtés, nous avons le sénateur Campbell, de la Colombie-Britannique; le sénateur Dallaire, du Québec; le sénateur Banks, de l'Alberta; le sénateur Poirier, du Nouveau-Brunswick; le sénateur Stewart Olsen, aussi du Nouveau-Brunswick; le sénateur Brazeau, du Québec; le sénateur Lang, du Yukon; le sénateur Demers, aussi du Québec. Enfin, et ce n'est pas le moindre, nous avons le sénateur Patterson, du Nunavut.

Honorables sénateurs, je vous prie de vous joindre à moi pour accueillir nos témoins. Du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, nous avons Christine Cram, sous-ministre adjointe, Programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social, et Karl Carisse, directeur principal, Direction des initiatives stratégiques, Direction générale des infrastructures communautaires, Programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social. De Santé Canada, nous accueillons Sheilagh Jane Woods, directrice générale, Direction des soins de santé primaires et de la santé publique, Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits; le ministère de la Justice est représenté par Paul Salembier, avocat général.

Je ne sais pas combien d'exposés nous avons, mais nous demandons aux témoins, comme c'est notre habitude, d'être le plus concis et précis possible dans leurs exposés parce que nous aurons des questions à poser au sujet du projet de loi.

Without further ado, Ms. Cram, you have the floor.

[*Translation*]

Christine Cram, Assistant Deputy Minister, Education and Social Development Programs and Partnerships, Indian and Northern Affairs Canada: Honourable senators, thank you for the opportunity you are giving us to speak to you today about Bill S-11, an Act respecting the safety of drinking water on first nation lands.

In April 2010, we came before you to discuss the progress we had made on the issue of drinking water on First Nation lands. At that time, we spoke about the need for legislation on drinking water and waste water. We are pleased to come back before you today to discuss this important health and safety matter.

[*English*]

Safe drinking water, the effective treatment of waste water and the protection of sources of drinking water in First Nation communities are critical to ensuring the health and safety of First Nations people. The proposed legislation, developed with Health Canada in consultation with First Nations, is an essential part of a comprehensive approach of assessment, investment and protection that this government is pursuing to address what is the single most important health and safety issue facing First Nations today.

While regulations for drinking water and waste water have long been in place in provinces and territories, there is currently no federal legislation governing drinking water and waste water in First Nation communities. That is why the ministers of Indian and Northern Affairs Canada and Health Canada are moving forward with this proposed legislation.

The federal government has protocols for centralized and decentralized drinking water and waste water systems in First Nation communities that set out standards for the design, operation and maintenance of drinking water systems. Health Canada's guidelines for Canadian drinking water quality identify the safety parameters for potentially harmful contaminants that may be found in drinking water. However, there is no legislative basis for ensuring compliance with either the protocol or the Health Canada guidelines.

Bill S-11 will enable the government to develop, in collaboration with First Nations, enforceable regulations that will safeguard drinking water within First Nation communities, filling the regulatory gap that currently exists between on-reserve and off-reserve water systems. This bill will help to protect the health and safety of First Nation communities as well as the substantial investments made in First Nation water and waste water infrastructure.

Sans plus tarder, madame Cram, la parole est à vous.

[*Français*]

Christine Cram, sous-ministre adjointe, Programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social, Affaires indiennes et du Nord Canada : Honorables sénateurs, je tiens à vous remercier de cette occasion que vous nous offrez de prendre la parole aujourd'hui au sujet du projet de loi S-11, la Loi concernant la sécurité de l'eau potable sur les terres des Premières nations.

En avril 2010, nous sommes venus devant vous pour discuter des progrès que nous avons réalisés au sujet de l'eau potable sur les terres des Premières nations. À ce moment, nous avons parlé du besoin de légiférer en matière d'eau potable et d'eaux usées. Nous sommes heureux de revenir devant vous aujourd'hui afin de discuter de cette importante question de santé et de sécurité.

[*Traduction*]

L'accès à de l'eau potable salubre, le traitement efficace des eaux usées et la protection des sources d'eau potable dans les collectivités des Premières nations sont indispensables à la santé et la sécurité des ces peuples. La loi proposée, élaborée avec Santé Canada en consultation avec les Premières nations, est une partie essentielle de l'approche globale d'évaluation, d'investissement et de protection mise en place par le gouvernement pour s'attaquer au plus important problème de santé et de sécurité auquel les Premières nations sont confrontées actuellement.

Les provinces et les territoires ont depuis longtemps mis en œuvre une réglementation sur l'eau potable et les eaux usées. Cependant, il n'existe actuellement aucune loi fédérale régissant l'eau potable et les eaux usées dans les collectivités des Premières nations. C'est pourquoi le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et la ministre de la Santé ont déposé ce projet de loi.

Le gouvernement fédéral dispose de protocoles pour les systèmes centralisés et décentralisés d'eau potable et d'eaux usées dans les collectivités des Premières nations qui énoncent des normes pour la conception, le fonctionnement et l'entretien des systèmes d'eau potable. Les recommandations de Santé Canada pour la qualité de l'eau potable au Canada établissent les paramètres de sécurité pour les contaminants potentiellement nocifs que l'on peut trouver dans l'eau potable. Cependant, il n'existe aucun fondement législatif permettant de s'assurer du respect du protocole ou des recommandations de Santé Canada.

Le projet de loi S-11 permettra au gouvernement de mettre au point, en collaboration avec les Premières nations, des règlements applicables pour assurer la qualité de l'eau potable au sein des collectivités des Premières nations. Ainsi, l'écart qui existe actuellement entre les systèmes d'eau potable des réserves et ceux de l'extérieur des réserves sera comblé. Le projet de loi aidera à protéger la santé et la sécurité des collectivités des Premières nations de même que les investissements importants dans les infrastructures pour le traitement de l'eau et des eaux usées.

Three years ago, this committee heard from a series of experts and released the report entitled *Safe Drinking Water for First Nations*, which links directly to this proposed legislation. In fact, the committee's report was one of many in recent years to call for legislation in this area. The Office of the Auditor General and an expert panel have also made recommendations calling for the development of a legislative framework to help ensure that First Nations have safe, clean drinking water.

Bill S-11 enables proposed legislation that will allow the federal government to develop federal regulations for water and waste water in collaboration with First Nations, provinces and territories and other stakeholders on a province-by-province and territory-by-territory basis. Bill S-11 is intended to provide flexibility to develop the most appropriate solutions with First Nations.

The federal government will seek a phased-in approach for regulations so that implementation coincides with a community's ability to meet the regulatory requirements. This approach will help to ensure that First Nations and system operators have time to familiarize themselves with the new regulatory environment and that investments in infrastructure can be made to support compliance.

[Translation]

The government has worked with First Nations to develop this legislative initiative. The government continues to work very closely with First Nations, through regional First Nation organizations, in exploring options for the development of regulations.

In the last four years, drinking water and waste water options have been discussed with First Nations, with regional First Nation chiefs, with First Nation organizations, with representatives of provincial and territorial governments and with other stakeholders. Discussions on specific issues continue today with leaders of regional First Nation organizations across Canada.

The Government of Canada will continue those discussions with regional First Nation organizations in order to undertake a comprehensive analysis of the impact of the regulatory frameworks as they are developed. This will complement the 2009 impact analysis conducted by First Nations and underwritten by the government.

The Government of Canada will continue the discussions with regional First Nation organizations as preparations for a federal regulatory regime are being developed in order that the government's intentions are clear and that First Nations' concerns are well understood.

Il y a trois ans, le comité a entendu les témoignages d'une panoplie d'experts et a publié le rapport intitulé *L'approvisionnement en eau potable sécuritaire pour les Premières nations*, qui est directement lié au projet de loi. En fait, le rapport du comité est l'un des nombreux rapports présentés ces dernières années qui recommandaient l'adoption d'une loi dans ce domaine. Le Bureau du vérificateur général du Canada et un groupe d'experts ont aussi recommandé l'élaboration d'un cadre législatif pour aider à garantir que les Premières nations disposent d'eau potable salubre et propre.

Le projet de loi S-11 est la concrétisation d'une mesure législative qui permettra au gouvernement fédéral d'élaborer une réglementation fédérale pour l'eau potable et les eaux usées, en collaboration avec les Premières nations, les provinces, les territoires et d'autres intervenants, en procédant province par province et territoire par territoire. Le projet de loi S-11 devrait offrir la flexibilité nécessaire pour trouver, avec les Premières nations, les meilleures solutions.

Pour ce qui est de la réglementation, le gouvernement fédéral visera une approche graduelle, de façon à ce que son entrée en vigueur coïncide avec la capacité des collectivités de satisfaire aux exigences réglementaires, ce qui donnera aux Premières nations et aux exploitants des systèmes le temps nécessaire pour se familiariser avec le nouveau cadre réglementaire et pour faire des investissements dans une infrastructure qui permettra de satisfaire aux règlements.

[Français]

Le gouvernement a travaillé avec les Premières nations à l'élaboration de cette mesure législative. Le gouvernement continue à travailler très étroitement avec les Premières nations, par l'entremise des organisations régionales des Premières nations, afin d'explorer des options pour le développement des règlements.

Au cours des quatre dernières années, des options pour l'eau potable et les eaux usées ont été discutées avec les Premières nations, les chefs régionaux des Premières nations, les organisations des Premières nations, les responsables des gouvernements provinciaux et territoriaux et d'autres parties. Des discussions se poursuivent aujourd'hui avec les dirigeants d'organisations régionales des Premières nations à travers le Canada pour discuter des enjeux spécifiques.

Le gouvernement du Canada continuera ces discussions avec les organisations régionales des Premières nations pour entreprendre une analyse complète des impacts résultant du développement de cadres de réglementation. Ce travail complètera les analyses de répercussion faites, en 2009, par les Premières nations et subventionnées par le gouvernement.

Pour s'assurer que les intentions du gouvernement sont claires et que les inquiétudes des Premières nations sont bien comprises, le gouvernement du Canada continue de discuter avec les organisations régionales des Premières nations, en préparation à l'élaboration d'un régime réglementaire fédéral.

[English]

While some First Nations have expressed concerns, many First Nations are supportive of regulations governing safe water and waste water on reserve. At their January 2010 General Assembly, the Atlantic Policy Congress passed a resolution supporting the development of drinking water legislation. The Assembly of the First Nations of Quebec and Labrador adopted a unanimous resolution at their annual General Assembly on June 2010 supporting continuing discussions with the Government of Canada on regulatory development. The Atlantic Policy Congress and the Assembly of the First Nations of Quebec and Labrador, AFNQL, as well as the Federation of Saskatchewan Indian Nations, FSIN, have all submitted regulatory development proposals outlining their approaches to regulatory development in their provinces. The Mohawk Council of Akwesasne has also expressed support for maintaining an open dialogue with the government on developing a regulatory regime for safe drinking water in First Nation communities. The government will seek further consultation with First Nation organizations as well as the provinces and territories through each phase of the development of a federal regulatory regime to ensure that the regulations are tailored to the specific needs of First Nation communities.

Since 2006, the government has pursued a comprehensive strategy of “assess, invest and protect.” Following the recommendations of this committee, in May, 2009 the Government of Canada commissioned an independent third party to perform a national assessment of First Nations water and waste water systems.

About 1700 water and waste water systems in approximately 570 First Nation communities have been visited and assessed. This assessment is the most comprehensive examination of the state of water and waste water infrastructure on reserve that has ever been carried out. Results from this assessment are being compiled and should be finalized for release in the spring of 2011.

Between 2006 and 2012, the Government of Canada will have invested over \$2.5 billion in First Nation water and waste water infrastructure, including investments through the First Nations Water and Wastewater Action Plan, first announced in April 2008 and now extended into 2012, for a total of \$660 million over four years.

Bill S-11 represents a particularly vital piece of this strategy. It will provide the mandate to enact regulations that are legally enforceable that will protect investments in infrastructure, training and operation and maintenance. In turn, this protection will contribute to improved outcomes in the ongoing efforts to achieve safe water in First Nation communities.

[Traduction]

Bien que certaines Premières nations aient exprimé leurs préoccupations, beaucoup sont favorables à des règlements régissant l'eau potable et les eaux usées dans les réserves. À l'occasion de son assemblée générale de janvier 2010, l'Atlantic Policy Congress a adopté une résolution d'appui à l'élaboration d'une loi sur l'eau potable. Pendant son assemblée annuelle de juin 2010, en appui à la poursuite des négociations sur l'élaboration d'une réglementation avec le gouvernement du Canada, l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador a adopté une résolution à l'unanimité. L'Atlantic Policy Congress, l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador, ou APNQL, et la Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan, ou FNIS, ont présenté des propositions concernant l'élaboration de la réglementation, dans lesquelles ces organismes ont indiqué les approches qu'ils privilégiaient dans leur province respective. Le Conseil des Mohawks d'Akwesasne a aussi exprimé son intérêt pour le maintien d'un dialogue ouvert avec le gouvernement sur l'élaboration d'un régime réglementaire pour la salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations. À chaque étape de l'élaboration d'un régime réglementaire fédéral, le gouvernement souhaitera poursuivre les discussions avec les organismes autochtones ainsi qu'avec les provinces et les territoires pour s'assurer que la réglementation répond aux besoins particuliers des collectivités des Premières nations.

Depuis 2006, le gouvernement s'est engagé dans une stratégie complète touchant l'évaluation, les investissements et la protection. En mai 2009, suite aux recommandations du comité, le gouvernement du Canada a demandé à un tiers indépendant d'effectuer une évaluation nationale pour déterminer l'état des réseaux d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées.

Environ 1 700 systèmes, dans quelque 570 collectivités des Premières nations, ont été évalués. Il s'agit de l'évaluation la plus complète jamais entreprise sur l'état des infrastructures d'eau potable et d'eaux usées des réserves. On en est à l'étape de la compilation des résultats, qui devraient être publiés au printemps 2011.

Entre 2006 et 2012, le gouvernement du Canada aura investi plus de 2,5 milliards de dollars dans ces infrastructures, ce qui comprend les investissements du Plan d'action pour l'approvisionnement en eau potable et le traitement des eaux usées des Premières nations, qui a d'abord été annoncé en avril 2008 et récemment prolongé jusqu'à 2012, et qui s'élève à 660 millions de dollars sur quatre ans.

Le projet de loi S-11 est une composante essentielle de cette stratégie. Il fournira le mandat nécessaire à l'entrée en vigueur d'une réglementation exécutoire visant à protéger les investissements en infrastructure, en formation, en exploitation et en entretien. En revanche, cette protection contribuera à l'obtention de meilleurs résultats relativement aux efforts déployés pour garantir de l'eau potable salubre aux collectivités des Premières nations.

As a result of the First Nations Water and Wastewater Action Plan, the number of certified water treatment system operators has increased from 35 per cent, or 392, in November 2006 to 60 per cent, or 683, as of March 2010. These investments also support increased funding for the Circuit Rider Training Program, which is an important vehicle through which First Nations operators receive ongoing onsite training and mentoring on how to operate their drinking water and waste water systems. In 2009, 11 additional trainers were hired, bringing the total number of Circuit Rider Trainers to 65.

[*Translation*]

We understand that some First Nations have concerns about Bill S-11. I would like to take this opportunity to respond to those concerns.

[*English*]

Some First Nations have raised concerns that the bill provides broad authority to the federal government to delegate authority. Our intent was to ensure that the language included in the bill provided enough flexibility to allow for First Nation bodies or other agents to carry out their functions pursuant to the regulations.

Concerns have also been expressed that First Nation communities may not have the capacity to enforce and comply with the proposed regulatory regime. The government's intent is that the regulatory regime proposed in Bill S-11 will be rolled out in a phased approach over a number of years to ensure that its compliance component will not come into effect until such time as First Nations have the ability to comply.

With respect to concerns about the impact of Bill S-11 on Aboriginal and treaty rights, as with all legislation, section 35 of the Constitution Act, which protects Aboriginal and treaty rights, applies to Bill S-11.

Safe drinking water, the effective treatment of waste water and the protection of sources of drinking water in First Nation communities are critical to ensuring the health and safety of First Nation people. Bill S-11 is an essential part of this government's strategy to assess, invest and protect in order to ensure that First Nations have the same protections as other Canadians. The lack of federal legislation governing drinking water and waste water in First Nation communities means that there is no legislative basis for ensuring compliance with either the INAC water protocols or the Health Canada guidelines. This legislation will fill that regulatory gap. It will help protect the health and safety of First Nation communities and the substantial investments made in First Nation water and waste water infrastructure, and ensure comparability of water quality between on- and off-reserve communities.

Le Plan d'action pour l'approvisionnement en eau potable et le traitement des eaux usées des Premières nations a donné les résultats suivants : le nombre d'exploitants de systèmes de traitement des eaux usées certifiés est passé de 392, soit 35 p. 100, en novembre 2006, à 683, ou 60 p. 100, en mars 2010. Ces investissements assurent aussi une augmentation du financement du Programme de formation itinérante, qui est un rouage important qui permet aux exploitants autochtones de recevoir sur place une formation continue sur le fonctionnement de leurs installations de traitement de l'eau potable et des eaux usées. En 2009, 11 nouveaux agents de formation ont été engagés, ce qui porte leur nombre à 65.

[*Français*]

Nous comprenons que certaines Premières nations ont des préoccupations au sujet du projet de loi S-11, et j'aimerais prendre cette opportunité pour répondre à ces inquiétudes.

[*Traduction*]

Certaines Premières nations se sont dites préoccupées par le fait que le projet de loi accorde au gouvernement beaucoup de latitude pour déléguer des pouvoirs. Notre intention était de nous assurer que le libellé du projet de loi est suffisamment souple pour que les organismes des Premières nations ou d'autres agents s'acquittent de leurs fonctions conformément à la réglementation.

De plus, certaines préoccupations ont été soulevées au sujet de la capacité des Premières nations de faire appliquer la réglementation proposée et de se conformer à ses exigences. L'intention du gouvernement est que la mise en œuvre du régime réglementaire prévu dans le projet de loi S-11 se fasse de façon graduelle, sur un certain nombre d'années, afin de s'assurer que la composante de conformité n'entre pas en vigueur avant que les Premières nations aient la capacité de s'y conformer.

Pour ce qui est des préoccupations relatives aux effets du projet de loi S-11 sur les droits ancestraux ou issus de traités des peuples autochtones, il faut savoir que comme pour toute loi, l'article 35 de la Loi constitutionnelle, qui protège ces droits, s'applique au projet de loi S-11.

L'accès à de l'eau potable salubre, le traitement efficace des eaux usées et la protection des sources d'eau potable dans les collectivités des Premières nations sont essentiels à la santé et la sécurité des peuples des Premières nations. Le projet de loi S-11 est une composante vitale de la stratégie d'évaluation, d'investissement et de protection du gouvernement; l'objectif est d'assurer que les Premières nations jouissent des mêmes mesures de protection que tous les Canadiens. L'absence d'une loi fédérale régissant l'eau potable et les eaux usées dans les collectivités des Premières nations signifie qu'il n'y a aucun cadre législatif pour obliger le respect des protocoles pour la salubrité de l'eau potable du MAINC ou des recommandations de Santé Canada. La loi comblera cette lacune. Elle permettra de protéger la santé et la sécurité des collectivités des Premières nations ainsi que les investissements importants qui ont été faits dans les infrastructures et de faire en sorte que la qualité de l'eau dans les réserves est comparable à celle que l'on retrouve à l'extérieur des réserves.

We appreciate the opportunity to be part of these committee hearings and look forward to hearing from First Nations and other stakeholders in the review of Bill S-11. We will be pleased to answer any questions honourable senators may have.

The Chair: Ms. Cram, you said that “the government’s intent is that the regulatory regime proposed in Bill S-11 will be rolled out in a phased approach over a number of years to ensure that the compliance component will not come into effect until such time as First Nations have the ability to comply.”

What will happen in the interim with regard to their water? If someone has bad water, they want it fixed virtually instantaneously. They do not want to leave people exposed to improper drinking water.

Can you explain to the committee how this approach will work so that people will not be exposed to unsafe drinking water?

Ms. Cram: Thank you for that question. Our plan is to work on the things in parallel. As I said, we currently have our three-pronged strategy of invest, protect and assess, and we are continuing to work on that strategy.

As I mentioned, we have a national assessment under way. The communities have all been visited and the reports are starting to come in. Those reports need to be assessed, and we are looking to have that assessment released in the spring of this year. That assessment will allow us to develop an investment plan on water, focusing on the highest priority systems, because that assessment is looking not only at the infrastructure requirements but also at the capacity requirements, the training requirements and the operations and maintenance needed to support those systems.

We will continue to make improvements as we have done in the past. We will have the benefit of that national assessment to enable us to develop an investment plan. We will start making those investments based on the findings, and will also beef up the training and the operating side, which needs to be worked on.

The idea is that all this work will continue in parallel. It will take time to develop the regulatory frameworks. We expect them to be done on a province-by-province basis. We will start working on them. We are hoping that the work will all come together with the regulations being ready, the investment plan being implemented, and the training and capacity support being in place.

Have I answered your question?

The Chair: Yes, thank you.

Senator Dyck: Thank you for your presentation. It was clear and concise.

I will start on the question of consultation. In your presentation, you said that the government has been working with First Nations in the development of this legislation. What

Nous sommes reconnaissants d’avoir l’occasion de participer aux travaux du comité et nous sommes impatients de connaître l’avis des Premières nations et des autres intervenants dans le cadre de l’examen du projet de loi S-11. C’est avec plaisir que nous répondrons à vos questions.

Le président : Madame Cram, vous avez dit que « l’intention du gouvernement est que la mise en œuvre du régime réglementaire prévu dans le projet de loi S-11 se fasse de façon graduelle, sur un certain nombre d’années, afin de s’assurer que la composante de conformité n’entre pas en vigueur avant que les Premières nations aient la capacité de s’y conformer. »

En attendant, qu’arrivera-t-il à leur eau? Quelqu’un qui a un problème d’eau veut, pour ainsi dire, que cela se règle instantanément. On ne veut exposer personne à de l’eau potable insalubre.

Pouvez-vous nous expliquer le fonctionnement de cette approche, de façon à ce que personne ne soit exposé à de l’eau insalubre?

Mme Cram : Merci d’avoir posé cette question. Nous prévoyons travailler en parallèle. Comme je l’ai dit, nous avons actuellement une stratégie à trois volets : investissement, protection et évaluation. Nous allons continuer à travailler sur cette stratégie.

J’ai mentionné qu’une évaluation nationale est en cours. On a visité les collectivités et les rapports commencent à nous parvenir. Nous devons en faire l’évaluation, et nous prévoyons publier les résultats au printemps. L’évaluation nous permettra de mettre au point une stratégie d’investissement pour l’eau, et nous mettrons l’accent sur les systèmes prioritaires, parce que l’évaluation ne tient pas seulement compte des exigences en infrastructures, mais aussi des exigences en matière de capacité, de formation, d’exploitation et d’entretien nécessaires au bon fonctionnement de ces systèmes.

Par le passé, nous avons apporté des améliorations, et nous continuerons en ce sens. Nous pourrions tirer profit de l’évaluation nationale pour préparer notre plan d’investissement. C’est en fonction des résultats que se feront les investissements, et nous renforcerons les volets formation et exploitation, qui ont besoin d’être revus.

L’idée, c’est que tout ce travail se poursuivra en parallèle. L’élaboration des cadres réglementaires prendra du temps. Nous nous attendons à ce que ce soit fait province par province. Nous allons commencer à travailler là-dessus. Nous espérons que le travail formera un tout lorsque la réglementation sera prête, que le plan d’investissement aura été mis en œuvre et que les mesures d’appui à la formation et à la capacité seront en place.

Ai-je répondu à votre question?

Le président : Oui, merci.

Le sénateur Dyck : Merci de votre exposé. Il était clair et concis.

Je vais commencer par parler de la question de la consultation. Dans votre exposé, vous avez dit que le gouvernement a travaillé à l’élaboration du projet de loi avec les Premières nations. Qu’est-ce

does that mean? You say that you have worked with some organizations that have contributed to this legislation, yet some of us have received letters from some First Nations organizations saying they do not believe they have been consulted.

From your perspective, what was the extent of those consultations and what real input into the bill were these First Nations organizations able to provide?

Karl Carisse, Senior Director, Strategic Initiatives Directorate, Community Infrastructure Branch, Education and Social Development Programs and Partnerships, Indian and Northern Affairs Canada: We have carried out a process of continuous consultation that started in 2006 with a panel of experts going across the country. This expert panel was led by Harry Swain, a former deputy minister of INAC. The panel talked to communities across the country about how to fill the regulatory gap. Over 500 representatives talked with the expert panel.

Once the expert panel had completed its work we had a meeting in Ottawa with First Nations technicians from across the country to talk about the results. We kept moving with that approach. We spent a number of weeks in the spring and summer of 2008 approaching different First Nations organizations. We attended their annual meetings and made presentations about water legislation and what framework legislation would look like, saying that we would move forward with more formal engagement sessions.

Those formal engagement sessions happened in February and March of 2009. There were 13 sessions across the country. We paid for someone from the leadership of each community in Canada, as well as a technician, to join us at those sessions to talk about a regulatory-legislative regime. We also invited representatives from the technical organizations and tribal councils to obtain a holistic view of the issues and to ask their opinions.

We prepared a discussion paper at that time to help stimulate the discussion, and we also provided funding to the regional organizations so they could prepare an impact analysis. The government took a step back after the funding was provided to obtain a sense from the communities of how legislation-regulation would impact communities in the provinces and regions.

Following that process, we received a lot of correspondence on the outcomes of the sessions and the impact analyses, and we went back and had discussions with the regional leadership across the country. We are still meeting with the leadership. Just before Christmas I made presentations to the Alberta association of treaty chiefs. We continue to engage. There was quite a bit of input from First Nations provided on the bill.

Senator Dyck: For clarification, you said that the meetings are continuing now. The bill is before us, so how can those meetings contribute to improvement of the bill?

que cela signifie? Vous avez dit que vous avez travaillé avec certains organismes qui ont apporté une contribution à ce projet de loi; or, certains d'entre nous ont reçu des lettres d'organismes autochtones disant qu'ils ne croient pas avoir été consultés.

À votre avis, quelle était l'étendue de ces consultations et quel a été l'apport réel des Premières nations au projet de loi?

Karl Carisse, directeur principal, Direction des initiatives stratégiques, Direction générale des infrastructures communautaires, Programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social, Affaires indiennes et du Nord canadien : Nous avons mené le processus de consultation continue qui a débuté en 2006 avec la tournée nationale d'un groupe d'experts. Sous la direction de Harry Swain, un ancien sous-ministre du MAINC, le groupe d'experts a parlé des mesures à prendre pour combler le vide réglementaire avec les collectivités de l'ensemble du pays. Plus de 500 représentants ont participé aux discussions.

Quand le groupe d'experts a terminé son travail, nous avons tenu une réunion à Ottawa avec les techniciens des Premières nations de partout au pays pour discuter des résultats. Nous avons poursuivi nos travaux en maintenant cette approche. Au printemps et à l'été 2008, nous avons passé un certain nombre de semaines à entrer en contact avec divers organismes des Premières nations. Nous avons assisté à leurs réunions annuelles et avons fait des exposés sur les lois relatives à l'eau et sur la loi-cadre que nous envisageons, et nous leur avons dit que nous organiserions d'autres séances d'engagement officielles.

Ces séances ont eu lieu en février et en mars 2009. Il y a eu 13 séances à travers le pays. Nous avons payé les frais de déplacement pour que des dirigeants et des techniciens de chaque collectivité au Canada se joignent à nous lors de ces séances pour discuter d'un cadre réglementaire et législatif. Nous avons aussi invité des représentants des organismes techniques et des conseils de bande afin d'obtenir une vue d'ensemble des problèmes et pour avoir leur avis.

Pour stimuler les échanges, nous avons à ce moment-là préparé un document de discussion et nous avons aussi financé les organismes régionaux pour qu'ils puissent préparer une analyse des répercussions. Après avoir fourni le financement, le gouvernement s'est retiré pour obtenir l'avis des collectivités au sujet des répercussions possibles du cadre législatif et réglementaire sur les collectivités dans les provinces et les régions.

Ensuite, nous avons reçu beaucoup de correspondance sur l'issue de ces séances et des analyses des répercussions. Nous sommes retournés et avons eu des discussions avec les dirigeants régionaux du pays. Les rencontres ont toujours lieu. Un peu avant Noël, j'ai fait des exposés devant l'Assemblée des chefs des Premières nations signataires d'un traité de l'Alberta. Nous continuons nos séances d'engagement. Nous avons reçu bien des commentaires des Premières nations par rapport au projet de loi.

Le sénateur Dyck : Par souci de clarté, vous avez dit que les réunions se poursuivent actuellement. Puisque nous sommes saisis du projet de loi, en quoi ces séances contribuent-elles à son amélioration?

Mr. Carisse: The meetings we are having currently are more about how we will move to the next step and whether legislation should be passed and receive Royal Assent. There are different ways we can have regulatory development. We received proposals from the FSIN in Saskatchewan and the AFNQL in Quebec and Labrador. We also received proposals from the Atlantic Policy Congress on how they think we could develop regulations in that area. The legislation itself was based a lot on what we heard at those sessions.

We heard a lot at the beginning from the Assembly of First Nations, which also attended some of the sessions. They were invited to all the national sessions.

Senator Dyck: You mentioned the Federation of Saskatchewan Indian Nations, FSIN. The regulations that they submitted were submitted on their own, without collaboration with your offices. Is that correct?

Mr. Carisse: We have been receiving proposals. The one I referred to is something that we have been collaborating on with the vice chiefs at the FSIN to see how we can move forward.

Senator Patterson: Our committee has completed work on this issue in the past. It is obviously an important issue to be improved on in First Nations communities. My question is about the concern I have heard expressed by First Nations that the legislation fails to acknowledge their jurisdiction over water, the issue of Aboriginal and treaty rights and I guess the inherent right to self-government. It seems to me that is a key issue with the Aboriginal community. Can you tell us how the government approach has dealt with that issue, or perhaps has not dealt with that issue? Is there an option to consider addressing these concerns on the part of First Nations?

Paul Salembier, General Counsel, Department of Justice Canada: I can address that question, at least partially. The plan in developing regulations is to have the First Nations in the region to which the regulations will apply sit with Canada and develop the regulations line by line. The First Nations that will be affected by the rules that will govern their communities will be involved in developing them.

In terms of Aboriginal and treaty rights, normally, part of legislation that protects drinking water deals with the protection of sources of drinking water. In other words, legislation limits the use of land around sources of drinking water to ensure that the drinking water does not become contaminated. Everyone knows about the problems in Walkerton a few years ago. Those problems came from having livestock too close to the well from which the town's drinking water came.

To the extent that you deal with limiting the use of land, yes, it would probably be considered to affect the Aboriginal or treaty right related to the use of their own lands. That is why we want them to be involved, and we hope that everyone will recognize

M. Carisse : Les réunions actuelles portent davantage sur la façon dont nous passerons à la prochaine étape et sur la question de savoir si la loi devrait être adoptée et recevoir la sanction royale. L'élaboration de la réglementation peut prendre diverses formes. Nous avons reçu des propositions de la part de la FNIS, de la Saskatchewan, et de l'APNQL, du Québec et du Labrador. L'Atlantic Policy Congress nous a aussi fait connaître son point de vue sur l'élaboration de la réglementation dans cette région. Le projet de loi lui-même est fondé en grande partie sur ce que nous avons entendu pendant ces séances.

Au début, nous avons eu beaucoup de commentaires de l'Assemblée des Premières Nations, qui a aussi assisté à certaines séances. Nous l'avons invitée à toutes les séances nationales.

Le sénateur Dyck : Vous avez mentionné la Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan, la FNIS. Les règlements qu'elle a proposés émanent de cet organisme, sans collaboration avec vos services. Est-ce exact?

M. Carisse : Nous avons reçu des propositions. Celle dont j'ai parlé est une chose pour laquelle nous collaborons avec les vice-chefs de la FNIS pour voir comment nous pouvons aller de l'avant.

Le sénateur Patterson : Le comité a travaillé sur cette question dans le passé. De toute évidence, il s'agit d'un problème important qui devrait être réglé dans les collectivités des Premières nations. La question porte sur les préoccupations des Premières nations, soit que la loi ne reconnaît pas leur compétence sur l'eau, la question des droits ancestraux ou issus des traités des Autochtones et aussi, je suppose, le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Il me semble que c'est une question clé pour les Autochtones. Pouvez-vous nous dire de quelle façon le gouvernement a tenu compte, si c'est le cas, de cette question dans son approche? Est-il possible de répondre aux préoccupations des Premières nations?

Paul Salembier, avocat général, ministère de la Justice Canada : Je peux répondre à cette question, du moins en partie. Ce que nous prévoyons faire dans l'élaboration de la réglementation est de demander aux Premières nations de la région à laquelle s'appliquera la réglementation de s'asseoir avec le Canada et de rédiger la réglementation ligne par ligne. Les Premières nations qui seront touchées par les règlements qui régiront leurs collectivités participeront à leur élaboration.

Pour ce qui est des droits ancestraux ou issus des traités des Autochtones, habituellement, la partie de la loi qui porte sur la protection de l'eau potable traite aussi de la protection des sources d'eau potable. Autrement dit, la loi limite l'utilisation des terres entourant les sources d'eau potable pour s'assurer qu'elle n'est pas contaminée. Tout le monde est au courant des problèmes qu'il y a eus à Walkerton il y a quelques années. Ces problèmes ont été causés par la présence de bétail à proximité du puits qui servait à alimenter la ville en eau potable.

Dans la mesure où on limite l'utilisation des terres, oui, on pourrait considérer que cela a une incidence sur les droits ancestraux ou issus des traités des Autochtones liés à l'utilisation de leurs propres terres. C'est pourquoi nous voulons qu'ils

that minor limitations on the use of land in small areas can be justified in terms of protecting the health and safety of the members of that community.

I think that is the government's approach regarding Aboriginal and treaty rights, and we hope that, at the end of the day, by the time the First Nations have worked with us and developed the rules together with us, that no one will question any impact that the rules will have on their rights, because they will see how any limitations are aimed at protecting their members.

Senator Patterson: I hope you are right and it will work out that way. I hear in some quarters that the issue is a matter of principle, even though the purposes of the legislation seem to be in the public interest and in the interests of Aboriginal peoples. The issue seems to be a matter of principle, with at least some groups I have met with. I wish you well in that approach.

My other question is technical. I am curious about the non-derogation clause in this bill. It provides for non-derogation from Aboriginal or treaty rights in the regulations rather than in the legislation, which I think is probably the more common way of dealing with non-derogation.

Is it more common to have the non-derogation clause in the legislation as an interpretation clause to the statute? Can you explain why you focused on the regulations rather than legislation to discuss non-derogation?

Mr. Salembier: I can address that question as well.

Bills with a non-derogation clause are normally statutes where the rules that will affect the First Nations are themselves in the statutes, so it makes sense to have the non-derogation clause in the same enactment as the rules.

This is what we call a framework act, and there are virtually no rules affecting First Nations directly in the bill. The bill simply provides authority to make regulations on a region-by-region basis, and in those regulations we will find the rules. In that sense, it is appropriate to have the non-derogation clause in the same enactment where the rules will be. That is one aspect.

An added benefit to having non-derogation in the regulations is that it allows First Nations who participate in the development of the regulations to craft a non-derogation clause that suits their own particular Aboriginal treaty rights. We are not forcing a single clause on all different groups across the country. They can customize a clause to suit their own purposes.

participent et nous espérons que tous conviendront qu'imposer des restrictions mineures sur l'utilisation des terres sur une petite portion du territoire est justifiable, puisqu'il s'agit de protéger la santé et la sécurité des membres de cette collectivité.

Je pense qu'il s'agit là de l'approche du gouvernement concernant les droits ancestraux ou issus des traités des Autochtones et nous espérons qu'au bout du compte, après que les Premières nations auront travaillé avec nous à l'élaboration des règlements, personne ne soulèvera la question des répercussions des règlements sur les droits ancestraux, parce qu'on aura compris que les restrictions visent à protéger les gens de la collectivité.

Le sénateur Patterson : J'espère que vous avez raison et que c'est ici que cela se passera. J'entends dire, dans certains cercles, que c'est une question de principe, même si l'intention de la loi semble être dans l'intérêt du public et dans l'intérêt des peuples autochtones. La question semblait être une question de principe, du moins pour certains groupes que j'ai rencontrés. Je vous souhaite du succès dans votre approche.

Mon autre question est d'ordre technique. Je m'interroge au sujet de la disposition de non-dérogation incluse dans le projet de loi. On prévoit que la disposition de non-dérogation aux droits ancestraux ou issus de traités des Autochtones sera inscrite dans la réglementation plutôt que dans la loi, ce qui est probablement la façon de faire la plus courante quand il est question de non-dérogation, je pense.

Est-il plus commun de considérer la disposition de non-dérogation dans la loi comme une clause d'interprétation du statut? Pouvez-vous nous dire pourquoi vous avez parlé des règlements plutôt que de la loi en discutant de la disposition de non-dérogation?

M. Salembier : Je peux répondre à cette question aussi.

Les projets de loi qui contiennent une disposition de non-dérogation sont habituellement des lois pour lesquelles les règlements qui toucheront les Premières nations sont inclus dans les lois. Il est donc logique de retrouver la disposition de non-dérogation dans le même texte de loi que les règlements.

C'est ce que nous appelons une loi-cadre, et le projet de loi ne contient pratiquement aucun règlement touchant directement les Premières nations. Le projet de loi ne fait qu'autoriser l'élaboration de la réglementation région par région, et c'est dans cette réglementation que nous trouverons les règlements. En ce sens, il convient que la disposition de non-dérogation se trouve dans le même texte de loi que les règlements. Voilà un des aspects.

Un des autres avantages d'avoir une disposition de non-dérogation dans la réglementation est que cela permet aux Premières nations de participer à l'élaboration de la réglementation de façon à rédiger une disposition de non-dérogation adaptée à leurs propres droits ancestraux ou issus de traités. Nous n'imposons pas une disposition unique à tous les groupes de l'ensemble du pays. Nous pouvons adapter une disposition pour qu'elle réponde à leurs besoins spécifiques.

The third reason is a question of risk. The problem with non-derogation clauses, as I am sure the members here are well aware, is that the courts have never interpreted exactly what a non-derogation clause does. I know the committee has heard witnesses who have said, "I think it means this," and other witness who have said, "I think it means that," or, "I would like the courts to say it means this or that."

Given the uncertainty about the effect, there is a risk that if we include the clause in the bill itself, it will tie the government's hands in making the regulations and, in fact, might prevent the government from even making any regulations that might affect something like protection of sources of drinking water. That is a risk we want to avoid.

Senator Patterson: Thank you for that answer. I have one more question, but I can wait until the second round.

Senator Poirier: Thank you for the presentation. I only have one question, unless something leads from that one question to something else. The question is around the establishment of the offences. The bill says:

Where a contravention of the regulations that is an offence under paragraph (1)(f) would be an offence under provincial law if it occurred outside first nation lands in the province in which the contravention occurs, the fine or term of imprisonment imposed for the contravention by the regulations may not exceed that imposed by provincial law for such a contravention.

I am curious how they will deal with that provision when they have a First Nation community that is divided by two different provinces and may have two different laws.

Mr. Salembier: The option is to have two different sets of rules regarding portions of the community in each province or to have a single set of rules that adopts the limits in one province that are the lower limits and that way they will comply with that requirement of the statute for both provinces.

If a First Nation spans Quebec and Ontario, and Ontario has a fine of \$1,000 and Quebec has a fine of \$2,000, they then adopt the lower fine, and that way they comply with the upper limit in both provinces.

Senator Poirier: Will that be negotiated on a one-to-one basis with different First Nations depending on where they are, or how do you plan to implement that provision?

Mr. Salembier: I think we will want input from the particular First Nation whose lands span the two provinces, and I assume they will be the ones who will raise this sort of issue. We will work it out together with them.

Senator Stewart Olsen: Thank you for your presentation.

La troisième raison est une question de risque. Le problème avec les dispositions de non-dérogation — et je suis certain que tout le monde ici en est très conscient —, c'est que les tribunaux n'ont jamais interprété de façon exacte le rôle d'une disposition de non-dérogation. Je sais que le comité a entendu des témoins qui ont dit « Je pense que cela signifie ceci », d'autres qui ont dit « Je pense que cela signifie cela », ou encore, « J'aimerais que les tribunaux disent que cela signifie ceci ou cela. »

Compte tenu de l'incertitude au sujet des répercussions, on risque, en incluant la disposition dans le projet de loi lui-même, d'obliger le gouvernement à créer la réglementation et, en réalité, on pourrait empêcher le gouvernement d'adopter une réglementation quelconque qui pourrait avoir une incidence sur des choses comme la protection des sources d'eau potable. C'est le risque que nous voulons éviter.

Le sénateur Patterson : Merci de cette réponse. J'ai une autre question, mais je peux attendre au deuxième tour.

Le sénateur Poirier : Merci de votre exposé. J'ai seulement une question, à moins qu'elle ne mène à quelque chose d'autre. Elle porte sur l'établissement des peines. Le projet de loi dit :

La peine établie aux termes des règlements pris en vertu de l'alinéa (1)f) ne peut être supérieure à celle prévue par les textes législatifs de la province où l'infraction a été commise pour les mêmes actes ou omissions lorsqu'ils sont commis à l'extérieur des terres d'une première nation.

Je suis curieux de savoir comment on interprétera la disposition dans le cas d'une collectivité des Premières nations qui se trouve dans deux provinces à la fois et qui pourrait avoir deux lois différentes.

M. Salembier : Le choix est le suivant : avoir deux ensembles de règlements différents pour les parties de la collectivité qui se trouvent dans chaque province ou avoir un seul ensemble de règlements qui adoptent les limites d'une province, soit les plus basses. Ainsi, on satisfera aux exigences de la loi des deux provinces.

Si le territoire d'une Première nation chevauche le Québec et l'Ontario, que l'amende est de 1 000 \$ en Ontario et 2 000 \$ au Québec, on adopte alors l'amende la moins élevée et on se conforme ainsi à la limite supérieure dans les deux provinces.

Le sénateur Poirier : Cela fera-t-il l'objet d'une négociation particulière pour chacune des Premières nations en fonction de l'endroit où elles se trouvent, ou prévoyez-vous mettre en œuvre cette disposition?

M. Salembier : Je pense que nous voulons avoir l'avis des Premières nations dont les terres chevauchent deux provinces, et je présume que ce seront elles qui soulèveront ce genre de question. Nous chercherons une solution avec elles.

Le sénateur Stewart Olsen : Merci de votre exposé.

There is no question that safe drinking water and the protection of the health and safety of First Nations are paramount and they are the reasons for this legislation.

I have a couple of questions. They are more technical than anything and they are on the regulations. My first one is on section 4(p). It talks about requiring “permits to be obtained as a condition of engaging in any activity on first nation lands that could affect the quality of drinking water, or any activity governed by the regulations.”

My question is a clarification for me. It is probably clear to you. Who will issue the permits?

Mr. Salembier: If we have a permitting scheme, the regulation will set out who will issue the permit. Therefore, the regulations might say one needs a permit from the First Nation government itself. If there is an inspecting body, a water commission of sorts for that region, it might require a permit from the water commission. It will be decided on a case-by-case basis. The answer will come naturally once the permitting scheme is designed.

Senator Stewart Olsen: In essence, this enabling legislation is a step forward in negotiating these permitting schemes individually, province by province and First Nation by First Nation. This bill is only the enabling legislation that will allow for that process and the development that goes on further.

Mr. Salembier: Exactly.

Senator Lang: I was on this committee as a member a year and a half ago and I recall that significant amounts of money, as enumerated by you earlier, had been committed by the government over the last four years; \$2.5 billion or \$660 million a year.

Senator Banks: It was \$660 million over four years.

Senator Lang: Perhaps you can correct that for me.

Ms. Cram: I gave two numbers. I said that between the period 2006 and 2012, the government will have spent \$2.5 billion. Of that, the \$660 million over four years is the First Nations water and waste water action plan. It is a particular four-year initiative and it works out to \$165 million per year.

Senator Lang: I am trying to narrow down the success of the program so we have an idea of how many communities have been affected by the commitments that have been made by Parliament and, in turn, by you in meeting the demands that are out there.

My understanding is that some 193 high-risk drinking water systems were identified when you began this program. Perhaps you can enlighten us as to the success of this program so we are

Il ne fait aucun doute que la salubrité de l'eau potable et la protection de la santé et de la sécurité des Premières nations sont d'une importance capitale et qu'elles sont la raison d'être de cette mesure législative.

J'ai deux ou trois questions. Elles sont plus techniques qu'autre chose et elles portent sur la réglementation. La première porte sur l'alinéa 4p), qui parle de « l'obtention de permis préalablement à l'exercice de toute activité sur les terres d'une première nation susceptible d'influer sur la salubrité de l'eau potable ou de toute activité réglementée ».

Ma question est une précision pour moi-même. C'est probablement évident pour vous. Qui délivrera les permis?

M. Salembier : S'il y a un processus de délivrance des permis, la réglementation stipulera qui doit délivrer les permis. En l'occurrence, la réglementation pourrait indiquer qu'on doit obtenir un permis auprès du gouvernement de la Première nation lui-même. S'il y a un organisme d'inspection, une sorte de commission de l'eau pour cette région, un permis de cette commission de l'eau pourrait être requis. Ce sera décidé au cas par cas. La réponse sera évidente lorsqu'on aura établi le processus de délivrance des permis.

Le sénateur Stewart Olsen : Essentiellement, cette loi habilitante est un pas en avant dans la négociation de ces processus de délivrance des permis sur une base individuelle pour chacune des provinces et chacune des Premières nations. Le projet de loi n'est qu'une loi habilitante qui permettra à ce processus et à l'élaboration de se poursuivre.

M. Salembier : Exactement.

Le sénateur Lang : Il y a un an et demi, j'ai siégé au comité et je me souviens que d'importantes sommes d'argent, comme vous l'avez dit plus tôt, avaient été engagées par le gouvernement pendant les quatre dernières années : 2,5 milliards de dollars ou 660 millions par année.

Le sénateur Banks : C'était 660 millions de dollars sur quatre ans.

Le sénateur Lang : Vous pourriez me donner les bons chiffres.

Mme Cram : J'ai donné deux chiffres. J'ai dit que pour la période allant de 2006 à 2012, le gouvernement aura dépensé 2,5 milliards de dollars, dont 660 millions de dollars sur quatre ans pour le Plan d'action pour l'approvisionnement en eau potable et le traitement des eaux usées des Premières nations. Il s'agit d'un programme spécial de quatre ans, ce qui revient à 165 millions de dollars par année.

Le sénateur Lang : J'essaie de connaître les réalisations du programme pour que nous ayons une idée du nombre de collectivités qui a bénéficié des investissements du Parlement et, par le fait même, savoir ce que vous avez fait pour répondre à la demande.

J'ai cru comprendre que lorsque vous avez commencé ce programme, environ 193 systèmes d'eau potable étaient considérés à haut risque. Vous pourriez peut-être nous éclairer

aware of what they are, and so viewers out there can see what is being accomplished.

Ms. Cram: I am trying to remember how many high-risk systems there were, and maybe I can find that for you.

The last time we produced a progress report, which was in March of 2010 and covered the period between April 2009 and March 2010, the high-risk systems had dropped to 49 water systems and 61 waste water systems. The drop is significant from prior to that time.

Also, I mentioned in my remarks about the increase in the Circuit Rider Training Program and the coverage of Circuit Rider Training Program and certified operators. The focus has been on trying to reduce the risk of the systems and, as well, to increase the capacity of operators and the assistance to operators. Those reductions of risk and increase in capacity have occurred.

For some of the infrastructure investments, we have not seen the benefit and will not see the benefit until construction is completed. Under Canada's Economic Action Plan, 18 more projects have been undertaken for \$193 million over two years. That construction will be completed by March 31 of this year and we will see more beneficial impacts of that investment.

Senator Lang: I understand there were also a number of communities identified for both high-risk drinking water systems and that required drinking water advisories. I understand that you identified them and, over this period of time, you corrected a number of them. Perhaps you can enlighten us on those projects as well.

Ms. Cram: Initially, there were 21 priority communities and, as you indicated, in 2006, these communities were both high risk and had a drinking water advisory in place. In the last progress report, that number was reduced to three communities. Work is under way in all three communities. They have different challenges in each community. Senator Brazeau knows one of those communities very well because it is Kitigan Zibi.

As more homes are connected to water treatment plants, that work is helping, but some homes, for example, in Kitigan Zibi, that are in outlying areas will have a problem because of the high levels of uranium in the water. We have action plans for each of the three communities still on that list.

Senator Lang: In many ways, a good story is unfolding here for all of us around this table, especially people like Senator Banks who have been here for some time.

sur les succès qu'a connus ce programme pour que nous sachions en quoi ils consistent, et pour que les téléspectateurs puissent voir ce qui est accompli.

Mme Cram : J'essaie de me rappeler combien il y avait de systèmes à haut risque, et je peux peut-être trouver ce renseignement pour vous.

À notre dernier rapport d'étape, soit celui de mars 2010 qui couvrait la période allant d'avril 2009 à mars 2010, le nombre de systèmes à haut risque était passé à 49 systèmes d'approvisionnement en eau et 61 systèmes de traitement des eaux usées. Il s'agit d'une baisse importante par rapport à la période précédente.

Aussi, dans mon exposé, j'ai parlé de l'augmentation du financement et de la portée du Programme de formation itinérante ainsi que du nombre d'exploitants accrédités. L'accent a été mis sur la réduction des risques liés aux systèmes et aussi sur l'augmentation de la capacité des exploitants et du soutien qui leur est fourni. La réduction du risque et l'augmentation de la capacité sont une réalité.

Pour certains des investissements en infrastructures, nous n'avons pas vu les résultats, et ce n'est pas avant la fin de la construction que nous pourrons les voir. Dans le cadre du Plan d'action économique du Canada, 18 autres projets ont été entrepris, ce qui représente un investissement de 193 millions de dollars sur deux ans. Ces travaux seront terminés d'ici le 31 mars prochain et nous pourrons alors voir les effets bénéfiques de cet investissement.

Le sénateur Lang : J'ai cru comprendre qu'il y avait aussi un certain nombre de collectivités qui avaient un système d'eau potable à haut risque et étaient à la fois sous le coup d'un avis concernant la qualité de l'eau potable. Je crois savoir que vous avez déterminé de quelles collectivités il s'agissait et que pendant cette période, vous avez corrigé un certain nombre de problèmes. Vous pourriez nous parler de ces projets aussi.

Mme Cram : À l'origine, notre liste des priorités comprenait 21 collectivités et, comme vous l'avez indiqué, en 2006, ces collectivités étaient à haut risque et étaient sous le coup d'un avis concernant la qualité de l'eau potable. Dans le dernier rapport d'étape, ce nombre était réduit à trois collectivités, où des travaux sont en cours. Les problèmes varient d'une collectivité à l'autre. Le sénateur Brazeau connaît très bien une de ces collectivités, parce qu'il s'agit de Kitigan Zibi.

De plus en plus de maisons sont raccordées aux usines de traitement des eaux usées, cela aide, mais certaines maisons, par exemple à Kitigan Zibi, qui sont situées en périphérie auront un problème en raison de la forte concentration d'uranium dans l'eau. Nous avons des plans d'action pour chacune des trois collectivités encore sur cette liste.

Le sénateur Lang : À bien des égards, c'est un beau projet qui se concrétise ici pour nous tous autour de cette table, particulièrement pour ceux qui sont ici depuis longtemps, comme le sénateur Banks.

Are you undertaking any public relations campaign to outline what measures the department is taking; to let people know what measures the Government of Canada is taking and the success of those measures?

Senator Banks: Only you.

Senator Lang: It is a start. You could follow up.

The Chair: Senator Lang, you just started the campaign.

Senator Campbell: Thank you for the humour, Senator Lang, and thank you to the witnesses for coming before us.

Dr. Harry Swain, the chair of the expert panel on safe drinking water, said in the report that his conclusion is

... if we want to see the completion of what has been a fairly considerable national effort to get good water on Indian reserves, then we should worry about the basic resources and then about a regulatory regime.

I think that was good advice then and my question is: Have we addressed the basic resources? We are now moving into that regulatory regime.

Ms. Cram: When you ask whether we have addressed resources, I mentioned that we have undertaken — I would say largely in response to this committee's work — a national assessment, which is coming to a conclusion. With information from the national assessment, we will develop a national investment plan as to where we should put resources in terms of high risk, and where capacity is needed. That is our plan.

If Dr. Swain was recommending that first we should make all our investments, I do not think the investments ever stop. Investments that have to be made will be ongoing. Plants will need replacing at certain frequencies. Operators will turn over. Investment is ongoing. We have to look at how much money we have, and I have talked about how much money we have, and then how do we direct that money to where it is needed so that the communities that need capacity to meet the regulations will be able to build it or obtain it.

We feel strongly we should do those things in parallel and that we should not wait on the regulatory development and the legislation until such time as everything is met because the situation does not stay static.

Senator Campbell: Everyone has dealt with the act but my questions are more on the subject of the water.

Does good science in good water trump ideology? I believe I heard that if somebody wants to have livestock around the area that is their water source, they can obtain a variance in the regulation, depending on who it is.

Did I miss that point or is that generally right?

Menez-vous une campagne de relations publiques pour faire connaître les mesures prises par le ministère et le gouvernement du Canada et pour en souligner les bienfaits?

Le sénateur Banks : Il n'y a que vous.

Le sénateur Lang : C'est un début. Vous pourriez emboîter le pas.

Le président : Sénateur Lang, vous venez de la lancer.

Le sénateur Campbell : Merci de cette pause humoristique, sénateur Lang. Merci également aux témoins de leur présence ici ce soir.

M. Harry Swain, le président du groupe d'experts sur la salubrité de l'eau potable, en est venu à cette conclusion dans le rapport :

[...] si nous voulons voir l'achèvement des efforts nationaux considérables que nous avons déployés pour obtenir une eau potable de qualité sur les réserves autochtones, nous devons d'abord nous inquiéter de la ressource et ensuite du cadre réglementaire.

Selon moi, c'était un bon conseil. Voici ma question : avons-nous abordé la question de la ressource? Nous entamons le travail relatif au cadre réglementaire.

Mme Cram : En réponse à votre question, j'ai mentionné que nous avons entrepris — en grande partie en réaction aux travaux de votre comité — une évaluation nationale, qui est sur le point de se terminer. Grâce aux renseignements que nous en tirerons, nous élaborerons un plan national d'investissements pour déterminer les endroits qui nécessiteront des ressources pour pallier un risque élevé ou un manque de capacité. Tel est notre plan.

M. Swain recommandait que nous fassions d'abord tous les investissements requis, mais je crois que nous n'en verrons jamais la fin. Les investissements essentiels seront constants. Les usines devront être modernisées à intervalle régulier et les opérateurs se succéderont. Les investissements seront donc continus. Nous devons évaluer les ressources disponibles, ce dont j'ai déjà parlé. Ensuite, nous devons examiner de quelle manière nous acheminerons les fonds aux collectivités qui en ont besoin pour leur permettre d'augmenter leur capacité pour se conformer aux exigences.

Nous croyons fermement que ces choses doivent être faites en parallèle, sans attendre la fin de la préparation de la réglementation et du processus législatif, parce que la situation n'est pas statique.

Le sénateur Campbell : Tout le monde a pris connaissance de la réglementation, mais mes questions portent davantage sur l'eau.

Est-ce que les données scientifiques probantes concernant l'eau de bonne qualité l'emportent sur l'idéologie? Je crois avoir entendu que si on veut faire de l'élevage à proximité d'une source d'eau, on peut obtenir une dérogation, selon le cas.

Ai-je sauté un passage ou est-ce vrai dans l'ensemble?

Ms. Cram: I do not think we said they can obtain a variance. We said that the regulations would be developed in consultation with First Nations. We need to have that conversation with them.

Many First Nations have land use plans in place. We would want to look at those plans and see what the results of those land use plans were in terms of where things were situated.

Part of it is information as well, to look at how to ensure there are land use plans, and that the First Nation community will have some control over what its individual members do vis-à-vis where they locate things.

Senator Campbell: I do not want to go into rights, the Constitution or the rest of it, but good science is good science. If it says they should not do this, I do not believe that somebody in the community — or, in fact, anyone else — has the right to jeopardize that water.

We are going for good water. I think there should be consultation. I believe that is critical but at the same time, we cannot trump good science. We know what creates good water. We know the circumstances surrounding where good water is located.

I have real difficulty with allowing somebody to say that because we have the right, we will not follow that science. I think we are wasting money if we allow that situation to happen.

Ms. Cram: Senator, you will have no argument from us. We agree with what you suggest. What there needs to be is a regulatory regime that empowers a chief and council to ensure that situation takes place.

Senator Campbell: I want to be clear. I do not think anybody wants bad water. I do not believe anybody would knowingly create bad water, but at some point we have to recognize good science.

Senator Brazeau: Thank you all for being here this evening. We have had many conversations about this topic in the last couple of years.

You mentioned earlier that resources were provided for the consultations — I am stepping back a little bit — to allow potentially every First Nations community to participate in these consultations. If resources were provided, can you talk about what the participation rates were? We have a little over 600 communities across the country.

Second, what was the response rate with respect to those who provided impact assessments, following their participation?

Mr. Carisse: For the impact assessments, some were very good. For instance, in the Atlantic region, the Atlantic Policy Congress, APC, and others took the funds that were provided — we know

Mme Cram : Je ne crois pas que nous ayons dit qu'une personne pouvait obtenir une dérogation. Nous avons dit que la réglementation serait élaborée de concert avec les Premières nations. Il faut en discuter avec eux.

Bon nombre de Premières nations ont des plans d'aménagement des terres. Nous aimerions les examiner et en comprendre les conclusions, à savoir l'emplacement des divers zonages.

Une partie de l'exercice vise la collecte d'information : étudier les moyens de nous assurer que des plans d'aménagement des terres existent et que la collectivité des Premières nations aura un certain contrôle sur les agissements de ses membres en ce qui a trait à l'emplacement de certains éléments.

Le sénateur Campbell : Je ne veux pas aborder les questions relatives aux droits, à la Constitution et à tout le reste, mais des données scientifiques concluantes, c'est fiable. Si les scientifiques disent de ne pas le faire, je ne crois pas qu'un membre de la collectivité — ou quiconque en fait — a le droit de compromettre ainsi la qualité de l'eau.

Nous voulons une eau de bonne qualité. Selon moi, il faut tenir des consultations. C'est important, mais elles ne doivent pas l'emporter sur les données scientifiques probantes. Nous savons ce qui fait de l'eau de bonne qualité, et nous sommes au fait des circonstances environnementales qui produisent des sources d'eau de bonne qualité.

J'ai vraiment de la difficulté lorsque quelqu'un dit qu'il n'écouterait pas la voix de la science, parce qu'il a des droits. À mon avis, nous gaspillerons de l'argent si nous laissons cela se produire.

Mme Cram : Sénateur, nous ne vous contredirons pas. Nous sommes d'accord. Il faut un cadre réglementaire qui donne au chef et au conseil la responsabilité de veiller à ce que cela ne se produise pas.

Le sénateur Campbell : Je tiens à être clair. Je crois que personne ne veut d'eau de mauvaise qualité. Je crois que personne ne contaminera volontairement l'eau, mais nous devons reconnaître, à un moment donné, la pertinence des données scientifiques.

Le sénateur Brazeau : Merci à tous de votre présence ce soir. Nous avons eu de nombreuses conversations à ce sujet au cours des deux ou trois dernières années.

J'aimerais revenir un peu en arrière. Vous avez mentionné que des ressources avaient été mises de l'avant pour permettre potentiellement à toutes les collectivités des Premières nations de participer aux consultations. Si c'était le cas, quel a été le taux de participation? Nous avons un peu plus de 600 collectivités au pays.

Ensuite, quel a été le taux de réponse en ce qui concerne les collectivités qui ont remis une évaluation des impacts à la suite des consultations?

M. Carisse : Parmi les évaluations des impacts reçues, il y en avait de très bonnes. Par exemple, dans la région de l'Atlantique, l'Atlantic Policy Congress, l'APC, et d'autres organismes ont

how much funding was needed because we had conducted similar exercises before with third parties and consultants — and they took the time to look at it carefully and develop an impact analysis.

We had certain parameters of what we would see in regulations. Basically, we took what exists in regulations across Canada, such as operator certification, the design of system, construction of a system, et cetera, and we said, what exists within your own region and what would be the impact of having a regulatory enforcement regime?

We received responses from everyone but some took more time or a different bent. For instance, the impact analysis we received from Alberta was focused on a legal bent and others were more on a technical basis of what existed in different provinces already.

If memory serves me correctly, over 700 First Nation participants came. It may be a small number compared to the fact that there are 600 communities and we invited 2 people per community, but we had a good representation with the folks that were there.

Some representation was bigger than others. The one in Saskatoon had over 100 representatives; others were a bit smaller. However, between chiefs or councillors, as well as technicians, a good mix of leadership showed up.

We received good responses from all the people that were there. It was nice to have the technicians there as well to understand how this legislation would impact them on a day-to-day basis. It worked out well.

Senator Brazeau: My second question was raised earlier. One concern that has been raised is this question of resources. Some people said these regulations are being jammed down people's throats when, in fact, it is not true. There will be joint participation from First Nations communities and the government.

If this legislation passes, how can INAC assure First Nations people that enough resources will be there to ensure that operators are certified and properly trained, that the infrastructure will be built and developed and that the imposition of penalties, in the case of contraventions, will be respected?

Second, is there enough money in the past budgets now or will the monies be taken from somewhere else?

Ms. Cram: I talked about the national assessment. Until we see it and we see what it suggests, we do not necessarily know exactly how much money will be needed to make all the improvements suggested.

utilisé les fonds fournis — nous savions le montant nécessaire, parce que nous avons déjà effectué des exercices similaires avec de tierces parties et des experts-conseils. Les organismes ont pris le temps de bien analyser la situation et de rédiger une évaluation des impacts.

Nous connaissons certains paramètres des éléments qui feraient partie de la réglementation. En gros, nous avons rassemblé tous les éléments des réglementations de partout au pays, comme l'accréditation des opérateurs, la conception et la construction des systèmes, et cetera, et nous leur avons demandé : « Quelles sont les infrastructures en place dans votre région, et quelles seraient les conséquences de l'application d'un cadre réglementaire? »

Tout le monde nous a répondu, mais certaines gens ont pris plus de temps ou ont abordé le problème sous un autre angle. Par exemple, l'évaluation des impacts que nous avons reçue de l'Alberta mettait l'accent sur le côté juridique. D'autres évaluations abordaient l'aspect technique : l'infrastructure déjà présente dans leur province.

Si je me souviens bien, plus de 700 membres des Premières nations y ont participé. Ce nombre peut sembler relativement petit lorsqu'on sait qu'il y a 600 collectivités et que nous avons invité 2 membres par collectivité. Il y avait tout de même une bonne représentation.

Certaines délégations étaient plus imposantes que d'autres, comme celle de Saskatoon qui comptait plus de 100 membres. D'autres groupes étaient un peu plus petits. Cependant, la présence de chefs, de membres des conseils et de techniciens a permis de recueillir le point de vue des divers intervenants.

Les gens ont bien participé. Nous étions contents d'y rencontrer des techniciens, parce qu'il est important de comprendre aussi de quelle manière cette réglementation les touchera sur une base quotidienne. Le tout s'est bien déroulé.

Le sénateur Brazeau : Ma deuxième question a été soulevée plus tôt. On se questionne au sujet des ressources. Certains disent que le gouvernement veut imposer cette réglementation, alors que c'est en fait tout le contraire. Le gouvernement agira de concert avec les collectivités des Premières nations.

Si ces mesures législatives sont adoptées, comment AINC peut-il assurer aux membres des Premières nations que suffisamment de ressources seront disponibles pour s'assurer que les opérateurs seront accrédités et recevront une formation adéquate, que l'infrastructure sera construite et que des sanctions seront imposées dans le cas d'infractions?

Ensuite, y a-t-il assez d'argent à l'heure actuelle provenant des budgets précédents ou l'argent devra-t-il être pris ailleurs?

Mme Cram : J'ai mentionné plus tôt l'évaluation nationale. D'ici à ce que nous en ayons examiné les suggestions, nous ne savons pas nécessairement le montant exact requis pour mener à bien les améliorations proposées.

I will back up and say, the national assessment is looking at what it will take today to upgrade the systems; to meet either the protocols or whatever the provincial standard is. The assessment is also looking at what the growth projections are for 10 years out.

When they build a water plant, they are not necessarily looking at building it for today. They should not be. They need to be thinking about building it for the future.

We expect the costs that will come out of the national assessment will be high, particularly since it will look at a 10-year forecast. We are not expecting to address all that cost in one year. We will look at the resources we have available and then approach the higher risk areas first.

We will have to develop a national investment plan that takes into account not only the resources we have, but also the priorities and needs. We will develop that plan also based on how we think the regulatory development will unfold.

We are not expecting to put into place all the regulatory developments simultaneously across the country. We will work out a plan. We are saying we will not implement the regulations until such time as First Nations can comply because otherwise, we feel it does not make any sense. We know if we were to enforce regulations tomorrow, everyone would not be able to comply because there are gaps both in infrastructure and capacity.

The whole thing has to come together in a sensible plan that rolls out over time and that is affordable. Building a water plant, even if they want to build it immediately, takes a long time to design, build and become operational. We need to have a sensible plan.

Senator Brazeau: To First Nations people out there who may not be in tune with, or aware of, the technicalities of this legislation — and some are listening to us this evening or will see this meeting in a rebroadcast — what would you tell them about how important it is for this legislation to pass and how it will benefit them?

Ms. Cram: We are hearing all the time from First Nations that they should have the same quality of water as every other Canadian. I am sure people have seen stories in the media that suggest there are communities that do not have that water quality. We strongly believe First Nations are right; that every Canadian in this country, regardless of where they live, should have access to clean water. We believe that this legislation is a fundamental aspect of making that access happen.

Senator Brazeau: I appreciate your responses.

The Chair: I have a supplementary question. I am looking at what has been accomplished, which has been remarkable. However, my question is this: How many communities are still high risk? Is it three or four? If this were about non-Aboriginal people in any other town in Canada, such as in Walkerton and North Battleford, the situation would be rectified immediately.

Je vais reprendre. L'évaluation nationale examine ce qu'il faut faire actuellement pour moderniser les systèmes et les rendre conformes aux protocoles ou aux normes provinciales. Elle étudie aussi la croissance prévue pour la prochaine décennie.

Lorsque nous construisons une usine de traitement des eaux usées, nous ne cherchons pas nécessairement à combler des besoins actuels. Cela ne devrait pas être le cas. Il faut la construire pour pallier les problèmes futurs.

Nous savons que les coûts que révélera l'évaluation nationale seront élevés, surtout étant donné que l'évaluation porte sur 10 ans. Nous ne nous attendons pas à faire tous les investissements la même année. Nous évaluerons les ressources disponibles, puis nous apporterons d'abord des correctifs dans les régions qui courent le plus de risques.

Nous devons concevoir un plan national d'investissements qui tiendra compte non seulement des ressources disponibles, mais aussi des priorités et des besoins. Son élaboration se fera en fonction du déploiement prévu de la réglementation.

Nous ne nous attendons pas à ce que toutes les modifications relatives à la réglementation soient mises en place simultanément partout au pays. Nous créerons un plan. Nous confirmons que nous n'appliquerons pas la réglementation avant que les collectivités des Premières nations soient en mesure de s'y conformer. Autrement, selon nous, cela n'aurait aucun sens. Si nous commençons à faire respecter la réglementation dès demain, nous savons que personne ne serait en mesure de s'y plier en raison de l'infrastructure déficiente et du manque de capacité.

L'ensemble du projet doit suivre un plan sensé qui sera efficace à long terme, tout en étant abordable. Même si nous voulions implanter immédiatement une usine de traitement des eaux usées, le projet prendrait beaucoup de temps à se concrétiser, parce qu'il faut la concevoir, la construire et la mettre en état de marche. Il nous faut un plan sensé.

Le sénateur Brazeau : Certains membres des Premières nations ne sont pas au fait des détails de cette réglementation ou ne les connaissent pas bien. Certains nous écoutent ce soir et d'autres verront cette séance en rediffusion. Comment leur expliqueriez-vous l'importance de l'adoption de ces mesures législatives et leur présenteriez-vous les avantages qui en découleront?

Mme Cram : Nous entendons régulièrement les Premières nations dire qu'elles méritent d'avoir la même qualité d'eau que les autres Canadiens. Je suis persuadée que les gens ont entendu parler dans les médias de la mauvaise qualité de l'eau de certaines collectivités. Nous croyons fermement que les Premières nations ont raison : tous les Canadiens, peu importe où ils vivent, devraient avoir accès à de l'eau potable. Selon nous, ces mesures législatives sont essentielles pour atteindre cet objectif.

Le sénateur Brazeau : Merci de vos réponses.

Le président : J'ai une question complémentaire. J'examine ce qui a été accompli. C'est remarquable. Toutefois, voici ma question. Combien de collectivités des Premières nations sont encore à risques élevés? Est-ce trois ou quatre? S'il était question de non-Autochtones ailleurs au Canada, comme à Walkerton et à North Battleford, la situation serait corrigée immédiatement.

How are these people in high-risk areas operating? Are there emergency measures in these high-risk areas? Every community in Canada should be treated in the same way.

What has been accomplished, and the money spent, is remarkable. However, are there provisions in these high-risk areas to give people access to safe drinking water?

Shelagh Jane Woods, Director General, Primary Health Care and Public Health, First Nations and Inuit Health Branch, Health Canada: I want to ensure that everyone understands that we are not moving from nothing to a regulatory regime. What we have in place is as good as it can be without regulation enforcement and the ability to compel compliance.

We actually have a good system. Ms. Cram outlined how we use the general Health Canada drinking water quality guidelines. We cannot compel anyone to follow those guidelines, but we have done well. As one of the senators said, no one knowingly wants bad water. We have tremendous collaboration with First Nations. We must give them full credit. They understand how important safe drinking water is to public health and safety.

The regulations will help us, but no one should think that a high-risk community is just left to sit there because all kinds of emergency provisions go into place. Health Canada sends environmental health officers into a community when there is a problem. In some cases, officers perform regular testing for water quality; and in other cases they supervise what we call the community-based water monitors.

Much of the money that Health Canada has received through the First Nations Water and Wastewater Action Plan has gone to the training of community-based water monitors who provide testing and inspections in their own communities.

Those inspections are performed in exactly the same way as inspections off-reserve and they follow the same quality guidelines. For example, we require that they send samples to accredited laboratories, et cetera. The regime is a tight one. When there is a problem, our environmental health officers go in and talk with the chief and council. The chief and council will place a drinking water advisory on the advice of the environmental health officer.

In my seven and a half years at Health Canada, I have never heard of a First Nation community saying, no, we will not do that. In extreme cases when there is a prolonged drinking water advisory, other measures may be taken, such as shipping water into a community. Usually that measure is taken by our partners at the Department of Indian and Northern Affairs. In no case

Comment les gens des régions à risques élevés s'en sortent-ils? Les mesures d'urgence sont-elles en place dans ces zones à risques élevés? Chaque collectivité au Canada devrait être traitée de la même manière.

Ce qui a été accompli jusqu'à présent, dont les investissements, c'est remarquable. Cependant, des mesures sont-elles en place dans les régions à risques élevés pour permettre aux gens d'avoir accès à de l'eau potable?

Shelagh Jane Woods, directrice générale, Direction des soins de santé primaires et de la santé publique, Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits, Santé Canada : J'aimerais m'assurer que tout le monde comprend que le cadre réglementaire n'est pas inventé de toutes pièces; nous avons actuellement en place le meilleur cadre possible, mais il ne permet pas de faire respecter la réglementation et de contraindre les personnes y étant assujetties.

Notre système est bon. Mme Cram a expliqué de quelle manière nous avons recours aux recommandations pour la qualité de l'eau potable de Santé Canada. Nous ne pouvons contraindre personne à les suivre, mais nous nous en sortons quand même bien. Comme un sénateur l'a dit, personne ne souhaite avoir une eau contaminée. Nous avons une excellente collaboration avec les Premières nations. Nous devons leur donner tout le crédit qui leur revient. Elles comprennent le rôle important que joue l'eau potable dans la santé et la sécurité publiques.

La réglementation nous sera utile, mais il ne faut pas croire qu'une collectivité à haut risque est abandonnée à son sort parce que toutes sortes de dispositions d'urgence entrent en vigueur. Santé Canada envoie des agents d'hygiène du milieu lorsqu'une collectivité connaît un problème. Dans certains cas, ces agents procèdent régulièrement à des tests de la qualité de l'eau; dans d'autres, ils supervisent ce que nous appelons le Programme de surveillance de la qualité de l'eau potable dans les communautés.

Une grande partie de l'argent que Santé Canada a reçu dans le cadre du Plan d'action pour l'approvisionnement en eau potable et le traitement des eaux usées des Premières nations a servi à former des contrôleurs communautaires de l'eau potable qui procèdent à des tests et à des inspections.

Ces inspections sont effectuées exactement de la même façon qu'en dehors des réserves et conformément aux mêmes lignes directrices sur la qualité. Nous demandons par exemple que des échantillons soient envoyés à des laboratoires accrédités. Le régime en vigueur est strict. Quand il y a un problème, nos agents d'hygiène du milieu en parlent au chef et au conseil, qui, sur les conseils de l'agent, publient un avis.

Pendant les sept ans et demi que j'ai été à Santé Canada, je n'ai jamais entendu parler d'une collectivité des Premières nations qui aurait réagi en disant : « Non, nous ne ferons pas cela ». Dans les cas extrêmes où un avis sur l'eau potable est en vigueur de façon prolongée, d'autres mesures peuvent être prises, telles que l'envoi d'eau potable. Habituellement, cette mesure est prise par nos

should people think that communities are left on their own to deal with bad water for a long period of time.

One of the major accomplishments over the past few years of investments has been the reduction in the duration of drinking water advisories to half, following the investments under the First Nations Water and Wastewater Action Plan. That reduction is a sign that things continue to improve.

The Chair: Thank you, Ms. Woods. Senator Banks?

Senator Banks: Is Senator Dallaire not a member of the committee?

The Chair: Yes, he is.

Senator Dallaire: Should he not go first?

The Chair: This is a democracy, Senator Banks, in its purest form.

Senator Banks: Thank you. I should explain that I have a bias, not only with respect to this bill, which I oppose, but also with respect to the concept of enabling legislation or, as it is sometimes called, framework legislation.

The chair will agree with me that we see much more of that legislation today than we used to see, which was not that long ago, Senator Lang. We received enabling framework legislation much less frequently than we do now. It used to be the case that Parliament liked to say: How will this legislation work? The question would receive an answer. We would then deliberate on the proposed legislation and pass it.

In this case and in the case of much enabling legislation, as the witnesses have told us in their answer to the questions, we wonder how this will work. The response seems to be: We will show you later when we figure it out. Mr. Salembier said that First Nations will see how valuable this legislation will be once we put those regulations into place. At this time, we have no idea what those regulations will be. That is one, but only one, reason that I oppose this bill.

I have a technical question about the bill. It has two lists in the Schedule. How does a First Nation become placed on list number one? What happens? Who decides that placement?

Mr. Salembier: A First Nation can be placed on lists in one of two ways. First, some First Nation communities in Yukon that technically do not have reserve lands want to benefit from the bill. Those First Nations will be placed on the list, together with a legal description of the lands, and to clarify that the protection of the bill can extend to those First Nations.

partenaires au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Les collectivités ne sont jamais abandonnées à leur sort pour faire face à une eau non potable pendant une longue période de temps.

L'une des principales réalisations faites au cours des dernières années a été de réduire de moitié la durée des avis concernant la qualité de l'eau potable et ce, grâce aux investissements faits dans le cadre du Plan d'action pour l'approvisionnement en eau potable et le traitement des eaux usées des Premières nations. C'est le signe que la situation continue de s'améliorer.

Le président : Merci madame Woods. Vous dites, sénateur Banks?

Le sénateur Banks : Le sénateur Dallaire ne fait-il pas partie du comité?

Le président : Oui.

Le sénateur Dallaire : Ne devrait-il pas intervenir en premier?

Le président : C'est la démocratie dans sa forme la plus épurée, sénateur.

Le sénateur Banks : Je vous remercie. Je dois préciser que j'ai un préjugé, non seulement à l'égard de ce projet de loi, auquel je m'oppose, mais aussi à l'égard de la notion de loi habilitante ou, comme on l'appelle parfois, la loi-cadre.

Le président sera d'accord avec moi : nous voyons aujourd'hui beaucoup plus souvent ce genre de loi qu'auparavant, et cela ne fait pas si longtemps sénateur Lang. Nous recevions une loi-cadre habilitante beaucoup moins fréquemment qu'aujourd'hui. Le Parlement se plaisait à dire : « Comment ce projet de loi fonctionnera-t-il? » On répondrait à la question. On délibérerait ensuite sur le projet de loi et on l'adopterait.

En l'occurrence et pour la majorité des lois habilitantes, on se demande comment cela va fonctionner après que les témoins ont répondu aux questions. La réponse semble être : « Nous vous le dirons plus tard, lorsque nous aurons compris de quoi il retourne. » M. Salembier a déclaré que les Premières nations verraient l'immense utilité du projet de loi une fois mise en place la réglementation. Or, nous ne savons pas pour l'instant en quoi elle consistera. Voilà pourquoi — et ce n'est qu'une raison parmi d'autres — je m'oppose à ce projet de loi.

Je me pose une question d'ordre technique sur le projet de loi. Son annexe comporte deux listes. Pour quelle raison une Première nation figure-t-elle sur la première? Qu'en est-il? Qui décide de son placement?

M. Salembier : Une Première nation peut être placée sur les listes de deux façons. Tout d'abord, certaines collectivités des Premières nations du Yukon qui, techniquement, n'ont pas de réserves, veulent profiter du projet de loi. Ces Premières nations seront placées sur la liste, assortie d'une description légale des terres et de la précision selon laquelle elles peuvent se prévaloir de la protection de la loi.

The second group are First Nations that have entered already into self-government agreements with Canada. Among that group there are two types: Some are like Nisga'a or Tsawwassen.

Senator Banks: Those are the only two, I believe.

Mr. Salembier: Yes, their lands are under section 92 of provincial jurisdiction. This bill will not have an impact on them. Anything they do vis-à-vis their lands and drinking water will be negotiated between them and the province.

Others like Westbank First Nation and perhaps Cree-Naskapi are still under section 91. If they looked at the regulations and saw that the regulations would give them a better level of protection than they currently have, or that, rather than spending \$100,000 developing their own regime they can have it for free, they can request to be put on the list. Otherwise, the bill will not apply to them.

Senator Banks: Some nations can request to be put on the list and other nations might be put on that list by the minister?

Mr. Salembier: That is right but only for First Nations that are not self-governing.

Senator Banks: Those that do not have a deal yet.

Mr. Salembier: Right.

Senator Banks: You addressed this question before. When we are dealing with framework or enabling legislation, we cannot deal with policy. Many of the questions asked of you are on policy. How will you do this? The answers have to do with the policy of the government. We must deal with a piece of proposed legislation. At clause 6(2), the bill says, in respect of those First Nations who are on list number one:

(2) In respect of an aboriginal body named in column 1 of the schedule, this Act and the regulations prevail over the land claims agreement or self-government agreement to which the aboriginal body is a party, and over any Act of Parliament giving effect to it, in the event of a conflict or inconsistency between this Act and that agreement or Act.

You addressed that issue earlier by saying that we are talking about land that is contiguous to a stream of water or a plant or other. Is the department amenable to an amendment to that section that somehow circumscribes the extent to which the extinguishment of rights, as stated in the bill, might occur by describing the kinds of land and incursions that might be made against those rights, rather than a blanket one, as set out in clause 6(2)?

Mr. Salembier: Do you want to address that question, Ms. Cram?

Senator Banks: Is that not a Department of Justice question?

Ms. Cram: I guess I do not understand the extinguishment of rights aspect.

Le deuxième groupe comprend les Premières nations qui ont déjà conclu des ententes d'autonomie gouvernementale avec le Canada. On distingue dans ce groupe deux types de populations, celles qui ressemblent aux Nisga'a ou Tsawwassen.

Le sénateur Banks : Il n'y en a que deux, je crois.

M. Salembier : Oui, leurs terres sont régies par l'article 92 et relèvent de la province. Ce projet de loi ne les concerne pas. Ce qu'ils font de leurs terres et de leur eau potable sera négocié avec la province.

D'autres, comme la Première nation de Westbank et peut-être les Cris et les Naskapis sont encore régis par l'article 91. S'ils pensent que la réglementation leur donne un plus haut niveau de protection ou qu'ils peuvent éviter de dépenser 100 000 \$ pour élaborer leur propre régime, ils peuvent demander à figurer sur la liste. Autrement, le projet de loi ne les concerne pas.

Le sénateur Banks : Certaines nations peuvent demander de figurer sur la liste et d'autres pourraient y être incluses par le ministre?

M. Salembier : C'est exact, mais seulement pour les Premières nations qui n'ont pas d'autonomie gouvernementale.

Le sénateur Banks : Celles qui n'ont pas encore d'entente.

M. Salembier : C'est exact.

Le sénateur Banks : Vous avez déjà abordé la question. Lorsque nous parlons de loi-cadre ou habilitante, nous ne parlons pas de politiques. Or nombre des questions que vous avez posées concernent les politiques. Comment allez-vous procéder? Les réponses doivent concerner les politiques du gouvernement. Nous devons traiter du projet de loi. En ce qui concerne les Premières nations qui figurent sur la première liste, le projet de loi prévoit au paragraphe 6(2) :

(2) La présente loi et les règlements l'emportent, en cas d'incompatibilité, sur tout accord sur des revendications territoriales ou tout accord sur l'autonomie gouvernementale auquel un groupe autochtone dont le nom figure à la colonne 1 de l'annexe est partie ainsi que sur toute loi fédérale les mettant en œuvre.

Vous aviez dit à ce sujet qu'il s'agissait d'une terre contiguë à un cours d'eau, d'une usine ou d'un autre élément. Le ministère est-il disposé à accepter un amendement qui préciserait dans quelle mesure il pourrait y avoir extinction des droits, telle qu'indiquée dans le projet de loi, en décrivant les types de terre et les atteintes qui pourraient être portées contre ces droits, plutôt que l'application générale prévue au paragraphe 6(2)?

M. Salembier : Voulez-vous répondre à cette question, madame Cram?

Le sénateur Banks : Est-ce que cela ne concerne pas le ministère de la Justice?

Mme Cram : Je ne comprends pas l'aspect « extinction des droits ».

Senator Banks: Let me read it again:

In respect of an Aboriginal body named in column 1 of the schedule, this Act and the regulations prevail over the land claims agreement or self-government agreement to which the Aboriginal body is a party, and over any Act of Parliament giving effect to it, in the event of a conflict or inconsistency between this Act and that agreement or Act.

Writ large, that clause is an extinguishment of rights, as I read it. The First Nation may have agreed to it; they may have looked at the regulations and said, “Yes, we can reach for that cherry that is being held out, but we agree that our self-government agreement will be abrogated by so doing.”

That is how I read this clause. Maybe I am wrong.

Ms. Cram: My learned counsel here will take that question.

Mr. Salembier: To start with, you are right: This clause will apply only in rare cases where a self-governing First Nation has said, “Yes, we want to be part of the regime.”

The reason the clause is there is so that we would not have a First Nation who says, “Okay, we will be part of the regime and comply with the rules” but as soon as something happens, they would then say, “Hold on, we will not comply with it any longer because we will assert our own self-government agreement, or our own act of Parliament negates the rules that we just agreed we want to be party to and to comply with in order to protect our citizens.”

The clause says that if a self-governing First Nation wants to come under this legislation — for example, perhaps they would be under the jurisdiction of a regional water authority who would send around inspectors that would say, “Yes, your plant operator must be certified” — for the legislation to make any sense at all, we must ensure that once a First Nation is in, they have to comply with the legislation because if compliance is optional, then really we have achieved nothing.

Senator Banks: Are you amenable to — I know it would be complicated — an amendment to this clause, clause 6(2), which would somehow circumscribe the extent to which this provision would apply by a description such as the one you gave, rather than leaving it, as I see it, wide open?

Ms. Cram: Senator, you have raised a question about whether the government is prepared to contemplate amendments to the legislation. In answer to that question, I would say the decision to amend the bill is for parliamentarians to decide and rests with this committee. We expect that this committee will consider if, indeed, they think there should be amendments to the legislation. I cannot speak on the part of the government as to what they are prepared to contemplate. However, we expect that the committee could well come up with suggestions for improvements.

Senator Banks: Thank you. I will wait for the second round.

Senator Dallaire: As a follow-up to that question, you have argued that you need a hammer if someone does not want to play by the rules and things go bad. However, you also argued in this

Le sénateur Banks : Je vais vous relire la disposition :

La présente loi et les règlements l'emportent, en cas d'incompatibilité, sur tout accord sur des revendications territoriales ou tout accord sur l'autonomie gouvernementale auquel un groupe autochtone dont le nom figure à la colonne 1 de l'annexe est partie ainsi que sur toute loi fédérale les mettant en œuvre.

Au sens large et tel que je la comprends, cette clause est une extinction des droits. La Première nation peut y avoir consenti. Après réflexion, elle peut s'être dit : « Oui, on peut prendre la perche qui nous est tendue, et ce faisant, nous consentons à renoncer à notre autonomie gouvernementale. »

J'ai peut-être tort, mais c'est comme ça que je l'interprète.

Mme Cram : Mon avocat chevronné répondra à la question.

M. Salembier : Pour commencer, vous avez raison : cette clause ne s'applique que dans les rares cas où une Première nation qui jouit d'une autonomie gouvernementale déclare : « Oui, nous voulons faire partie du régime. »

La raison d'être de la clause est d'empêcher qu'une Première nation ne puisse déclarer : « Bon, nous allons faire partie du régime et respecter les règles », mais qui, au premier incident dirait alors : « Attendez, on ne les respectera plus parce que nous réaffirmons notre entente d'autonomie gouvernementale, ou notre propre loi annule les règles auxquelles nous avons accepté de nous conformer afin de protéger nos citoyens. »

La clause prévoit que si une Première nation jouissant de l'autonomie gouvernementale veut se prévaloir de cette loi — peut-être qu'elle est régie par une autorité régionale de l'eau dont les inspecteurs auraient déclaré : « Oui, l'opérateur de votre usine doit être certifié » — nous devons nous assurer, pour que la loi soit cohérente, qu'une fois que la Première nation y adhère, elle s'y conforme. En effet, si l'application de la loi est facultative, nous n'aurons abouti à rien.

Le sénateur Banks : Je sais que ce serait compliqué, mais seriez-vous disposée à amender cette clause, ce qui aboutirait à préciser son application dans les termes que vous avez proposés, plutôt que de la laisser ouverte, comme je l'entends, à toutes les interprétations?

Mme Cram : Sénateur, vous demandez si le gouvernement est prêt à envisager des amendements à la loi. Je répondrai que cette décision revient aux parlementaires et au présent comité. Nous nous attendons à ce que le comité étudie la question de savoir si, effectivement, il faut amender la loi. Je ne peux pas parler au nom du gouvernement et vous dire ce qu'il est prêt à envisager. Cependant, nous nous attendons à ce que le comité propose des améliorations.

Le sénateur Banks : Merci, j'attendrai la deuxième série de questions.

Le sénateur Dallaire : Pour donner suite à cette question, vous avez affirmé que vous devez être impitoyable en cas de non-respect des règles ou si les choses tournent mal. Cependant, vous

framework legislation that you will negotiate with every individual nation the regulations that will give them room to manoeuvre with regard to how they will be engaged in this legislation.

Is that not talking from both sides of your mouth on the same subject? If you are to work it out in the regulations, why do you need such a significant hammer in this legislation?

Ms. Cram: That provision applies only to those First Nations that are self-governing and have their own agreements, and then choose to opt into this legislation. Part of that choice is the status of their current legislation. All those First Nations that are self-governing have legislation in place.

I am probably not using the language that the Department of Justice would use, but it is a relationship-of-laws issue; it must be clear what regime applies.

Also, Senator Dallaire, we do not necessarily see the regulatory process being every individual First Nation by First Nation; rather, we see it occurring on more of a regional basis. When we look at what kind of enforcement regime, et cetera, they would have, we need to have a broader base.

In addition, the starting point is to look at the provincial regime and what they have to do to modify it so it will work well for First Nation communities. I will give you an example.

Some provincial regimes do not deal with individual wells and septic tanks; they deal only with communal systems. To have the regime apply on reserve, they have to look at that regime and say, "Working with First Nations, how would we modify this so it will work in a First Nations community?"

Senator Dallaire: You are the ADM for Education and Social Development Programs and Partnerships; do you have similar legislation to this on the education side to have people follow the rules and work out arrangements with provincial governments?

Ms. Cram: That is a good question. That is one of the big gaps on the education front. On December 9, 2010, an announcement was made by the Minister of Indian Affairs and Northern Development about launching a panel of experts to look into the need for legislation in the area of education.

Senator Dallaire: We have heard much about the problems in education, but I am finding —

The Chair: Senator —

Senator Dallaire: I am coming to my point.

The Chair: Okay. I would like to stay on subject.

avez également fait valoir dans cette loi-cadre que vous négociez avec chaque nation la réglementation qui leur donnera une certaine marge de manœuvre quant à leur mode d'adhésion à la loi.

N'est-ce pas là un double langage? Si vous voulez trouver la solution dans la réglementation, pourquoi avez-vous besoin d'une loi si stricte?

Mme Cram : Cette disposition ne s'applique qu'aux Premières nations qui jouissent de l'autonomie gouvernementale et ont leurs propres accords, et qui décident ensuite d'adhérer à ce projet de loi. Le choix découle en partie de l'état de leur législation. Toutes les Premières nations qui jouissent de l'autonomie gouvernementale ont une législation en vigueur.

Je n'utilise probablement pas la terminologie du ministère de la Justice, mais il s'agit ici de lois qui entrent en concurrence. Il faut préciser quel régime s'applique.

En outre, sénateur Dallaire, nous ne pensons pas nécessairement que le processus réglementaire s'applique individuellement à chacune des Premières nations, mais plutôt sur une base régionale. Pour elles et pour nous, il faudrait que le régime d'application de la loi ait un fondement plus large.

En outre, il faut d'abord examiner le régime provincial et les changements à y apporter afin qu'il fonctionne bien pour les collectivités des Premières nations. Je vais vous donner un exemple.

Certains régimes provinciaux ne s'appliquent pas à des fosses septiques ou à des puits individuels, mais plutôt à des réseaux communautaires. Pour que le régime s'applique dans les réserves, il faudra l'examiner en se posant la question suivante : « En collaboration avec les Premières nations, comment pourrions-nous le modifier pour qu'il fonctionne dans la collectivité? »

Le sénateur Dallaire : En tant que SMA responsable des Programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social, avez-vous une loi similaire à la présente en matière d'éducation et en vertu de laquelle on suit la règle tout en trouvant des arrangements avec les gouvernements provinciaux?

Mme Cram : La question est pertinente. C'est l'une des grandes lacunes que nous avons au plan de l'éducation. Le 9 décembre 2010, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien a annoncé le lancement d'un groupe d'experts qui verrait s'il y a lieu de légiférer en la matière.

Le sénateur Dallaire : Nous avons beaucoup entendu parler des problèmes de l'éducation, mais je trouve...

Le président : Sénateur...

Le sénateur Dallaire : J'en arrive à ma question.

Le président : D'accord. J'aimerais que nous nous en tenions au sujet.

Senator Dallaire: I am getting there. You have your plan of action for drinking water on First Nation communities, which has been evolving positively, yet you bring in this requirement for legislation in 2009 after your system seems to be working and evolving positively.

Was this requirement for legislation initiated by you in the department? Was this decision a political one, or a sign that your plan maybe is not working as well as you are saying and that you needed something like legislation to achieve the ultimate aim of safe drinking water?

Ms. Cram: In 2006, when we started recognizing there were serious problems with water and there needed to be far more proactive action on the part of government, we had not come to the conclusion of what was completely needed. However, we looked across the country and we saw that on reserve was the only place there was no legislation governing water.

Also, the Office of the Auditor General had made comments and the Audit of Sustainable Development had made observations about it. Thus, the government thought that this gap was a big one; we can probably go so far with making improvements, but we need this extra step. Indeed, then this committee looked at the issue and also recommended that we should look at the legislation.

Senator Dallaire: You referred to the Auditor General, which was a big reference. This committee looked at those comments, and I remember being part of that. The committee also said that necessary funds for all identified resource needs for First Nation communities in relation to the delivery of safe drinking water should be dedicated by INAC and should be a pre-condition to legislation.

You are using the Auditor General as saying maybe you do not have a good grip on how the funds are being expended and control of that spending, yet you did not tell us that you had a well-laid-out cash line of either new money or within your budget to guarantee that you would provide the resources to make this thing happen. Then you give us a framework legislation in which you will be able to articulate all kinds of regulations as per what the department wants to do.

To me, that exercise seems to be a one-sided one. Unless the Auditor General ultimately is referencing this legislation, I still do not see why you need this legislation if you have a plan that is working.

Ms. Cram: I would ask the question: Why do the provinces and territories feel they need legislation in this area? I think it is because they recognize that they do not have all the levers at their disposal if they do not have legislation in place. This legislation is an element that we think we need to have. We do not disagree that

Le sénateur Dallaire : J'y arrive. Tout va bien du côté de votre plan d'action pour la gestion de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations, et pourtant vous avez déposé, en 2009, une demande pour obtenir des mesures législatives, même si votre système semble bien fonctionner et progresser dans la bonne direction.

Êtes-vous la personne au sein du ministère qui a amorcé cette demande pour la mise en place de mesures législatives? S'agissait-il d'une décision politique ou d'une indication que votre plan ne fonctionne pas aussi bien que vous le dites, et que vous avez donc besoin d'un appui législatif pour finir par avoir de l'eau potable salubre?

Mme Cram : En 2006, lorsque nous avons commencé à nous rendre compte que l'eau potable posait des problèmes graves et que le gouvernement devait avoir une approche beaucoup plus proactive à ce sujet, nous n'avions pas encore établi les besoins avec précision. Cependant, nous nous sommes rendu compte que la réserve était le seul endroit au pays où l'eau potable n'était pas régie par une mesure législative.

De plus, le Bureau du vérificateur général l'avait mentionné et la vérification du développement durable avait formulé des observations à ce sujet. Le gouvernement considérait donc qu'il s'agissait d'une lacune importante; nous pouvons probablement arranger les choses jusqu'à un certain point en apportant des améliorations, mais nous avons besoin de ce coup de pouce supplémentaire. D'ailleurs, les membres du comité ont examiné la question et ont aussi recommandé que nous envisagions une mesure législative.

Le sénateur Dallaire : Vous avez mentionné la vérificatrice générale, et c'est toute une référence. Je me rappelle que nous avons examiné ces commentaires et que nous avons aussi précisé que les fonds nécessaires pour toutes les ressources recensées des collectivités des Premières nations relativement à l'approvisionnement en eau potable salubre devraient être affectés par AINC et qu'il devrait s'agir d'une condition préalable à la loi.

Vous vous servez des propos de la vérificatrice générale qui a dit que vous ne décidez peut-être pas de la façon dont les fonds sont affectés et dépensés, mais vous ne nous avez jamais dit non plus que vous aviez élaboré un budget détaillé pour l'affectation de nouveaux fonds ou provenant de votre budget afin de prouver que vous étiez en mesure de fournir les ressources nécessaires à cette entreprise. Vous nous présentez ensuite une loi-cadre dans laquelle vous pourrez établir toutes sortes de règlements en fonction des projets du ministère.

À mon avis, cela ressemble à un exercice unilatéral. À moins que la vérificatrice générale finisse par faire allusion à la mesure législative, je ne vois pas pourquoi vous en avez besoin, surtout si votre plan fonctionne bien.

Mme Cram : Je me demande alors pourquoi les provinces et les territoires pensent avoir besoin d'une loi dans ce domaine. Je crois que c'est parce qu'ils savent qu'ils ne peuvent pas faire grand-chose s'ils ne sont pas appuyés par une mesure législative. Nous pensons en avoir besoin. Nous comprenons que nous devons aussi

we need to be focused on investments as well, both for infrastructure and capacity. However, we need to have a completely well rounded approach here or we will not achieve the results ultimately that we need.

Senator Dallaire: I think it is inappropriate to bring forward legislation in which you have not identified and laid out the dedicated demand of cash or the cash flow requirement to implement it.

As you said, you are looking at a 10-year plan. You are bringing in legislation to implement the plan without that plan having been laid out.

I worked for a department where we could not come forward with something like this legislation unless we had a 15-year cash line, including the life-cycle management. Yet, you are not guaranteeing that all the money will be there to implement this legislation in an appropriate fashion — without it being a hammer over the First Nations to comply without necessarily having the resources to be able to comply.

Ms. Cram: I did mention that, by 2012, we will have spent \$2.5 billion.

Senator Dallaire: That figure does not tell me that is the actual requirement. That figure says what you have been able to put into it.

Ms. Cram: We do not know. I spoke about the national assessment. Until we see the assessment, we will not know what the full need is for the 10-year growth that I spoke of. We have \$197.5 million a year in our A-Base for water expenditures. We have had additional monies above that in the past, and our hope is that would be the case in the future.

Senator Dallaire: Well, hope is not a method, so I think this legislation is premature until you have the ability to guarantee the resources to implement it.

Senator Brazeau: After the work started in 2006, this work essentially followed what happened in Kashechewan; is that correct?

Ms. Cram: That is correct.

Senator Brazeau: Thank you. Along the lines of Senator Dallaire's question, hypothetically, let us say this legislation does not pass. How long will First Nations people, including those living in my community, have to wait for access to clean and safe drinking water?

Ms. Cram: That is a good question.

Senator Brazeau: That is why we need the legislation.

Ms. Cram: If there is legislation, another way to have resources focused is on its implementation.

investir dans l'infrastructure et la capacité. Cependant, seule une approche globale et complète nous permettra de parvenir aux résultats que nous visons.

Le sénateur Dallaire : Je pense qu'il n'est pas approprié de proposer une mesure législative dans laquelle vous n'avez pas formulé les fonds nécessaires ou les besoins en trésorerie pour sa mise en œuvre.

Comme vous l'avez dit, vous envisagez un plan décennal. Vous proposez une mesure législative dans le but de mettre à exécution un plan qui n'a pas encore été élaboré.

Je travaillais dans un ministère où nous ne pouvions pas proposer de mesures législatives comme celle-ci sans avoir au préalable établi un budget sur 15 ans, y compris la gestion du cycle de vie. Pourtant, vous ne garantissez pas que les fonds nécessaires à la mise en œuvre adéquate de la mesure législative seront disponibles — sans que ce soit une épée de Damoclès pour les Premières nations qui devront s'y conformer sans toutefois disposer des ressources nécessaires pour y arriver.

Mme Cram : J'ai quand même précisé que d'ici 2012, nous aurons dépensé 2,5 milliards de dollars.

Le sénateur Dallaire : Ce montant ne représente pas la somme dont vous aurez besoin, mais seulement ce que vous aurez été en mesure d'y consacrer.

Mme Cram : Nous ne savons pas. J'ai parlé de l'évaluation nationale. Tant que nous n'en aurons pas pris connaissance, nous ne saurons pas quels sont les besoins rattachés à la croissance projetée sur 10 ans dont j'ai parlé plus tôt. Dans notre budget des services votés, nous disposons de 197,5 millions de dollars par année pour les dépenses liées à l'eau potable. Nous avons reçu des fonds supplémentaires dans le passé, et nous espérons en recevoir d'autres dans l'avenir.

Le sénateur Dallaire : Eh bien, espérer n'est pas une façon de procéder. Je pense donc que vous ne devriez pas proposer une mesure législative avant de pouvoir garantir que vous disposez des ressources nécessaires à sa mise en œuvre.

Le sénateur Brazeau : Une fois le travail commencé, en 2006, les choses se sont tout simplement déroulées comme à Kashechewan, n'est-ce pas?

Mme Cram : C'est exact.

Le sénateur Brazeau : Merci. Pour rester dans l'esprit de la question du sénateur Dallaire, supposons que la mesure législative n'est pas adoptée. Combien de temps devront attendre les membres des Premières nations, y compris ceux qui vivent dans ma collectivité, pour avoir accès à de l'eau potable propre et salubre?

Mme Cram : C'est une bonne question.

Le sénateur Brazeau : C'est pour cette raison que nous avons besoin de la mesure législative.

Mme Cram : Si une mesure législative est adoptée, une autre façon d'obtenir des ressources, c'est de les affecter à sa mise en œuvre.

Senator Patterson: Right.

The Chair: We are on the second round now.

Senator Dyck: The question that I will pose concerns the legislative approach you have taken in this bill. The *Report of the Expert Panel on Safe Drinking Water* identified shortcomings to proceeding with the option you have taken, incorporating provincial laws or adapting provincial laws. The panel noted that it appears to be the weaker option, owing to gaps and variations in these regimes, the reluctance of First Nations to accept this approach and the jurisdictional complexities of involving another level of government in water management.

Why is the government proceeding with this approach, despite substantive concerns expressed by the expert panel and by many First Nations? Why, and on what basis, did the government reject other options that were proposed by the expert panel, such as adopting a federal statute, creating a single regime or even using Aboriginal customary law? Why did the government settle on the incorporation of provincial law?

Mr. Carisse: When we conducted the engagement sessions, we went out looking at the question of incorporation of provincial regulation but with adaptations. This approach is the big difference. The expert panel was looking at straight incorporation by reference, which takes what exists in the province as regulations and applies them, as is, to communities. We had the opportunity, when we went across the country and met with First Nations and First Nation organizations, to meet with the provinces as well. For instance, in Ontario, which has the most stringent regulations, they told us that their regulations would not work in communities. It is not because of any cultural sensitivities; it is because communities across Canada are small communities. The average is about 500 people. The regulations they would have for cities like Toronto, Ottawa and London would not work well in small communities. We knew we had to adapt those regulations. That adaptation is the big difference. We could start with a blank page or we could look at what exists in the province and, based on that, make adaptations for the needs of communities.

When we were out there, we asked as well, if this does not work, what would they recommend? The other possibility was to look at a national approach. However, it did not come out at the engagement sessions. The leadership we met with and the technicians, because of the different situations with water across the country, which are different from British Columbia to New Brunswick and Nova Scotia, said we need a regional approach. We need to look at this issue by province or region. That was the decision.

Senator Dyck: Thank you for that answer. I am still a little uncertain with respect to who has the authority, because a number of First Nations organizations believe that the federal

Le sénateur Patterson : Oui.

Le président : Nous en sommes maintenant au deuxième tour.

Le sénateur Dyck : Ma question porte sur l'approche législative que vous avez employée dans ce projet de loi. Le *Rapport du groupe d'experts sur la salubrité de l'eau potable dans les collectivités des premières nations* a relevé des lacunes relativement à la façon de procéder que vous avez choisie, c'est-à-dire incorporer les lois provinciales ou les adapter. Le groupe a fait observer que cette option semble la moins avantageuse pour diverses raisons : les écarts et les variations entre les régimes, la réticence de la part des Premières nations à accepter cette façon de procéder et enfin les complexités d'ordre juridique liées à la participation d'un autre palier de gouvernement dans la gestion de l'eau.

Pourquoi le gouvernement persiste-t-il dans cette approche, malgré les préoccupations de fond exprimées par le groupe d'experts et par de nombreuses Premières nations? Pourquoi et sur quel fondement le gouvernement a-t-il rejeté les autres options proposées par le groupe d'experts, comme adopter une loi fédérale, mettre sur pied un régime unique ou même recourir au droit coutumier des Autochtones? Pourquoi le gouvernement a-t-il choisi l'incorporation de la loi provinciale?

M. Carisse : Lors des séances d'engagement, nous avons envisagé la question de l'incorporation de la réglementation provinciale, à condition de l'adapter. Cette approche fait une grande différence. Le groupe d'experts envisageait l'incorporation directe par renvoi, qui reprend la réglementation de la province pour l'appliquer telle quelle aux collectivités. Nous avons profité de nos rencontres avec les Premières nations et leurs organismes partout au pays pour rencontrer aussi les représentants des provinces. Par exemple, les représentants de l'Ontario, province qui possède la réglementation la plus sévère, nous ont indiqué que cette réglementation ne fonctionnerait pas dans les collectivités. Les différences culturelles ne sont pas en cause; en fait, c'est plutôt parce qu'avec une population moyenne de 500 habitants, les collectivités au Canada sont très petites. La réglementation en place dans des villes comme Toronto, Ottawa et London ne pourrait pas s'appliquer aux petites collectivités. Nous savions que nous aurions à les adapter. En effet, l'adaptation est la clé. Nous pourrions partir de zéro ou nous pourrions explorer la réglementation déjà en place dans la province et l'adapter pour répondre aux besoins des collectivités.

Nous leur avons aussi demandé quelles seraient leurs recommandations si cette approche ne fonctionnait pas. Nous aurions pu aussi envisager une approche nationale. Cette option n'a cependant pas été proposée lors des séances d'engagement. Les dirigeants et les techniciens que nous avons rencontrés préconisaient une approche régionale, en raison des différences relatives à la situation de l'eau au pays; en effet, elle n'est pas la même pour la Colombie-Britannique, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse, par exemple. Nous avons donc décidé que nous devons étudier cette question par province ou par région.

Le sénateur Dyck : Merci d'avoir répondu à la question. Je ne sais toujours pas à qui revient exactement cette responsabilité, parce qu'un certain nombre d'organisations des Premières nations

government should not impose legislation and that they, through the band councils, have authority over construction, maintenance and so on of water systems on their reserves.

There may be an issue with respect to whether the federal government is infringing upon Aboriginal self-government — not the modern self-government, but the inherent right to self-government, which goes back to the rights in section 35 of the Constitution that were mentioned previously.

I still believe, from what I have heard, that there is a conflict with what you are saying, namely, that it is acceptable. I have heard from First Nations organizations that they feel as though their rights are being infringed upon.

Ms. Cram: Certainly, we have heard that. I mentioned that there are First Nations that are concerned. A number of First Nations expressed a variety of concerns. One is infringement of Aboriginal and treaty rights.

Senator Patterson: This question is a follow-up to my earlier question on the non-derogation clause and why you proceeded by regulation. This question is nitpicking, but I am curious about it.

There is a non-derogation clause relating to regulations and regulatory power in the First Nations Commercial and Industrial Development Act. I see Mr. Salembier is familiar with that act. What has my attention is that the provision in that act uses different words than the clause before us in Bill S-11. The First Nations Commercial and Industrial Development Act talks about a non-derogation clause “limiting the extent to which the regulations may abrogate or derogate from” Aboriginal rights, whereas in Bill S-11, the clause talks about “the extent to which the regulations may abrogate or derogate.”

One provision seems to be more permissive and one suggests defining the extent to which Aboriginal rights can be limited.

Was the first clause, on experience, found to have been inadequate or in need of improvement? Can you explain that difference, please?

Mr. Salembier: Yes; if you compare the French version of the two clauses in those bills, you will find that they are identical. In the clause in this bill, I will admit frankly an error was made in one of the late stages of drafting the bill and the word “limiting” was, by accident, dropped out.

It was never the intention that this clause differ at all from the clause in the First Nations Commercial and Industrial Development Act. As I said, the French version is identical to that act and includes the word “limiter.”

sont d’avis que le gouvernement fédéral ne devrait pas imposer de loi à cet égard, et qu’elles ont le pouvoir, par l’entremise des conseils de bande, de gérer la construction et l’entretien des réseaux d’aqueduc et tout ce qui s’y rapporte dans leurs réserves.

Il faudrait voir si le gouvernement fédéral n’empiéterait pas ainsi sur l’autonomie gouvernementale des Autochtones, pas l’autonomie gouvernementale moderne, mais le droit inhérent à l’autonomie gouvernementale, qui renvoie à l’article 35 de la Constitution dont nous avons parlé plus tôt.

D’après ce que j’ai entendu, je ne suis toujours pas convaincue que ce soit acceptable, comme vous nous le dites. Des organisations des Premières nations nous ont dit avoir l’impression qu’on avait bafoué leurs droits.

Mme Cram : Nous avons effectivement eu ce son de cloche. J’ai indiqué que certaines Premières nations sont inquiètes; elles ont exprimé différentes préoccupations, dont la violation des droits autochtones et des droits découlant des traités.

Le sénateur Patterson : J’aimerais revenir sur la question que je vous ai posée plus tôt concernant la disposition de non-dérogation et les raisons pour lesquelles elle a été inscrite dans la réglementation. Cela peut paraître tatillon de ma part, mais je suis curieux d’en savoir plus.

La Loi sur le développement commercial et industriel des Premières nations comporte une disposition de non-dérogation concernant la réglementation et les pouvoirs réglementaires. Je vois que M. Salembier la connaît. Ce qui m’intrigue, c’est que la formulation employée dans cette loi n’est pas la même que celle de l’article du projet de loi S-11 devant nous. Dans la version anglaise, la disposition de non-dérogation de la Loi sur le développement commercial et industriel des Premières nations prévoit ceci : « limiting the extent to which the regulations may abrogate or derogate from », et on parle des droits autochtones, tandis que le projet de loi S-11, dans la version anglaise toujours, prévoit ceci : « the extent to which the regulations may abrogate or derogate ».

Une disposition semble être plus permissive, et l’autre semble limiter la mesure dans laquelle on peut porter atteinte aux droits autochtones.

Au fil du temps, est-ce que la disposition plus permissive s’est avérée inadéquate ou imparfaite? Pouvez-vous nous expliquer la différence, je vous prie?

M. Salembier : Oui. Si vous comparez ces dispositions dans la version française des deux lois, vous constaterez qu’elles sont identiques. Pour la disposition du projet de loi, je vous avouerai franchement qu’une erreur s’est glissée à l’une des dernières étapes de la rédaction, et le terme « limiting » a malencontreusement été supprimé.

Ce n’était pas voulu que cette disposition diffère de celle de la Loi sur le développement commercial et industriel des Premières nations. Comme je l’ai indiqué, la version française de cette disposition est identique dans le projet de loi et dans la loi en question, et le terme « limiter » est présent dans les deux.

Frankly, it was simply an error. There was never an intention that this wording was to mean anything different, and the intention was always that the clause was intended to permit something to go in the regulations that would limit the extent that the regulations abrogate or derogate, not that the clause would expand the ability of the regulations in that respect at all.

Senator Patterson: Is this something that we should recommend fixing?

Mr. Salembier: It is certainly open to this committee.

Senator Patterson: I am not asking you, but the department would be open to accepting a recommendation of that kind, given what you have said?

Ms. Cram: Yes.

Mr. Salembier: Yes.

The Chair: Are you okay, Senator Patterson?

Senator Patterson: Yes, and I think Senator Dyck covered the other question I had on the provincial laws.

Can you describe generally the reception you are receiving in the regions of Canada on this bill? I understand a summary report was prepared by the Institute on Governance on the engagement sessions that were held that you described. According to that report, there was strong criticism from the vast majority of participants in Alberta, Quebec, Nova Scotia, and Ontario, and even some refusal to engage on the issues presented by federal officials.

You talked tonight about an endorsement from an Atlantic group, which I presume might have included Nova Scotia, so maybe the concern about the legislation around engagement has diminished. I met with the chiefs from Ontario and found strong opinions against this legislation on jurisdictional grounds.

Where are we now in terms of these regions: Alberta, Quebec, Ontario, and Nova Scotia? Are you still recommending that we go ahead despite these concerns from big areas of the country, such as Quebec and Ontario? Can you give us an update on those concerns please?

Mr. Carisse: Yes; to go back to the engagement sessions, there were some positive ones. We heard good information from the leadership and the technicians. However, there were others, let us say Alberta, where they had issues with the engagement session itself and the amount of consultation, et cetera. Consultation is a loaded word and it is difficult to define at this point. We have done the utmost we could, up to four years now, of engaging.

Honnêtement, il s'agissait simplement d'une erreur. L'intention n'a jamais été d'introduire une formulation ayant une signification différente. L'objectif était de permettre d'inclure dans la réglementation une disposition limitant la mesure dans laquelle les règlements peuvent porter atteinte aux droits autochtones, pas d'accroître cette possibilité, au contraire.

Le sénateur Patterson : Croyez-vous que nous devrions recommander une modification?

M. Salembier : C'est au comité de prendre cette décision.

Le sénateur Patterson : Je ne vous demande pas la permission, mais j'aimerais savoir si le ministère serait disposé à accueillir une telle recommandation, compte tenu de ce que vous nous avez dit.

Mme Cram : Oui.

M. Salembier : Oui.

Le président : Vous allez bien, sénateur Patterson?

Le sénateur Patterson : Oui. Je crois que le sénateur Dyck a abordé l'autre question que j'avais sur les lois provinciales.

Pouvez-vous nous dire comment ce projet de loi est accueilli en général dans les différentes régions du Canada? J'ai cru comprendre que l'Institut sur la gouvernance avait préparé un rapport sommaire sur les séances d'engagement dont vous nous avez parlé. Selon ce rapport, la grande majorité des participants se sont montrés très critiques à l'égard des questions soumises par les représentants fédéraux en Alberta, au Québec, en Nouvelle-Écosse et en Ontario. Certains ont même carrément refusé d'y prendre part.

Vous nous avez dit ce soir qu'un groupe de l'Atlantique, qui incluait la Nouvelle-Écosse, je présume, avait appuyé le projet de loi. C'est peut-être un signe que l'engagement à l'égard de cette loi ne pose plus autant de problèmes qu'avant. J'ai rencontré les chefs de l'Ontario et ceux-ci s'opposaient fortement à cette loi, invoquant le respect des champs de compétence de chacun.

Où en sommes-nous aujourd'hui en ce qui a trait à ces régions : l'Alberta, le Québec, l'Ontario et la Nouvelle-Écosse? Nous recommandez-vous tout de même d'aller de l'avant, malgré les préoccupations exprimées dans des régions importantes du pays, comme le Québec et l'Ontario? Pouvez-vous faire le point sur la situation, s'il vous plaît?

M. Carisse : Oui. Pour revenir aux séances d'engagement, il faut préciser qu'il y a eu des résultats positifs. Nous avons obtenu de l'information pertinente de la part des dirigeants et des techniciens. D'autres séances se sont toutefois avérées plus difficiles, notamment en Alberta, où les participants se sont montrés réticents entre autres à l'égard des séances d'engagement en soi et de la portée des consultations. Le terme « consultation » est un mot lourd de sens et il est difficile de le définir à ce stade-ci. Cela fait maintenant quatre ans que nous faisons tout ce que nous pouvons pour engager la population.

Where we stand now in the Atlantic, we had two sessions during those engagement sessions, one for the Nova Scotia chiefs only and another one in Moncton, where we had representatives from the chiefs from New Brunswick, Newfoundland and Labrador, and Prince Edward Island.

Working with the Atlantic Policy Congress, APC, they have passed a resolution to look at where to go with legislation in working with us, and that group includes the Nova Scotia chiefs. They are within that sphere.

In Quebec, the AFNQL also is willing to go forward and work with us. They passed a resolution. It is not necessarily full endorsement of the legislation — I do not want to mislead you — but they believe legislation and regulations are needed and the resolution is on how we can move forward to work with the regulations and if there are issues they have with the legislation.

We presented in November both to Treaty 6 in Alberta and then a presentation to the Association of Treaty Chiefs, so all three treaty areas were there. No one around that table, those chiefs, said they did not want legislation or regulations. They are all on board. However, they had some issues with the legislation itself and I am sure you will hear from the witnesses about some of those issues.

Everyone is committed — at least those chiefs — to ensure that they have clean, safe drinking water in their communities and they acknowledge that having regulations will help make that commitment happen.

Senator Banks: I do not think we would be able to find any representative of any First Nations, big or small, who disagrees with the concept that we need to have legislation. We need to have regulation — enforceable regulation in that legislation. I think no one disagrees with that. I do not disagree with that.

However, I think you will find chair, from witnesses that you will hear, that while there is endorsement of that concept, there is no endorsement yet that I have ever been able to find of this legislation as it exists before us.

One of the reasons is that, as Ms. Cram mentioned, the results of the assessment will be available this spring. I think you said that.

Ms. Cram: Yes, I did.

Senator Banks: Here is the legislation. We are going ready, fire, aim and that is not the right order of things, in my view.

I will ask a quick question or two. I assume that you have all read the expert panel's report. The expert panel's report did not say much about consultation. The report said the issue required legislation, regulations with teeth, and required that the legislation be developed not in consultation with the First Nations but with the participation — quite a different matter

Pour ce qui est de l'Atlantique, nous avons eu deux rencontres dans le cadre de ces séances d'engagement, une avec les chefs de la Nouvelle-Écosse seulement, et une à Moncton, où étaient représentés les chefs du Nouveau-Brunswick, de Terre-Neuve-et-Labrador, et de l'Île-du-Prince-Édouard.

En collaboration avec l'Atlantic Policy Congress, l'APC, ils ont adopté une résolution pour déterminer comment travailler avec nous sur cette législation, et les chefs de la Nouvelle-Écosse font partie de ce groupe. Ils sont aussi dans cette sphère.

Au Québec, l'APNQL est aussi prête à collaborer avec nous. Elle a adopté une résolution à cette fin. Elle n'appuie pas totalement la loi, je ne veux pas vous induire en erreur, mais elle croit qu'il est nécessaire d'avoir une législation et une réglementation en place. La résolution en question porte sur la façon de procéder à l'égard de la réglementation et vise à déterminer si celle-ci leur pose problème d'une façon ou d'une autre.

Nous avons fait une présentation en novembre, en Alberta, devant les Indiens du traité n° 6, puis devant l'Association of Treaty Chiefs; les trois régions régies par les traités étaient donc représentées. Pas un des chefs assis à cette table ne s'est opposé à mettre en place une loi ou des règlements. Ils sont tous prêts à collaborer. Toutefois, ils avaient quelques critiques à formuler à l'égard de la loi en tant que telle, et je suis persuadé que vos témoins pourront vous en parler.

Tout le monde est prêt à faire ce qu'il faut, c'est du moins le cas pour les chefs que nous avons rencontrés, pour veiller à ce que leurs collectivités aient accès à de l'eau potable propre et sécuritaire, et ils reconnaissent que mettre en place des règlements contribuera à concrétiser cet engagement.

Le sénateur Banks : Je ne crois pas qu'une seule des Premières nations, les grandes comme les petites, pourrait nier qu'il est nécessaire de mettre des lois en place. Cette loi doit prévoir des règlements d'exécution. Personne ne peut s'opposer à cette idée. Je suis certainement en faveur de cela.

Cependant, vous constaterez en entendant les témoins, monsieur le président, que bien que l'idée soit généralement acceptée, il demeure difficile de trouver des appuis à l'égard de cette loi dans sa forme actuelle.

Je crois que cela s'explique notamment par le fait que les résultats de l'évaluation ne seront disponibles que ce printemps. Je pense que c'est ce que vous avez dit, madame Cram.

Mme Cram : En effet.

Le sénateur Banks : Voilà où en est la loi. On tire d'abord et on vise ensuite. Ce n'est pas dans cet ordre que les choses doivent se faire, à mon avis.

J'ai une ou deux questions à poser. Je présume que vous avez lu le rapport du groupe d'experts. Ce rapport n'en dit pas long sur la consultation. On y apprend que la question doit être régie par une loi, qu'il faut mettre en place des règlements d'exécution, et que cette loi doit être élaborée non pas en consultation avec les Premières nations, mais avec la participation de ces dernières, ce

— of the First Nations and it should be based on First Nations concepts of First Nations law. Am I recalling that report correctly?

Ms. Cram: That was one of the options that the panel recommended. There were three options they recommended. What you have described was an option they referred to as customary law.

Senator Banks: What were the other two options?

Ms. Cram: One was federal legislation that was nationwide, and the other one was the approach that we are following here; a federal framework but with provincial enabling of regulations.

Senator Banks: I suppose I had a different impression of the extent to which the expert panels wanted to ensure the involvement in the process of First Nations in the proprietary sense. I had better go back and read the panel report again.

I have one final comment, chair. Senator Patterson has referred to the non-derogation clause. I suggest that clause 5(1)(r) on page 6 is not a non-derogation clause but a derogation clause. I believe Mr. Salembier will agree that if we took randomly 25 different sets of federal statutes that contain a form of non-derogation clause, we could find 25 different versions of a non-derogation clause because the wording has never been consistent before, or anything remotely like this one. It usually began with language along the lines of “Nothing in this legislation shall” and then went on and became fuzzier and fuzzier after that as time went on.

This clause — and I am asking Mr. Salembier if he agrees with this point — contemplates and acknowledges that there will be derogation from the rights given under section 35.

Mr. Salembier: Technically, it is not a non-derogation clause because it is in a list of enabling powers. It confirms that the regulation itself can include such a clause.

I anticipate that if the regulations were to include a clause, it would look like one of five or six different models out there over about 19 pieces of federal legislation, so I assume it would look like one of those clauses when it is in the regulation.

Senator Banks: At the least, chair, I hope we will do what Senator Patterson suggested, which is translate the French into English so that the word “limiting” is there.

The Chair: I think the witnesses have agreed that this change is a possibility, and we will deal with that change, I am sure.

Senator Dallaire: When you were in the process of bringing in this legislation, did you indicate to the different regional groups — or whichever groups, depending on how the meetings were structured — that this legislation would give them a higher guarantee that funding would be made available to implement the infrastructure and the operations and maintenance of the water systems that they need to meet the standards?

qui n'est pas du tout la même chose. Elle doit en outre être fondée sur le concept des lois autochtones. Est-ce un bon résumé de ce rapport?

Mme Cram : C'était une des solutions recommandées par le groupe d'experts. Il y en avait trois. L'option dont vous avez parlé est celle du droit coutumier.

Le sénateur Banks : Quelles étaient les deux autres options?

Mme Cram : Il y avait une législation fédérale appliquée à l'échelle du pays, et aussi, celle que nous suivons, c'est-à-dire un cadre fédéral et une exécution provinciale des règlements.

Le sénateur Banks : J'imagine que j'avais mal compris dans quelle mesure le groupe d'experts voulait garantir la participation des Premières nations au processus, à titre de propriétaires. Je vais devoir relire le rapport du groupe d'experts.

J'ai un dernier commentaire à formuler, monsieur le président. Le sénateur Patterson a fait référence à la disposition de non-dérogation. Je dirais plutôt que l'alinéa 5(1)r, à la page 6, n'est pas une disposition de non-dérogation, mais une disposition de dérogation. M. Salembier conviendra que si on prend 25 lois fédérales différentes qui contiennent une disposition de non-dérogation, on trouvera 25 versions différentes, parce que la formulation n'a jamais été uniforme auparavant, et elle était loin de ce qu'on a actuellement. En fait, les premières versions ressemblaient à quelque chose comme « rien dans cette loi ne peut », puis la formulation est devenue de plus en plus floue au fil du temps.

Cette disposition, et M. Salembier pourra me dire s'il est d'accord avec moi, conçoit et reconnaît qu'il y aura violation des droits visés à l'article 35.

M. Salembier : Techniquement, il ne s'agit pas d'une disposition de non-dérogation, parce qu'elle figure au nombre des dispositions habilitantes. Elle confirme que le règlement en soi peut contenir une telle disposition.

J'imagine que si les règlements devaient inclure une telle disposition, celle-ci serait inspirée d'un des cinq ou six modèles employés pour les quelque 19 lois fédérales contenant une disposition de ce genre.

Le sénateur Banks : À tout le moins, monsieur le président, j'espère que nous suivrons la proposition du sénateur Patterson, soit de traduire la version française en anglais, de façon à ce que le terme « limiting » s'y retrouve.

Le président : Je pense que les témoins ont convenu qu'il était possible de faire ce changement, et je suis sûr que nous pourrions y voir.

Le sénateur Dallaire : Quand il a été question de présenter cette loi, avez-vous informé les différents groupes régionaux (si c'était bien le cas, car je ne sais pas comment étaient structurées ces rencontres) qu'elle leur garantirait du financement pour mettre en place l'infrastructure et assurer le fonctionnement et l'entretien des réseaux d'aqueduc qu'ils doivent avoir pour satisfaire aux normes?

Ms. Cram: No.

Senator Dallaire: Good; therefore, that goes against what we said earlier. This legislation has nothing to do with a guarantee of funding. This legislation is one of the tools that hopefully the minister will consider when giving his cash line on the various priorities he has in putting funds into the safe water side.

How many signed documents do you have already from the provincial governments that they are prepared to implement clause 5, which is the enforcement of regulations? Do you have agreements that they are prepared to expend the funds and also to become engaged in doing that regulatory work and policing?

Mr. Carisse: We had exploratory discussions with the provinces to see if there was any openness to do that work, or only to play a role in regulating water on reserve, which could be limited to providing training, for instance. We will know the role of the provinces as we roll out the regulations, province by province.

We mentioned to chiefs and to leadership that there are different possibilities for providing the enforcement and compliance. We can have a federal body provide it, a First Nation aggregation provide it, or a mixture. The legislation is enabling and it gives us that opportunity, once we go into each province. We want to provide it in partnership with First Nations and with the organizations there; to decide the best solution for enforcement in each province.

Senator Dallaire: The trigger word that you are hanging your hat on is “may.” If they do not want to play along, then do you have the capacity to do that job?

Mr. Carisse: To tell you the truth, there are some communities that will be opposed to having the province come into their communities. We went to the Northwest Territories. There are only two communities there on reserve: Salt River and K’atlodeeche. The Government of the Northwest Territories is already playing a role there now. Maybe those communities would not have a big problem in having the territorial government there.

Be that as it may, when we prepare the regulations, we will see who is best suited to provide enforcement. If it is not the province, we are left with two options: the federal government or a First Nation aggregation. In talking with the Atlantic Policy Congress, they are contemplating in their proposal to see a First Nation body play a certain role in the Atlantic on what that can mean.

The Chair: I have one quick question. You say you will consult with the First Nations on regulations and their development, which I believe. The provinces and territories, however, are at various stages of development.

Mme Cram : Non.

Le sénateur Dallaire : Bien. C’est donc contraire à ce que nous avons dit plus tôt. Cette loi ne garantit pas du tout du financement. C’est un des outils dont le ministre, espérons-le, tiendra compte pour affecter des fonds aux différentes priorités concernant la salubrité de l’eau.

Combien avez-vous eu de documents signés de la part des gouvernements provinciaux indiquant qu’ils sont prêts à mettre en œuvre l’article 5, qui traite de l’exécution des règlements? Avez-vous des ententes garantissant qu’ils acceptent d’engager des fonds et de se charger du travail de réglementation et des mesures de contrôle?

M. Carisse : Nous avons eu des discussions exploratoires avec les provinces pour voir si elles étaient prêtes à faire ce travail, ou uniquement à jouer un rôle dans la réglementation des réseaux d’aqueduc sur les réserves, qui pourrait se limiter à offrir de la formation, par exemple. Nous saurons quel rôle les provinces vont jouer au fur et à mesure que nous mettrons en place les règlements, province par province.

Nous avons indiqué aux chefs et aux dirigeants que différentes possibilités s’offrent à eux en matière d’application de la loi et de conformité. Ce rôle peut être confié à un organisme fédéral ou à un regroupement des Premières nations, ou encore aux deux. Il s’agit d’une loi habilitante qui nous offrira cette possibilité quand nous traiterons avec chacune des provinces. Nous voulons établir un partenariat avec les Premières nations et leurs organisations, en vue de déterminer la meilleure façon de faire en ce qui a trait à l’exécution de la loi dans chaque province.

Le sénateur Dallaire : Vous semblez vous appuyer sur des « peut-être ». Si les provinces ne sont pas prêtes à jouer ce rôle, serez-vous en mesure de faire tout le travail?

M. Carisse : À vrai dire, certaines collectivités ne voudront pas que la province s’en mêle. Nous sommes allés aux Territoires du Nord-Ouest. Il n’y a que deux collectivités établies dans une réserve là-bas : Salt River et K’atlodeeche. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest joue déjà un rôle dans ces collectivités. Elles n’y verraient peut-être pas d’inconvénient si le gouvernement territorial prenait les choses en mains.

Quoi qu’il en soit, quand nous préparerons les règlements, nous pourrons juger qui sera en meilleure position pour mettre la loi à exécution. Si ce n’est pas la province, il nous reste deux choix : le gouvernement fédéral ou un regroupement des Premières nations. À la suite de nos discussions, l’Atlantic Policy Congress examine dans sa proposition la possibilité de confier certaines responsabilités à une organisation des Premières nations dans l’Atlantique.

Le président : J’aurais une question à vous poser rapidement. Vous nous dites que vous consulterez les Premières nations au sujet des règlements et de leur élaboration, et je le crois. Toutefois, l’élaboration des règlements n’en est pas au même stade dans les différentes provinces et les territoires.

Will you consult the affected First Nations each time a province or a territory introduces or amends their regulations with regard to that development? How will that work?

Mr. Carisse: If we had straight incorporation by reference, it would be different. If the province changes their regulations, it would happen automatically. However, that is not what we are contemplating. We will still be looking at provincial regulations. We will amend them or change them as much as we think is necessary, working in partnership with First Nations to make something that works for First Nations.

If the province changes the regulations, it will still be up to the government, and working with the First Nations, to decide whether we should mimic those changes in their regulations into the federal regulations that we will go forward with.

The Chair: On behalf of the committee, I thank all of you from your various departments. Thank you for the excellent presentation, Ms. Cram, and for the straightforward, candid responses to the questions. I look forward to hearing future witnesses on this bill.

We will work at this study fairly aggressively, colleagues. The library will supply you with the information you need. If you need any help, let us know, because we want to make this thing work sooner than later.

If there is no other business, the meeting is adjourned.

(The committee adjourned.)

OTTAWA, Tuesday, February 8, 2011

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, to which was referred Bill S-11, An Act respecting the safety of drinking water on first nation lands, met this day at 9:30 a.m. to give consideration to the bill.

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

[*English*]

The Chair: I welcome all honourable senators and members of the public who are watching this meeting of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples. They will be watching on either CPAC or, possibly, the World Wide Web.

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

The mandate of this committee is to examine legislation and matters relating to the Aboriginal peoples of Canada generally. A number of reports have highlighted key challenges in the delivery of safe drinking water in First Nations communities, including aging water systems, certification and training of operators, lack of independent resources to fund system operations and maintenance properly, and the lack of clarity with regard to roles and responsibilities.

Allez-vous consulter les Premières nations concernées chaque fois qu'une province ou un territoire met en place ou modifie des règlements à cet égard? Comment allez-vous procéder?

M. Carisse : Si nous avons une incorporation par renvoi, ce serait différent. Si une province changeait ses règlements, les choses se feraient automatiquement. Ce n'est toutefois pas l'option que nous envisageons. Nous allons encore examiner les règlements provinciaux. Nous allons faire des modifications dans la mesure où nous le jugeons nécessaire, en travaillant en partenariat avec les Premières nations pour veiller à ce que le résultat leur convienne.

Si la province change ses règlements, ce sera au gouvernement, en collaboration avec les Premières nations, de décider s'il devrait aussi appliquer ces changements aux règlements fédéraux qui seront mis en place.

Le président : Au nom du comité, je remercie les représentants des différents ministères qui se sont joints à nous. Merci pour cette excellente présentation, madame Cram. Merci aussi d'avoir répondu aux questions franchement et ouvertement. J'ai hâte d'entendre d'autres témoins sur ce projet de loi.

Nous allons trimer dur sur cette étude, chers collègues. Le personnel de la bibliothèque vous fournira l'information dont vous avez besoin. Si vous avez besoin d'aide, dites-le-nous, parce que nous voulons que ce dossier soit réglé plus tôt que tard.

S'il n'y a pas d'autres commentaires, je déclare la séance levée.

(La séance est levée.)

OTTAWA, le mardi 8 février 2011

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, auquel a été renvoyé le projet de loi S-11, Loi concernant la salubrité de l'eau potable sur les terres des Premières nations, se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour examiner ce projet de loi.

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

[*Traduction*]

Le président : Je vous souhaite la bienvenue, mesdames et messieurs les sénateurs, et je souhaite également la bienvenue aux membres du public qui regardent cette séance du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, que ce soit sur CPAC ou, peut-être, sur le web.

Je suis le sénateur St. Germain, de la Colombie-Britannique, et j'ai l'honneur et le privilège de présider ce comité.

Le comité a pour mandat d'examiner les lois et les questions qui touchent les peuples autochtones du Canada, en général. Un certain nombre de rapports ont fait ressortir certaines difficultés majeures liées à l'approvisionnement des communautés des Premières nations en eau potable, notamment des réseaux de distribution qui vieillissent, la certification et la formation des opérateurs, le manque de ressources pour financer adéquatement l'exploitation et l'entretien de ces réseaux, ainsi que la confusion qui entoure les rôles et les responsabilités.

This morning, we continue our study of legislation designed to address this subject matter, Bill S-11, An Act respecting the safety of drinking water on first nation lands.

We will hear from three witnesses from two organizations: the Assembly of First Nations and the Chiefs of Ontario. Before hearing our witnesses, I will introduce the committee members who are with us this morning.

On my left, I have Senator Campbell, from British Columbia. On my right, I have Senator Poirier from New Brunswick. Next to her is Senator Stewart Olsen, also from New Brunswick. Next to Senator Stewart Olsen, I have Senator Patrick Brazeau, from the province of Quebec. Next to Senator Brazeau, I have Senator Ataullahjan, from Ontario. Next to Senator Ataullahjan, we have Senator Demers from Quebec, and last but definitely not least, Senator Raine from the great province of British Columbia.

Colleagues and members of the committee, please help me in welcoming our first witnesses. From the Assembly of First Nations, we have National Chief Shawn Atleo. Welcome.

You will introduce the people who are at the table with you, national chief. If you are ready, sir, you may commence with your presentation. I ask you to keep it as tight as possible so that we can have questions from senators and answers from our distinguished panel.

Shawn (A-in-chut) Atleo, National Chief, Assembly of First Nations: Thank you. Honourable senators, to my immediate right is David Nahwegahbow. He joins us as legal counsel. To his right is our director of infrastructure and housing, Irving Leblanc. Behind me, I also want to introduce with us today the Regional Chief of the Yukon, Eric Morris. I am pleased to have the regional chief with us today.

On our way here, chair and senators, the regional chief and I were talking and he shared with me how essential this topic is and how essential your focus is on it. We are pleased to be with you today. Thank you very much for inviting us to discuss with you how we might make this bill become an act to ensure safe drinking water in First Nations communities.

I will begin by saying that our approach has been to be open and positive in my relations with the government and positive in my relations with Parliament, and this committee in particular. This committee, after all, was instrumental in the development of the Specific Claims Tribunal Act, which I believe represented a major shift in policy and, if properly implemented, has the potential to be transformative.

I am hopeful this committee can bring the same energy, influence and progressive thinking to bear on this bill. As you know, my stated intention is to transform the current relationship

Ce matin, nous poursuivons notre étude d'un texte législatif qui porte sur cette question, le projet de loi S-11, Loi concernant la salubrité de l'eau potable sur les terres des Premières Nations.

Nous allons entendre trois témoins, qui proviennent de deux organisations : l'Assemblée des Premières Nations et les Chefs de l'Ontario. Avant de donner la parole à nos témoins, je vais présenter les membres du comité qui sont avec nous ce matin.

Le sénateur Campbell, de la Colombie-Britannique, est à ma gauche. Le sénateur Poirier, du Nouveau-Brunswick, est à ma droite, et la personne assise à côté d'elle est le sénateur Stewart Olsen, du Nouveau-Brunswick également. À côté du sénateur Olsen, nous avons le sénateur Patrick Brazeau, de la province de Québec, et à côté de lui se trouve le sénateur Ataullahjan, de l'Ontario. À côté du sénateur Ataullahjan se trouve le sénateur Demers, du Québec, et le dernier sénateur présent, mais certainement pas le moindre, est le sénateur Raine, de la merveilleuse province de la Colombie-Britannique.

Chers collègues, veuillez vous joindre à moi pour accueillir notre premier témoin : le chef national Shawn Atleo, de l'Assemblée des Premières Nations. Soyez le bienvenu.

Chef Atleo, j'aimerais que vous nous présentiez les gens qui vous accompagnent. Si vous êtes prêt, vous pourrez ensuite commencer votre exposé. Je vous demande d'être aussi concis que possible afin que nos sénateurs puissent poser des questions et que nous puissions entendre les réponses de nos distingués témoins.

Shawn (A-in-chut) Atleo, chef national, Assemblée des Premières Nations : Merci. Mesdames et messieurs les sénateurs, je vous présente, à ma droite, David Nahwegahbow, qui est présent à titre de conseiller juridique. À sa droite se trouve notre directeur des infrastructures et du logement, Irving Leblanc. J'aimerais également vous présenter le chef régional du Yukon, Eric Morris, qui est derrière moi. Je suis enchanté de la présence du chef régional aujourd'hui.

En venant ici, monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, le chef régional et moi avons discuté, et il m'a expliqué à quel point ce dossier est capital et à quel point il est important que vous y accordiez votre attention. Nous sommes ravis de nous joindre à vous aujourd'hui. Merci beaucoup de nous avoir invités à discuter avec vous de la manière dont nous pouvons faire en sorte que ce projet de loi débouche sur une loi qui garantira un approvisionnement en eau potable aux communautés des Premières nations.

J'aimerais commencer en disant que notre attitude a été de nous montrer ouverts et positifs dans nos relations avec le gouvernement, et positifs dans nos relations avec le Parlement, et avec ce comité en particulier. Après tout, votre comité a joué un rôle actif dans l'élaboration de la Loi sur le Tribunal des revendications particulières, qui, à mon avis, a représenté un changement d'orientation majeur et qui, si elle est mise en œuvre adéquatement, pourrait susciter des changements souhaitables.

J'espère que le comité pourra exercer la même influence et apporter la même énergie et des réflexions tout aussi progressives pour soutenir ce projet de loi. Comme vous le savez, j'ai déclaré

between the Crown and First Nations into one that is not characterized by the paternalistic policies inherent in the current Indian Act.

However, it is not only about the Indian Act; it is about changing the relationship. Some have called it a paradigm shift. We are assisted by the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, which was recently endorsed by Canada. We applauded Canada's endorsement, but the endorsement must be more than lip service. Indeed, as set out in the declaration itself, it is a standard of achievement to be pursued in a spirit of partnership and respect.

The Assembly of First Nations is fully prepared to engage in this work, and we expect the Government of Canada, Parliament and this committee to join us in that work. If the declaration is to have meaningful impact, the governments then need to measure their current and proposed policies, legislation and conduct against the standards in the declaration, so I urge this committee to review Bill S-11 against the standards of the declaration.

I think you will find that, regrettably, the proposed legislation is infected with the age-old paternalistic policies inherent in the Indian act, but we have, in my view, an important opportunity to correct these flaws and to chart a new path forward based on recognition, collaboration and implementation, and focused on delivering real results.

I also want to acknowledge, and express appreciation for, the fact that the minister has signalled a willingness to work with First Nations to improve this bill.

Safe drinking water is a paramount concern for our communities, and we are mindful that a failure to address basic needs will forever inhibit and hold back the broader reform and change that is needed. When children and their families are not able to trust the drinking water, there is no safety or security. We have ambitious priorities in education, job creation and economic development, but all of these priorities require that we first take care of basic needs. Failing to meet basic needs robs the potential of our families and our communities. That underlines the importance of the work before us. The bottom line is that we must get it right.

I point out that our presentation here today is governed by clear direction. As a national advocacy body, our role is to bring together perspectives and to bring forward consensus.

This is not consultation. It is facilitation of constructive solutions to urgent problems.

que j'avais l'intention de transformer la relation actuelle entre le gouvernement et les Premières nations afin qu'elle ne soit plus caractérisée par les politiques paternalistes qui découlent de l'actuelle Loi sur les Indiens.

Ce n'est cependant pas que de la Loi sur les Indiens qu'il s'agit; c'est la relation qu'il faut changer. Certaines personnes ont parlé d'un changement de paradigme. Nous sommes soutenus par la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, qui a récemment été sanctionnée par le Canada. Nous avons applaudi à la sanction du Canada, mais il faut que cette approbation soit davantage qu'un vœu pieux. En fait, selon les termes de la déclaration elle-même, il s'agit d'un idéal à atteindre dans un esprit de partenariat et de respect.

L'Assemblée des Premières Nations est fin prête pour entreprendre ce travail, et nous nous attendons à ce que le gouvernement du Canada, le Parlement et votre comité se joignent à nous dans cet effort. Pour que la déclaration ait des répercussions dignes de ce nom, les gouvernements doivent comparer leurs politiques, leurs lois et leurs conduites actuelles et projetées aux normes établies dans la déclaration. Je demande donc instamment au comité de réexaminer le projet de loi S-11 en fonction des critères de cette déclaration.

Je crois que vous constaterez que, malheureusement, le projet de loi est gangrené par les anciennes politiques paternalistes inhérentes à la Loi sur les Indiens. Nous avons toutefois, à mon sens, une occasion remarquable de corriger ces défauts et de tracer une nouvelle voie vers l'avenir, une voie qui sera fondée sur la reconnaissance, la collaboration et la mise en œuvre, et qui mettra l'accent sur des résultats concrets.

Je souhaite également souligner le fait que le ministre a fait savoir qu'il désirait travailler à l'amélioration du projet de loi en collaboration avec les Premières nations, et je lui exprime ma gratitude à cet égard.

La question de l'eau potable est de prime importance pour nos communautés, et nous sommes conscients que la réforme et les changements plus vastes qui sont nécessaires seront entravés indéfiniment si les besoins fondamentaux de nos communautés ne sont pas comblés. Quand des enfants et leurs familles ne peuvent pas avoir confiance en l'eau qu'ils boivent, ils ne sont pas en sécurité. Nous avons établi des priorités ambitieuses dans les domaines de l'éducation, de la création d'emplois et du développement économique, mais pour pouvoir réaliser ces priorités, nous devons d'abord nous occuper des besoins fondamentaux. Nos familles et nos communautés ne peuvent pas exploiter leurs capacités si l'on ne répond pas d'abord à leurs besoins fondamentaux. Cela fait ressortir l'importance du travail qui nous attend. La conclusion qui s'impose, c'est qu'il faut que nous fassions les choses comme il faut.

Je tiens à souligner que notre exposé d'aujourd'hui se fonde sur une orientation clairement définie. En tant qu'organisme de défense nationale, notre rôle est de mettre en parallèle différentes perspectives et d'obtenir un consensus.

Ce n'est pas à une consultation que nous procédons. C'est à une séance de réflexion en vue de résoudre des problèmes urgents, de façon constructive.

In terms of what we are faced with today, we have 49 communities with high-risk drinking water systems. As of December 2010, there were still 117 communities with drinking water advisories. There is concern that this number is on an increasing trend, and that, of course, is completely unacceptable. It shows that the current approaches, despite good intentions, are not addressing the root problems.

I see the impact and reality behind these statistics every week, as I am privileged to travel in First Nations territories across the country. Only a few days ago, Chief Garrison Settee, who is Acting Grand Chief of Manitoba, came to my office and reminded me, and us, of the 1,000 homes in Northern Manitoba that are without running water right now.

In travelling through the country, chiefs and grand chiefs raised this issue with me constantly. I reference Grand Chief Ron Evans of the Assembly of Manitoba Chiefs, who is spearheading a campaign about the human right to water.

The elders and chiefs also reflect on the treaties and their knowledge that the ancestors advanced treaties as a means to create viable communities. A fundamental interest like drinking water would certainly have been part of the expectations on both sides in the treaty process.

I will outline the position of the Assembly of First Nations on Bill S-11. Overall, we have said that the bill in its current form is not acceptable. At our Special Chiefs Assembly held in December 2010, the chiefs adopted resolution 58, a copy of which is annexed to this presentation. The resolution states the position of AFN on Bill S-11 and speaks for itself. I will not review it in detail, but will highlight some of our main concerns with the bill.

There are three major items I will focus on.

The first is around the financial aspect. The Expert Panel on Safe Drinking Water for First Nations said the federal government must close the resource gap, and identified closing this gap as a precondition.

The rationale behind closing the resource gap bears repeating here this morning. First, and most critically, it is not credible to go forward with any regulatory regime without adequate capacity to satisfy the regulatory requirements. While it is tempting to assume that putting a regulatory regime in place will reduce the dangers associated with water systems, exactly the opposite might happen. Creating and enforcing a regulatory regime will take time, attention and money that might be better invested in systems, operators, management and governance.

En ce qui concerne les problèmes actuels, nous avons 49 communautés dont les réseaux d'approvisionnement en eau potable présentent un risque élevé. En décembre 2006, il y avait encore 117 communautés où des avertissements concernant l'eau potable étaient en vigueur. Le fait que ce nombre va croissant est préoccupant, et cette situation est, bien entendu, complètement inacceptable. Cela démontre que, malgré de bonnes intentions, les mesures actuelles ne s'attaquent pas à la racine des problèmes.

Je constate chaque semaine les répercussions et la réalité qui se cachent derrière ces chiffres, puisque j'ai le privilège de voyager dans les territoires des Premières nations de tout le pays. Il y a à peine quelques jours, le chef Garrison Settee, grand chef intérimaire du Manitoba, s'est présenté à mon bureau, et il m'a rappelé, il nous a rappelés, qu'il y a, dans le nord du Manitoba, 1 000 résidences qui sont actuellement dépourvues d'eau courante.

Au cours de mes voyages à travers le pays, les chefs et les grands chefs ont soulevé ce problème à maintes et maintes reprises lorsque je les ai rencontrés. Je leur ai parlé du grand chef Ron Evans, de l'Assemblée des chefs du Manitoba, qui mène une campagne sur la reconnaissance de l'eau comme droit humain.

Nos aînés et nos chefs réfléchissent également aux traités et ils s'appuient sur leur savoir selon lequel nos ancêtres ont promu les traités en tant que moyens de créer des communautés viables. Un enjeu fondamental comme l'eau potable aurait certainement compté parmi les questions à régler, aux yeux des deux parties au processus d'élaboration des traités.

Je vais maintenant vous exposer la position de l'Assemblée des Premières Nations sur le projet de loi S-11. Globalement, nous avons affirmé que, sous sa forme actuelle, le projet de loi est inacceptable. À notre Assemblée extraordinaire des chefs, qui a eu lieu en décembre 2010, les chefs ont adopté la résolution 58, dont une copie est annexée à mon exposé. Cette résolution décrit la position de l'APN relativement au projet de loi S-11. Ce texte est très clair; je ne le passerai pas en revue de façon détaillée, mais je vais insister sur certaines de nos principales préoccupations relatives au projet de loi.

Je vais m'attarder à trois points essentiels.

Le premier est l'aspect financier. Le Groupe d'experts sur l'eau potable salubre pour les Premières nations a déclaré que le gouvernement fédéral devait régler le problème du manque de ressources, et il a indiqué que la résolution de ce problème constitue une condition préalable.

Il vaut la peine de réexpliquer ici, ce matin, le raisonnement qu'il y a derrière l'attribution des ressources manquantes. D'abord, et c'est ce qui est le plus important, il est insensé d'aller de l'avant avec quelque régime réglementaire que ce soit si l'on est incapable de répondre adéquatement aux exigences réglementaires. Il pourrait être tentant de présumer que la mise en place du régime réglementaire réduira les dangers liés aux réseaux d'approvisionnement en eau, mais c'est exactement le contraire qui risque de se produire. La création et la mise à exécution d'un régime réglementaire demandera du temps, de l'attention et de l'argent qui pourraient être mieux investis dans les réseaux, les opérateurs, la gestion et la gouvernance.

The first major deficiency in Bill S-11 is the lack of financial provisions. The funds needed to ensure safe drinking water on First Nation lands fall into four categories. First is the new construction and upgrading of deficient facilities. Second is the operation and maintenance of existing equipment so as to ensure the longest possible life for facilities. Third is the training of operators and other staff, including Circuit Riders. Last are the routine expenses of operators, for example adequacy salaries, ongoing provision of Circuit Riders, backup operators, or other supernumerary staff for management oversight.

I understand — and I think it is important to point out this item — that Indian and Northern Affairs Canada said it will not be able to report on the National Assessment of Water and Wastewater Systems in First Nations Communities until spring. However, our understanding is that all the reports were completed as of January 31, and what is happening now is merely a compilation of the reports.

First Nations are anxious to see this information and do not understand why it is not made public, or at least provided to this committee for your study of the bill. I also understand that the minister is able to introduce financial provisions when the bill is before committee in the House of Commons. If we are able to construct a clear financial and implementation plan for this bill, we will arrive at first base towards an important solution here.

First Nations need clear assurance that the resources will be there to ensure that regulations and standards can be achieved. Without this assurance, First Nations have every reason to be fearful of, and reject, accepting the liability and responsibility due to the current state of infrastructure and with no guarantee of resources to remedy current problems.

Ensuring safe drinking water is a matter of addressing critical needs, but also an important governance matter. We must ensure that first Nations jurisdiction is respected, that effective coordination is in place, and that the regime is sustainable, stable and accountable.

In addition to the financial aspect, the second main area is the issue of consultation.

First Nations continue to feel that consultation has not been adequate. The Supreme Court has pointed to a requirement for meaningful consultation as in the *Haida* decision. Consultation always involves listening and being prepared to change your plans based on what you hear. The problem with Bill S-11 is that it does

La première lacune majeure du projet de loi S-11 est le manque de ressources financières. Les fonds nécessaires pour assurer l'approvisionnement en eau potable sur les territoires des Premières nations se divisent en quatre catégories. Il y a, premièrement, la construction de nouvelles installations et la modernisation des installations inadéquates. Deuxièmement, il y a l'exploitation et l'entretien de l'équipement existant, en vue de prolonger autant que possible la longévité des installations. Troisièmement, il y a la formation des opérateurs et des autres employés, y compris les formateurs itinérants. Il y a enfin les dépenses de routine liées aux opérateurs, par exemple le versement de salaires adéquats, la prestation de services en continu par les formateurs itinérants, et le salaire d'opérateurs auxiliaires ou d'autres employés surnuméraires responsables de superviser la gestion.

Je comprends — et je crois que c'est important de le souligner — qu'Affaires indiennes et du Nord Canada a déclaré qu'il ne sera pas en mesure de faire rapport avant le printemps sur l'Évaluation nationale des systèmes d'aqueduc et d'égout dans les collectivités des Premières nations. Cependant, d'après notre compréhension des choses, les rapports étaient achevés le 31 janvier, et le travail qui se fait maintenant est simplement une compilation de ces rapports.

Les Premières nations sont impatientes d'avoir cette information à leur disposition, et nous ne comprenons pas pourquoi elle n'est pas rendue publique ou, à tout le moins, pourquoi on ne la met pas à la disposition du comité pour l'étude du projet de loi. Je comprends également que le ministre peut présenter des dispositions financières lorsque le projet de loi est étudié par le comité, à la Chambre des communes. Si nous sommes en mesure d'établir un plan clair pour financer et mettre en œuvre ce projet de loi, nous aurons franchi une première étape pour résoudre un problème d'envergure.

Les Premières nations ont besoin qu'on leur assure clairement que les ressources nécessaires seront là pour garantir que les règlements et les normes pourront être observés. Sans cette assurance, les Premières nations ont toutes les raisons du monde de se montrer craintives et, dans un contexte où les ressources nécessaires à la résolution des problèmes actuels ne seraient pas garanties, de ne pas accepter la responsabilité qui découle de l'état actuel de l'infrastructure.

Assurer l'approvisionnement en eau potable relève de la satisfaction des besoins fondamentaux, mais c'est également un enjeu important en matière de gouvernance. Nous devons nous assurer que la compétence des Premières nations est respectée, qu'il y a une coordination efficace, et que le régime est viable, stable et assorti d'un processus de reddition de comptes.

Après la question financière, le second enjeu essentiel est la consultation.

Les Premières nations continuent de croire que les consultations n'ont pas été adéquates. La Cour suprême a souligné qu'une consultation véritable était nécessaire, comme dans l'arrêt *Haida*. La nécessité d'écouter et d'être prêt à modifier ses plans en fonction de ce que l'on entend est inhérente à tout

not reflect what INAC has heard from the expert panel or in the engagement sessions or from First Nations in any form. That is why First Nations say consultations have been a problem.

Insisting that INAC provide the national assessment and develop a financial plan will give us all an opportunity to fix the consultation problem. It will show that Canada has listened and reflected on the expert panel and the initial engagement process.

Third and last is the major area of Aboriginal and treaty rights. This area, the potential impact of Bill S-11 on Aboriginal and treaty rights, continues to be a major concern, as First Nations have expressed. In the bill, Canada appears to give itself the authority to determine the extent to which the Crown can abrogate and derogate Aboriginal and treaty rights, in direct contradiction to section 35 of the Constitution.

I will defer to David Nahwegahbow for some of those comments, who I will ask to speak immediately after me.

I will conclude this presentation by referring to the matter that I began with, namely the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. As you know, one of the central principles of the declaration is free, prior and informed consent. In the statements by federal officials to this committee on February 2, there was continual reference to collaboration with First Nations with regard to the development and enactment of proposed regulations.

However, if we look at the so-called enabling provisions, there is no reference to any collaboration with First Nations, let alone meeting the standards set out in the declaration of free, prior and informed consent. In fact, in those provisions, all the power and sole discretion is granted to the minister or the Governor-in-Council.

With all due respect, Bill S-11 looks to me to be more of the same paternalistic approaches that are contained in the Indian Act. This approach is also evident in subclause 6(1), which says that regulations may override First Nations laws and bylaws.

In my view, Bill S-11, in its current form, is a step backwards. Can the bill be fixed, and is the Assembly of First Nations prepared to assist in this regard? The AFN is willing to work with the minister in a manner consistent with our mandate to fix Bill S-11 and deliver real results for our people. Safe drinking water is a

processus de consultation. Le problème du projet de loi S-11, c'est qu'il ne traduit pas ce qui a été dit à AINC par le groupe d'experts, ni à l'occasion des séances de discussion ou des échanges, sous quelque forme que ce soit, avec les Premières nations. C'est pour cela que les Premières nations affirment que les consultations n'ont pas été adéquates.

Insister pour qu'AINC fournisse l'évaluation nationale et qu'il élabore un plan financier nous donnera, à tous, la possibilité de régler le problème des consultations. Cela démontrera que le Canada écoute, et qu'il réfléchit aux observations formulées par le groupe d'experts ainsi qu'à l'occasion du processus de discussions initial.

En troisième et dernier lieu, il y a l'enjeu essentiel que constituent les droits ancestraux ou issus de traités. Cet enjeu, c'est-à-dire les répercussions éventuelles du projet de loi S-11 sur les droits ancestraux ou issus de traités, demeure une préoccupation de première importance, comme l'ont affirmé les représentants des Premières nations. Dans le projet de loi, le Canada semble s'arroger le droit de déterminer dans quelle mesure l'État peut abolir des droits ancestraux ou issus de traités, ou y déroger, ce qui contrevient directement à l'article 35 de la Constitution.

Je vais m'en remettre à David Nahwegahbow pour certains des commentaires à cet égard, et je vais lui demander de prendre la parole tout de suite après moi.

Je conclurai cet exposé en reprenant le sujet que j'ai abordé au début, à savoir la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Comme vous le savez, l'un des principes fondamentaux de la déclaration est le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause. Dans les déclarations qu'ils ont faites devant le comité le 2 février, les fonctionnaires fédéraux ont parlé continuellement de la collaboration avec les Premières nations au regard de l'élaboration et de l'adoption des règlements proposés.

Cependant, les soi-disant dispositions habilitantes ne parlent nullement de collaboration avec les Premières nations, encore moins de l'atteinte des normes énoncées dans la déclaration à l'égard d'un consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause. En fait, ces dispositions confèrent au ministre ou au gouverneur en conseil uniquement tout le pouvoir discrétionnaire voulu.

Avec tout le respect que je vous dois, le projet de loi S-11 semble comprendre les mêmes approches paternalistes que renferme la Loi sur les Indiens. Ces approches sont évidentes au paragraphe 6(1), en vertu duquel les règlements peuvent avoir préséance sur les textes législatifs ou les règlements administratifs pris par une première nation.

À mon avis, le projet de loi S-11, dans sa forme actuelle, constitue un pas en arrière. Peut-on amender le projet de loi? L'Assemblée des Premières Nations est-elle prête à apporter sa contribution? L'APN est disposée à collaborer avec le ministre dans la logique de notre mandat afin de modifier le projet de

paramount concern, and one to which we bring our focused energy and attention to achieve resolution.

Are there amendments that this committee must consider in reviewing the bill? First, the financial resource issues need to be addressed through clear assurances and an implementation plan. Second, the principle of free, prior and informed consent must be reflected in the bill. Moreover, we need to introduce an approach of collaboration in the bill. Third, the infringements on Aboriginal and treaty rights must be completely eliminated from the bill.

Mr. Chair, I will turn now to Mr. Nahwegahbow to walk us through some of the constructive proposals that we are suggesting to the Government of Canada to advance our mutual interests of delivering safe drinking water to First Nations.

David Nahwegahbow, Senior Legal Counsel, Assembly of First Nations: Thank you, chair and honourable senators.

There are three areas with regard to the issues of Aboriginal and treaty rights that are problematic, potentially. The first is paragraph 4(1)(r), which allows the regulations to “provide for the relationship between regulations and Aboriginal and treaty rights . . . including the extent to which the regulations may abrogate and derogate from those . . . rights.”

This paragraph appears to give unfettered discretion to the minister to derogate from Aboriginal and treaty rights. There is jurisprudence that is referred to, *R v. Adams*, indicating that, in light of the Crown’s fiduciary obligation, such discretionary regimes are not constitutional.

It occurred to me, as I was studying this bill, that I had not seen anything this blatant before, which allows for the override of constitutional rights. The only thing similar that occurred to me was the “notwithstanding” clause in the Constitution. Of course, we know the significance and the controversy surrounding that constitutional override specifically provided for in the Constitution. In section 35 in the Constitution, no specific provision allows for the override of constitutionally entrenched rights.

This bill is a serious potential breach. Not only is it a direct legislative breach, but it allows discretion to a subordinate body — not to the legislators, but to a subordinate administrative body or executive body — to override constitutional rights which, according to section 52 of the Constitution, are supreme.

loi S-11 et de présenter à nos membres de vrais résultats. L’eau potable salubre est une préoccupation de la plus haute importance, sur laquelle nous concentrons notre énergie et notre attention dans le but d’arriver à un règlement.

Le comité doit-il envisager d’apporter certains amendements au projet de loi? Premièrement, il faut se pencher sur les questions entourant les ressources financières au moyen d’assurances claires et d’un plan de mise en œuvre. Deuxièmement, le projet de loi doit tenir compte du principe de consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause. En outre, le projet de loi doit comprendre une approche axée sur la collaboration. Troisièmement, le non-respect des droits ancestraux et issus de traités doit être éliminé complètement du projet de loi.

Monsieur le président, j’aimerais maintenant céder la parole à M. Nahwegahbow, qui nous parlera de certaines propositions constructives que nous formulons à l’intention du gouvernement du Canada dans le but de faire progresser nos intérêts mutuels relativement à la distribution d’une eau potable salubre aux Premières nations.

David Nahwegahbow, conseiller juridique principal, Assemblée des Premières Nations : Merci, monsieur le président et mesdames et messieurs.

En ce qui concerne les questions des droits ancestraux et issus de traités, il y a trois articles qui pourraient se révéler problématiques. Le premier est l’alinéa 4(1)r), selon lequel les règlements peuvent « prévoir le rapport entre les règlements et les droits existants — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones [...] et notamment limiter la mesure dans laquelle les règlements peuvent porter atteinte à ces droits ».

Ce paragraphe semble conférer au ministre un pouvoir discrétionnaire absolu en vertu duquel il pourra déroger aux droits ancestraux et issus de traités. Cela renvoie à la décision rendue dans l’affaire *R. c. Adams*, qui précise que compte tenu des obligations de fiduciaire qu’a la Couronne, de tels régimes fondés sur l’exercice d’un pouvoir discrétionnaire ne sont pas constitutionnels.

En étudiant le projet de loi, il m’est venu à l’esprit que la disposition qui permet de passer outre aux droits constitutionnels n’avait jamais été énoncée de manière aussi flagrante auparavant. La seule chose similaire qui m’est venue à l’esprit était la clause « nonobstant » prévue dans la Constitution. Nous connaissons évidemment l’importance que revêt cette annulation constitutionnelle prévue spécifiquement dans la Constitution, de même que la controverse qu’elle suscite. À l’article 35 de la Constitution, aucune disposition précise ne prévoit l’annulation des droits garantis par la Constitution.

Le projet de loi représente potentiellement une violation grave. Il constitue non seulement une violation directe à la loi, mais il confère aussi à un organisme subordonné — pas aux législateurs, mais à un organisme administratif ou à un organisme exécutif — le pouvoir discrétionnaire de passer outre aux droits constitutionnels qui, selon l’article 52 de la Constitution, sont suprêmes.

The second area is the extent to which the bill allows regulations, in situations of conflicting interpretations, to prevail potentially over comprehensive land claims agreements and self-government agreements. Again, the bill is overreaching, and according to section 35, such agreements, at least comprehensive land claims agreements, have constitutional effect.

The final area of Aboriginal and treaty rights that must be mentioned is the provision that allows regulations referentially to incorporate provincial statutory regimes, particularly in those provinces where statutory regimes may provide for water rights or allocation of rights. The provision may unwittingly allow the override of Aboriginal and treaty rights, again through regulations, where the provincial regimes may infringe on water rights.

The final point is that if any changes were to be made to this legislation to make it acceptable, and this is by way of example only, we would definitely want to ensure that those provisions that allow the override of Aboriginal treaty rights, because the provisions are clearly unconstitutional, are eliminated from the bill.

Finally, the national chief mentioned the notion of incorporating free, prior and informed consent. There are a number of places in the bill where the provisions are enabling, allowing either the minister or the Governor-in-Council to enact regulations with regard to drinking water.

I listened to the testimony from the witnesses from the departments of Indian and Northern Affairs Canada, Justice Canada and Health Canada. It seems to me that there should not be a problem, as these witnesses have indicated that these regulations will not be enacted without collaboration, to incorporate the notion of free, prior and informed consent into all those enabling provisions.

Again, a single provision can ensure that the exercise or the implementation of those regulations require free, prior and informed consent, or a clause can be included in each of those specific enabling provisions that says the regulations must be implemented or enacted with the free, prior and informed consent of the First Nation to which the regulations are to apply.

A number of other specific areas might require rectification in the bill. Those are only examples. I appreciate the opportunity to bring those items forward.

The Chair: Thank you, gentlemen, for your presentation.

With regard to paragraph 4(1)(r), did you have the opportunity to read the transcript of the evidence given by the bureaucrats from the department at our last meeting, where Mr. Salembier said:

Le deuxième élément est la mesure dans laquelle le projet de loi permet aux règlements, dans le cas d'interprétations divergentes, de l'emporter potentiellement sur les accords de revendications territoriales globales et les accords d'autonomie gouvernementale. Je le répète, le projet de loi est trop ambitieux et selon l'article 35, de tels accords, du moins les accords de revendications territoriales globales, ont des répercussions sur la Constitution.

Le troisième article dont il faut parler au sujet des droits ancestraux et issus de traités est celui qui permet d'incorporer les régimes législatifs provinciaux par renvoi dans les règlements, plus particulièrement dans les provinces où ces régimes prévoient certains droits ou l'attribution de droits liés à l'utilisation des eaux. Cette disposition pourrait involontairement avoir préséance sur les droits ancestraux et issus de traités, une fois de plus par l'entremise de la réglementation, dans les situations où les régimes provinciauxempiètent sur les droits d'utilisation des eaux.

En dernier lieu, si des modifications sont pour être apportées à ce projet de loi pour le rendre acceptable, et je dis ceci à titre d'exemple seulement, nous voudrions sans contredit voir à ce que les dispositions qui permettent de passer outre aux droits ancestraux issus de traités soient éliminées du projet de loi, parce qu'elles sont clairement inconstitutionnelles.

Enfin, le chef national a parlé de l'idée voulant l'intégration du consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause. De nombreuses dispositions du projet de loi sont habilitantes et permettent soit au ministre ou au gouverneur en conseil de promulguer des règlements qui concernent l'eau potable.

J'ai écouté les témoignages des représentants d'Affaires indiennes et du Nord Canada, de Justice Canada et de Santé Canada. Était donné que ces personnes ont dit que la réglementation ne serait pas promulguée en l'absence de collaboration, je ne vois pas pourquoi l'intégration de la notion de consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause à toutes ces dispositions habilitantes poserait problème.

Je répète qu'un simple article peut faire en sorte d'exiger que l'application ou la mise en œuvre de cette réglementation nécessite le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause. Il serait également possible d'ajouter une clause à chacune de ces dispositions habilitantes précises, qui stipulerait que la réglementation doit être appliquée ou mise en œuvre après que la première nation visée aura donné son consentement, librement et en connaissance de cause.

Certaines autres parties précises du projet de loi pourraient devoir être modifiées. Ce ne sont que des exemples. Je suis heureux de pouvoir souligner l'importance de ces questions.

Le président : Messieurs, je vous remercie d'avoir présenté cette déclaration.

Pour ce qui est de l'alinéa 4(1)r), avez-vous eu l'occasion de lire la transcription des témoignages présentés par les fonctionnaires du ministère lors de notre dernière réunion, où M. Salembier a dit :

. . . I will admit frankly an error was made in one of the late stages of drafting the bill and the word “limiting” was, by accident, dropped out.

He was referring to clause 4(1)(r).

In the French version, apparently the word “limiter” is there. That issue surfaced at the first hearings we had with the Department of Justice, INAC and Health Canada.

Mr. Nahwegahbow: Yes, Mr. chair, and, in fact, I watched the hearings. I do not think he was referring to clause 4(1)(r), because it is clear that what is intended there is the extent to which the regulations may abrogate and derogate. It is not a question of limiting. I think he was referring to the self-government provisions and the potential override of the comprehensive claims documents.

The Chair: My understanding is that it was in reference to clause 4(1)(r), because of the French version having used the word “limiter.” In any event, we will pursue that point.

The one positive thing was that there was an indication that an amendment was possible, which opens the door to dealing with some of the concerns that people have with regard to this legislation.

Senator Campbell: What engagement process at this point would satisfy the concerns of First Nations in this bill? What do you advocate as a proper way of engaging?

Mr. Nahwegahbow: The Assembly of First Nations resolution talks about a full engagement. It seems to me that time can be taken if it takes time for the people at the Department of Indian and Northern Affairs to complete their national assessment to decide what kind of fiscal assurances or fiscal implementation plan is required. If it means holding back this legislation until there are proper financial guarantees or fiscal plans, then it allows time for constructive engagement with the minister, the Department of Indian and Northern Affairs and First Nations. The department has always indicated there is a willingness to have that engagement. That is what is referred to in the resolution of the Assembly of First Nations, a copy of which apparently is attached.

Senator Campbell: I have that resolution. However, again, I always hear the term “full engagement,” and I have never had anyone able to tell me exactly what that term means. What is “full engagement”?

Mr. Nahwegahbow: It is being able to sit down with officials from the Department of Indian and Northern Affairs and go through some of the issues that have been highlighted here and highlighted by leaders from other parts of country, again, with some willingness and intention that those engagements will be meaningful. That means being willing to rewrite some of the legislative proposals in a joint fashion, and then come back here with those proposals, with the assurance that they have the full support of the First Nation leadership.

[...] Je vous avouerai franchement qu’une erreur s’est glissée à l’une des dernières étapes de la rédaction, et le terme « limiting » a malencontreusement été supprimé.

Il renvoyait à l’alinéa 4(1)r).

Semble-t-il qu’on utilise le mot « limiter » dans la version française. Ce problème a été soulevé au cours des premières audiences avec le ministère de la Justice, AINC et Santé Canada.

M. Nahwegahbow : Oui, monsieur le président, et j’ai même regardé ces audiences. Je ne pense pas qu’il renvoyait à l’alinéa 4(1)r), parce que cette disposition vise clairement à établir dans quelle mesure il est permis d’abroger la réglementation ou d’y déroger. Il ne s’agit pas de limiter. Je pense qu’il renvoyait aux dispositions d’autonomie gouvernementale et à la possibilité de passer outre aux documents qui gouvernent les revendications globales.

Le président : À mon sens, il était question de l’alinéa 4(1)r) et du mot « limiter » utilisé dans la version française. Peu importe, nous verrons à éclaircir ce point.

Ce qu’il faut retenir de positif, c’est l’indication comme quoi une modification demeure concevable, ce qui laisse entrevoir la possibilité d’aborder certaines des préoccupations que les gens ont exprimé à l’égard de ce projet de loi.

Le sénateur Campbell : Quel processus d’engagement apaiserait en ce moment les préoccupations des Premières nations à l’égard du projet de loi? Quelle serait, selon vous, la façon appropriée de s’engager?

M. Nahwegahbow : La résolution de l’Assemblée des Premières Nations parle d’un plein engagement. Je ne vois pas de problème à ce que les responsables du ministère des Affaires indiennes et du Nord prennent tout le temps nécessaire pour achever leur évaluation nationale, en vue de déterminer le genre d’assurances ou de plans de mise en œuvre requis sur le plan financier. Si cela implique de retarder l’adoption du projet de loi jusqu’à ce qu’il y ait des garanties financières ou des plans financiers convenables, le ministre, le ministère des Affaires indiennes et du Nord et les Premières Nations disposeront du temps voulu pour en arriver à un engagement constructif. Le ministère a toujours indiqué être prêt pour ce genre d’engagement. Voilà ce que signifie la résolution de l’Assemblée des Premières Nations, dont vous trouverez copie en annexe.

Le sénateur Campbell : J’ai cette résolution. Toutefois, on ne cesse de parler de « plein engagement », alors que personne n’a jamais été en mesure de m’expliquer ce que signifie exactement ce terme. Qu’est-ce qu’un « plein engagement »?

M. Nahwegahbow : Il s’agit de la possibilité d’examiner avec des responsables du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien certains des problèmes soulevés ici et par les chefs d’autres régions du pays, une fois de plus en manifestant une certaine volonté et une certaine intention de donner un sens à ces engagements. Cela signifie être prêt à réécrire conjointement certains projets de loi, avant de vous les soumettre de nouveau, en sachant qu’ils bénéficient cette fois du plein appui des dirigeants des Premières nations.

Senator Campbell: My concern is that we have heard time and time again of First Nations communities with bad water or with no water, which is a position that is simply disgraceful for a country like Canada. While we are in this process of negotiations and discussions, how do we help those people in the interim? This situation could go on for years, and it is unacceptable. People are sick and could potentially die while we sit around here discussing ideas.

They are good ideas. I am not trying to say they are not. However, while we are sitting here discussing these fine points, nothing is being done. What can we do about that while we continue negotiations?

Mr. Atleo: If I may, I think the situation we have, the 1,000 homes in Northern Manitoba without clean drinking water right now, is a result of a long history of isolation and policy development not done jointly or in collaboration with First Nations. The system we have is built upon a system that is largely arbitrary in nature, without developing plans, certainly not jointly and based on the same data and the same information.

For example, we raised the issue today of the INAC reports that we have yet to see, or have the privilege of, that information.

This issue is about breaking a pattern and moving away from this notion that unilateral, externally imposed solutions are the answer. We have children whose families are going to the well every single day, and there is a sense of urgency around this matter. The government's important endorsement of the United Nations declaration suggests a new standard of real engagement, of collaborative development of regulations.

I think there is a shared concern about endless meetings that do not bring us to a solution. This approach must be one that develops that collaboration and results in real responsibility and authority in communities and regions. These sorts of solutions are required to place the responsibility closest to the ground where people can ensure that they are empowered and supported. That is why, in my presentation, I talked about the issue of First Nations governance and having that responsibility closest to where the people are and where the problems lie.

We must fix this problem. That is the reason why the chiefs, to their great credit, have encouraged us to be part of finding that solution with you today.

Senator Campbell: Thank you. I appreciate your answer. I understand the difficulties and complexities of this matter. I have been trying to think of ways to move forward at one level while we are discussing at another. I have not found a way of doing that, and I am not sure it is possible. I wish it were.

Le sénateur Campbell : Ce qui m'inquiète, c'est qu'on entend sans cesse parler de la piètre qualité de l'eau ou du manque d'eau dans les collectivités autochtones, une situation tout à fait disgracieuse pour un pays comme le nôtre. Entretemps, pendant que nous participons à ce processus de négociation et de discussion, comment pouvons-nous aider ces personnes? Cette situation pourrait se prolonger encore des années et c'est inacceptable. Des gens sont malades et pourraient même mourir tandis que nous débattons des idées.

Ce sont de bonnes idées. Je n'essaie pas de dire le contraire. Toutefois, pendant que nous discutons de ces détails, rien ne se passe. Que pouvons-nous faire pour remédier au problème pendant que nous continuons de négocier?

M. Atleo : Si je peux me permettre, je crois que la situation actuelle, celle des 1 000 foyers sans eau potable dans le Nord du Manitoba, résulte d'une longue tradition d'isolement et du fait que les politiques ne sont pas élaborées conjointement ni en collaboration avec les Premières nations. Notre système repose sur un système de nature largement arbitraire, où il n'est pas important d'élaborer des plans, certainement pas de façon conjointe ni en se fondant sur les mêmes données et renseignements.

Par exemple, nous avons soulevé aujourd'hui la question des rapports d'AINC qui ne nous ont toujours pas été présentés; nous n'avons pas encore eu le privilège de prendre connaissance de cette information.

Il s'agit de cesser de faire les choses toujours de la même façon et de nous éloigner de cette notion voulant que les solutions unilatérales et décrétées à l'extérieur soient la réponse. Nous avons des enfants dont les familles se rendent au puits chaque jour, et cette question suscite un sentiment d'urgence. L'importance du geste posé par le gouvernement lorsqu'il a endossé la déclaration des Nations Unies laisse entrevoir une nouvelle norme, un engagement véritable, qui suppose l'élaboration de règlements en collaboration les uns avec les autres.

Je pense que nous nous préoccupons tous de ces réunions à n'en plus finir qui n'aboutissent à rien. L'approche privilégiée doit développer cet esprit de collaboration et conférer de véritables responsabilités et pouvoirs aux collectivités et régions. Ce sont des solutions du genre qu'il faut pour confier les responsabilités au sein des collectivités dans toute la mesure du possible, afin que les gens soient habilités et appuyés. C'est pourquoi, dans ma déclaration, j'ai parlé de la question de la gouvernance des Premières nations et du fait de rapprocher le plus possible ces responsabilités des gens aux prises avec ces problèmes.

C'est ce que nous devons régler. Voilà pourquoi les chefs nous ont encouragés à participer à la recherche de cette solution avec vous aujourd'hui, et c'est tout à leur honneur.

Le sénateur Campbell : Merci. J'apprécie votre réponse. Je sais qu'il s'agit d'une question complexe. J'essaie de trouver des façons de faire progresser les choses d'un côté, tout en poursuivant nos discussions de l'autre. Je n'ai pas encore trouvé le moyen d'y arriver et je ne suis pas certain que ce soit possible. Je voudrais bien que ce le soit.

Mr. Nahwegahbow: I listened to the testimony from the departmental officials. They referred to a national assessment. I had the impression they were saying that it is not completed. My understanding is that the national assessment is completed and the department is simply compiling the documents or the studies and perhaps analyzing them.

I think it would make a lot of sense, if this committee is really concerned and wants to get to the bottom of the matter, to see those assessments. They will tell you exactly what the state of drinking water systems is across the country. I suggest you call those witnesses back to ask for a clear indication, ask them to bring their studies with them, and have a detailed look at those studies.

To solve those problems we need to rectify those systems. Passing regulations or statutes, as the expert panel has said, will not solve the problem. It will solve part of the problem eventually, but only after the resource issue is dealt with.

Senator Brazeau: Thank you for your presentations this morning, and for sharing some of your concerns about the bill before us.

As a First Nations person, I also have concerns about a few things I heard this morning. National chief, you talked about this piece of legislation being paternalistic and having had no consultation. You talked about infringements on Aboriginal and treaty rights.

The way I read this piece of legislation, I do not see it as paternalistic. If passed, this bill will give the opportunity for every First Nations community to develop regulations that reflect their own customs and traditions with respect to safe drinking water. Perhaps some provincial regulations will be incorporated. Who knows, maybe the regulations will be entirely First Nations. Therefore, I respectfully disagree that this bill is paternalistic.

On the issue of consultation, I have heard too many times, in my experience, that whenever First Nations people are not in agreement with a piece of legislation, they cite lack of consultation. The reality and the fact is that between 2006 and 2012, next year, approximately \$2.6 billion will have been spent consulting and discussing with First Nations how to improve water quality on reserves. I am sure you will agree that, although not everything has been fixed, a lot of progress has been made over the last couple of years.

You talked about boil-water advisories. Sure, they may be high, but, to me, when I see those advisories, it shows at least that the water is being tested. The same applies to non-Aboriginal communities across the country as well; there are boil-water advisories all over the country. Those advisories are a positive sign that the water is being tested.

M. Nahwegahbow : J'ai écouté les témoignages des fonctionnaires du ministère. Ils ont parlé d'une évaluation nationale. Ils m'ont semblé dire qu'elle n'était pas terminée. D'après ce que j'ai compris, l'évaluation nationale est terminée et le Ministère s'affaire simplement à compiler les documents ou les études et, peut-être, à les analyser.

J'estime qu'il serait logique de prendre connaissance de ces évaluations, si votre comité entretient de véritables préoccupations et qu'il souhaite aller au fond des choses. Elles vous indiqueront exactement quel est l'état des réseaux d'eau potable partout au pays. Je vous inciterais à rappeler ces témoins pour leur demander des indications claires, pour leur demander d'apporter leurs études avec eux, afin de les examiner en détail.

Nous devons corriger ces systèmes si nous voulons régler ces problèmes. L'adoption de règlements ou de lois, comme l'a dit le comité d'experts, n'est pas la solution. Ces mesures finiront par régler une partie du problème, mais seulement après que la question des ressources aura été réglée.

Le sénateur Brazeau : Je vous remercie de nous avoir présenté ces déclarations ce matin, et de nous avoir exprimé certaines de vos préoccupations à l'égard du projet de loi.

En tant que membre des Premières nations, certaines des choses entendues ce matin m'ont préoccupé. Monsieur le chef national, vous avez qualifié ce projet de loi de paternaliste et dit que vous n'aviez pas été consulté. Vous avez dit que le projet de loi empiétait sur les droits ancestraux et issus de traités.

Pour ma part, je ne vois pas ce projet de loi comme étant paternaliste. S'il est adopté, ce projet de loi donnera la possibilité à chaque collectivité des Premières nations d'élaborer des règlements qui tiennent compte de ses coutumes et traditions relativement à l'eau potable. Certains règlements provinciaux y seront peut-être intégrés. Qui sait? Ces règlements seront peut-être entièrement le fruit des Premières nations. Par conséquent, avec tout le respect que je vous dois, je ne suis pas d'avis qu'il s'agit d'un projet de loi paternaliste.

Pour ce qui est de la consultation, j'ai de mon côté trop souvent entendu des Premières nations invoquer l'absence de consultation lorsqu'elles ne sont pas d'accord avec une mesure législative. En fait, la réalité, c'est qu'entre 2006 et 2012, quelque 2,6 milliards de dollars auront été consacrés aux consultations et aux discussions avec les Premières nations pour trouver des façons d'améliorer la qualité de l'eau dans les réserves. Vous serez certainement d'accord pour dire que même si tous les problèmes n'ont pas encore été réglés, beaucoup de progrès ont été accomplis au cours des dernières années.

Vous avez parlé des avis d'ébullition de l'eau. Leur nombre est peut-être élevé mais, lorsque je vois ces avis, c'est signe que l'eau est analysée. On fait la même chose dans les collectivités non autochtones partout au pays; on voit partout au Canada des avis d'ébullition de l'eau. Ils sont un indicateur positif comme quoi l'eau est analysée.

On the aspect of the infringement of Aboriginal and treaty rights, if there were a derogation of those rights, would that be done by the First Nations communities themselves, first, and do you see that happening?

My second question is, coming back to consultation, can you share with us the AFN position on what is adequate consultation? We often cite a lack of consultation or no consultation. What is enough?

Mr. Nahwegahbow: I will answer some of those questions. Senator Brazeau, there is certainly a potential for the regulatory regimes that are established to incorporate some element of custom. The problem is, there is no provision in the regulations to allow for any input. There is nothing specific in the regulation, in the statute, that allows for a collaborative role, let alone free, prior and informed consent.

The statute simply says “the minister may” or the “Governor-in-Council may.” If the government is serious about allowing some adaptation of those regulations for First Nations, then put in that provision. Why does it have to come down from above that “the minister may,” which is exactly how it is in the Indian Act? Why does it have to say “the Governor-in-Council may”? Why does it not say, “the Governor-in-Council may, with the consent of First Nations”? It is a simple and easy provision to add.

The definition of “consultation” has been given numerous times by the Supreme Court of Canada. If you have a good look at the *Haida* decision, there are examples there as to what consultation means. It needs to be meaningful. If you put a plan before the person you consult with, it means you should be prepared to change your plan to accommodate what the other person is telling you. There is a bit of common sense involved in that definition.

Consultation should be more than the old-time paternalistic attitude of “I will talk to you and pretend this is consultation.” Consultation needs to be more than pretend consultation. There needs to be a willingness to engage in a serious dialogue, which may eventually affect the outcome of the final product.

I am not sure if that answers all your questions.

Senator Brazeau: I guess, it does, in part. Here is my concern: We talked about 1,000 homes in Manitoba, individuals who do not have access to safe and clean drinking water. This situation is what this bill is about. It is about First Nations having access to just that, safe and clean drinking water.

I hear you talking about free, prior and informed consent. To me, that is procedural. However, how do we reach the point where First Nations people will have access to the safe and clean drinking water that they deserve? Again, if we are talking about lack of consultation, how long will it take before we have the consent of the 600-plus communities?

En ce qui concerne l’empiètement sur les droits ancestraux et issus de traités, s’il y avait une dérogation à cet égard, est-ce que ce sont les Premières nations elles-mêmes qui feraient la démarche? Ensuite, croyez-vous qu’une telle situation est possible?

Ma deuxième question est la suivante, à propos de la consultation : qu’est-ce qu’une consultation adéquate aux yeux de l’APN? Nous citons souvent un manque ou une absence de consultation. Qu’est-ce qui serait assez?

M. Nahwegahbow : Je répondrai à certaines de ces questions. Sénateur Brazeau, il est parfaitement envisageable d’établir des régimes de réglementation qui intègrent certaines coutumes. Le problème, c’est que les règlements ne permettent aucun apport. Il n’y a rien de précis dans le règlement, dans la loi, qui ouvre la voie à la collaboration, et encore moins au consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause.

La loi dit simplement « le ministre peut » ou « le gouverneur en conseil peut ». Si le gouvernement compte sérieusement permettre une certaine adaptation de ces règlements pour les Premières nations, il doit ajouter cette disposition. Pourquoi faut-il toujours cette hiérarchie dictant que « le ministre peut », exactement comme le fait la Loi sur les Indiens? Pourquoi faut-il qu’il soit écrit « le gouverneur en conseil peut »? Pourquoi n’est-il pas écrit : « le gouverneur en conseil peut, avec le consentement des Premières nations »? C’est une disposition simple et facile à ajouter.

La Cour suprême du Canada a maintes fois défini le terme « consultation ». Si vous examinez attentivement l’arrêt *Haida*, vous y trouverez des exemples qui précisent le sens du terme consultation. La consultation doit revêtir une certaine importance. Si vous présentez un plan à la personne que vous consultez, cela suppose normalement que vous êtes prêts à modifier votre plan en fonction de ce que dit l’autre personne. Il y a un peu de bon sens dans cette définition.

La consultation doit aller au-delà de l’attitude paternaliste de longue date, à savoir : « Je vais vous parler et faire semblant qu’il s’agit d’une consultation. » La consultation implique plus que faire semblant. Il doit y avoir une volonté d’entreprendre un sérieux dialogue, susceptible d’influer sur le résultat du produit final.

Je ne sais pas si ça répond à toutes vos questions.

Le sénateur Brazeau : Je crois que oui, en partie. Voici ce qui me préoccupe : nous avons dit que 1 000 ménages au Manitoba n’ont pas accès à une eau potable sûre et propre. C’est de cette situation qu’il est question dans le projet de loi. Il s’agit simplement de donner aux Premières nations un accès à une eau potable sûre et propre.

Je vous entends parler de consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause. Pour moi, c’est de la procédure. Par contre, jusqu’où faut-il aller pour que les membres des Premières nations aient accès à l’eau potable sûre et propre qu’ils méritent? Si nous devons nous occuper du manque de consultation, combien de temps faudra-t-il avant d’obtenir le consentement de plus de 600 communautés?

To me, the position is all procedural. It sounds good. It is a little bit of rhetoric. At the end of the day, we are talking about trying to give people access to safe clean drinking water, just as every other Canadian citizen enjoys across the country. To me, the position you put forward is that we are becoming bogged down on procedural issues, language and consultation when, in fact, there has been consultation.

When I talk to First Nations people, grassroots people living in communities all across the country, they are asking, “Why has that not happened yesterday?” We are hearing from different groups that they are ready to go with this legislation as it is.

However, the position that seems to be put on the table is that many changes need to be made. We can talk about resources, but the fact is, few pieces of legislation include resources in moving forward.

You talked about consultation in the *Haida* decision. I have read that decision 20 times over. I want to know from the AFN here this morning what constitutes enough consultation.

Mr. Atleo: I will offer up some thoughts on that question. I do not think there is necessarily a magic answer, especially here this morning. As I said at the outset, the Assembly of First Nations is an advocacy organization. Those who hold responsibility for giving effect to their treaty rights or Aboriginal title rights gather at our assemblies and they provide important guidance to the Assembly of First Nations. With that guidance, we sit down with the government and we propose, as we are doing here today, a concrete way forward to ensure that the bill creates a collaborative regulatory development system.

Senator, I hear you talking about the issue of process as well as the issue of consultation. Rather than having a discussion about either what constitutes consultation on the First Nations’ side or how government interprets and applies the notion of consultation — which is, perhaps, choosing to speak to certain groups and suggesting that is consultation — we are here to focus on the need for clean drinking water right now in our communities. That is the interest of the Assembly of First Nations.

We are suggesting specific ways to fix this bill so the issue of process meets the real response to change and empowers communities at the same time. If they arrive concurrently, and if a good plan, well founded and well anchored in data and information that we all share an understanding about, meets the resources so that they are put to good, effective and accountable use, is that not in the shared interests of everyone? Does that not bring us, in a short period of time, to responding to the issue of clean drinking water in those thousand homes I keep talking about in northern Manitoba?

To come back to Senator Campbell’s earlier point, this round of conversation cannot be endless. Again, I reiterate that the resolution of the First Nations from across the country speaks

Pour moi, votre position n’est qu’une question de procédure. Elle sonne bien. Elle fait de beaux discours. En fin de compte, nous parlons de donner aux gens l’accès à une eau potable sûre et propre, comme c’est le cas pour tous les autres citoyens de ce pays. À mon avis, ce que vous dites, c’est que nous nous embourbons dans des problèmes de procédure, de vocabulaire et de consultation alors qu’en fait, les gens sont consultés.

Lorsque je parle aux membres des Premières nations, aux gens qui vivent dans les communautés partout au pays, on me demande pourquoi le problème n’a-t-il pas déjà été réglé. Divers groupes nous disent qu’ils sont prêts à aller de l’avant avec la législation telle quelle.

Toutefois, la position qui semble être mise à la table, c’est que de nombreux changements doivent être apportés. Nous pouvons parler de ressources, mais en fait, il est rare qu’on parle de ressources dans la législation avant d’aller de l’avant.

Vous avez parlé des exigences de la consultation dans la décision *Haida*. J’ai lu cette décision une vingtaine de fois. Je veux que l’APN me dise ici, ce matin, ce qui constituerait une consultation suffisante.

M. Atleo : Laissez-moi vous faire part de quelques-unes de mes réflexions à ce sujet. Je ne pense pas qu’une réponse va apparaître comme par magie, surtout pas ce matin. Comme je le dis depuis le début, l’Assemblée des Premières Nations est un organisme de défense des droits. Les personnes responsables de l’application des droits issus de traités ou des droits ancestraux se réunissent lors de nos assemblées et ce sont ces personnes qui décident des lignes directrices de l’Assemblée des Premières Nations. Ces lignes directrices en mains, nous rencontrons le gouvernement et nous proposons, comme c’est le cas aujourd’hui, une façon concrète d’assurer que ce projet de loi crée un système d’élaboration de la réglementation axé sur la collaboration.

Sénateur, je vous entends parler des problèmes liés aux processus et à la consultation. Plutôt que de débattre de ce qui constitue ou non une consultation pour les Premières nations, ou plutôt que de discuter de la manière dont le gouvernement interprète et applique la notion de consultation — on dirait qu’il s’agit de choisir de parler à certains groupes et de suggérer qu’il y a eu consultation —, nous sommes ici pour nous concentrer sur la nécessité d’offrir dès maintenant une eau potable propre à nos communautés. Voilà l’intérêt de l’Assemblée des Premières Nations.

Nous proposons des correctifs à ce projet de loi pour que les processus provoquent une réaction réelle aux changements et donne en même temps les pouvoirs aux communautés. Si tout se produit simultanément, que nous avons un bon plan qui s’appuie sur des données et de l’information solides que nous comprenons tous, si ce plan utilise les ressources à bon escient, d’une manière efficace et responsable, n’est-ce pas dans le meilleur intérêt de tous? Cela ne nous permet-il pas de régler rapidement le problème de l’accès à une eau potable de qualité pour ce millier de ménages du Nord du Manitoba dont je vous parlais?

J’aimerais revenir sur ce qu’a dit le Sénateur Campbell tout à l’heure. Cette discussion ne peut pas tourner en rond indéfiniment. Je répète que la résolution des Premières nations

clearly and it is upon that resolution that we are here. We are here to suggest a way forward on the authority, and only by their good graces, of those who hold treaty and title rights as leaders in First Nations governments.

[*Translation*]

Senator Dallaire: I was not here during your presentation, and I apologize. Still I would like to raise a point.

[*English*]

We are continuously raising the point in documents that, since 2003 and up to 2012, the Canadian government will have invested \$2.3 billion towards the improvement of water in Aboriginal communities. When we look at that amount, we say, “That is a lot of money.” However, if the requirement to make safe drinking water is \$4 billion, then \$2.3 billion is not close to solving the problem.

This committee stated that we should not introduce legislation until we make the resources available to the Aboriginal people to bring the infrastructure to a workable standard. Then, if legislation is required to guarantee that standard, we will introduce it.

By introducing the legislation, have we proven to you that you will have the guarantee of resources — that \$1.7 billion, \$2 billion, \$5 billion or whatever it is; we are spending billions upon billions here in the south for our water? Do you feel this legislation will give you any better position in obtaining the resources to resolve the problem and implement the standards required for safe drinking water in your areas?

Mr. Atleo: Perhaps, then, to reiterate this notion, it picks up on this most recent conversation that, as was said by the expert panel, first and most critically, it is not credible to go forward with any regulatory regime without adequate capacity to satisfy the regulatory requirements. As I said earlier, while it is tempting to assume that putting a regulatory regime in place will reduce the dangers associated with water systems, exactly the opposite might happen. Creating and enforcing a regulatory regime will take time, attention and money that might be better invested in systems, operators, management and governance.

As our presentation here has suggested, those requirements need to arrive together, at the same time and the same place. The Assembly of First Nations, under the direction of the chiefs, is here willing to pursue fixes to the bill that ensure that the regulations will respect Aboriginal treaty rights and Aboriginal title rights, and that ensure the financial resources match the need.

Until now, the history that we have collectively inherited is one of unilateral and external imposition of systems that are arbitrary and not based on sound planning and, certainly, that nowhere

de partout au pays est claire et que c’est en vertu de cette résolution que nous sommes ici. Nous sommes ici pour faire des suggestions en vertu des pouvoirs des chefs des gouvernements des Premières nations à titre de titulaires de droits issus de traités et de droits ancestraux.

[*Français*]

Le sénateur Dallaire : Je n’étais pas présent lors de votre présentation et je m’en excuse. Mais j’aimerais tout de même soulever un point.

[*Traduction*]

Dans tous les documents, nous n’arrêtons pas de soulever le fait que de 2003 à 2012, le gouvernement du Canada aura investi 2,3 milliards de dollars dans l’amélioration de la qualité de l’eau potable des communautés autochtones. Lorsqu’on regarde ce montant, on se dit que c’est beaucoup d’argent. Cependant, si on doit dépenser 4 milliards de dollars pour assurer un accès à une eau potable sûre, ces 2,3 milliards ne sont même pas près de constituer une solution.

Le comité a déclaré que nous ne devons pas présenter de projets de loi tant que les Autochtones n’auront pas accès aux ressources nécessaires pour mettre leurs infrastructures à niveau selon des normes atteignables. Le cas échéant, si un projet de loi est nécessaire pour assurer le respect de ces normes, nous ferons en sorte qu’il soit présenté.

En présentant ce projet de loi, ne vous prouvons-nous pas que vous auriez un accès garanti aux ressources, qu’on parle de 1,7 milliard de dollars, de 2 milliards, de 5 milliards ou de plus encore, alors que nous dépensons des milliards au sud pour notre eau? Pensez-vous que cette législation vous mettra en meilleure posture pour obtenir des ressources qui vous permettront de régler votre problème et d’appliquer les normes nécessaires pour garantir la sûreté de l’eau potable dans vos régions?

M. Atleo : Peut-être faut-il répéter, comme l’a fait le groupe d’experts, que lors des dernières discussions, on avait dit que le fait d’aller de l’avant avec un régime réglementaire sans avoir la capacité nécessaire pour satisfaire aux exigences n’était pas crédible. Comme je l’ai dit plus tôt, même si on peut être tenté de présumer qu’en mettant sur pied un régime réglementaire, on va réduire les dangers associés aux systèmes d’aqueduc, il faut se rappeler que le contraire peut aussi se produire. La création et l’application d’un régime réglementaire prennent du temps, de l’attention et de l’argent qui seraient peut-être mieux investis dans les systèmes, l’exploitation, la gestion et la gouvernance.

Comme nous l’avons suggéré dans notre exposé, ces exigences doivent être établies ensemble, au même moment et au même endroit. L’Assemblée des Premières Nations, conformément aux directives de ses chefs, est prête à chercher des solutions au projet de loi qui garantiront une réglementation qui respectera les droits issus de traités et les droits ancestraux des Autochtones ainsi que des ressources financières suffisantes pour répondre aux besoins.

Jusqu’à maintenant, notre histoire est celle de l’imposition unilatérale, par des gens de l’extérieur, de systèmes arbitraires qui ne résultent pas d’une planification sûre et qui ne respectent pas

near meet the consultation that is expressed legally in common law or nowhere near meet the new standard of free, prior and informed consent in the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples.

We are here, as I said, under the instruction of the chiefs, to seek solutions that respond to the great urgency we are facing right now in our communities to do that.

Senator Dallaire: That was a long answer to the question, which brings me back to the following point.

Last week, the civil servants indicated to the committee that although they feel the legislation will give them a better position to obtain funding, they have in no way indicated that, because of this legislation, the current plan for improvement of water is now to be considered null and void, or ineffective; that the legislation will now bring in a new plan through that assessment, and this legislation will give you new money. The current plan that started in earnest in 2006 is ongoing and is making significant changes. I remember the situation in 2007-08 and what the results are now already — that this plan has been working and producing significant positive effects in the field.

Do you hope this legislation and this new assessment will bring you new money? Why do we not stay with the old plan and continue to improve and apply that plan, without this legislation necessarily?

Mr. Nahwegahbow: Senator Dallaire, yes, I had an opportunity to watch the proceedings and the witnesses, and I noted that the witness from Health Canada said that their present guidelines seem to be working well. They have had “tremendous” — I think that was the word — collaborations with First Nations.

To me, that view suggests we do not necessarily need standards that may be more in the nature of regulations, and what is the rush at this particular point in time?

If we have a system that is working reasonably well, at least in the interim, and an outstanding study is about to be completed — if it is not completed already, namely the national assessment — then what is the problem with waiting for that national assessment, studying it and developing a proper financial implementation plan around that assessment?

It seems to me that approach makes abundant sense and ought to be something the committee considers.

Senator Dallaire: In September 2009, the department decided it must go the legislative route. Then, the department indicated to us that it has had meetings at the regional level about this legislation.

Legislation is a big hammer. It is not a soft system. It is a big hammer by those who have the authority, in the legislation, to use that hammer.

les règles de consultation exprimées sur le plan juridique par la jurisprudence, ni la nouvelle norme concernant le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, établie par la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

Je répète, nous sommes ici conformément aux instructions de nos chefs afin de trouver des solutions qui permettront d'intervenir dans ce dossier urgent que nos communautés doivent régler maintenant.

Le sénateur Dallaire : C'était une longue réponse à ma question; j'aimerais revenir sur le point suivant.

La semaine dernière, des fonctionnaires ont indiqué au comité que même s'ils pensent que le projet de loi leur donne une meilleure position pour obtenir du financement, ils n'ont jamais indiqué qu'en raison de ce projet de loi, le plan actuel d'amélioration de l'eau est caduc ou inefficace; que le projet de loi nous forcerait à préparer un nouveau plan conforme à cette évaluation, et que de l'argent frais vous serait affecté. Le plan actuel, qui a été lancé en 2006, se poursuit et il apporte des changements substantiels. Je me souviens de la situation qui avait cours en 2007 et en 2008 et j'ai constaté les résultats que nous avons déjà obtenus. Ce plan fonctionne et produit des effets positifs substantiels sur le terrain.

Espérez-vous obtenir plus d'argent grâce à ce projet de loi et à cette nouvelle évaluation? Pourquoi ne pas poursuivre avec l'ancien plan tout en continuant à l'améliorer et à l'appliquer, sans que des mesures législatives soient nécessaires?

M. Nahwegahbow : Sénateur Dallaire, oui, j'ai eu l'occasion d'assister à cette séance et d'écouter les témoins, et j'ai observé que le témoin de Santé Canada avait dit que leurs lignes directrices actuelles semblaient bien fonctionner. La collaboration avec les Premières nations a été « fantastique », du moins je pense que c'est le mot qui a été utilisé.

Dans ce cas, il me semble que nous n'avons pas forcément besoin de normes et de règlements, et qu'il n'y a donc pas urgence.

Si le système actuel fonctionne raisonnablement bien, on peut au moins attendre encore un peu, d'autant qu'une étude va bientôt être terminée — si elle ne l'est déjà, et je veux parler de l'évaluation nationale —, alors pourquoi ne pas attendre les résultats de cette étude, en faire un examen attentif et en organiser la mise en œuvre et le financement?

Cette approche me paraît pleine de bon sens, et le comité devrait sérieusement l'envisager.

Le sénateur Dallaire : En septembre 2009, le ministère a décidé d'emprunter la voie législative. Ensuite, les fonctionnaires nous ont dit qu'ils avaient eu des rencontres dans les régions au sujet de ce projet de loi.

Une loi, ce n'est pas souple, c'est une massue que détiennent ceux à qui la loi l'a donnée.

From the intelligence you have gathered from your negotiations with different ministries, staff, politicians and whoever, what do you think has pushed the ministry to initiate this legislation at this time?

Mr. Nahwegahbow: I cannot really say. It is speculative. I know one thing, though. When legislation is imposed, the tendency is that it distracts from the real issues. We end up with a confrontational situation where people react against unilateral impositions of legislation or regulation. That is my sense of it. Other than that, I cannot really say why they are so insistent on proceeding with the regulations ahead of the financial measures.

In the face of clear recommendations from an expert panel, and clear indications from consultations with First Nations, they seem to insist on rushing headlong into legislation when they do not have all their homework done on the financial or engineering issues. Why do we not complete that work first?

Senator Dallaire: In the meantime, they are improving a plan that has been working for the last four years. Maybe they do not like the audit of that plan, and they can sort that out with the Auditor General, but that plan is improving.

First Nations are not left high and dry, waiting for this legislation to give the answer. The problem is being solved, but all of a sudden, we have this legislation coming in with a big hand, without necessarily the resources to implement it once it is approved. Do you agree with that view?

Mr. Nahwegahbow: Yes.

The Chair: I have been on this file for a while, as many of us here have been, and I think the information is that the government, regardless of what government is there, will not tolerate unsafe drinking water for any group of people in this country. The question is how we go about solving this problem.

I have no reason to believe, whether the government be Liberal, NDP or Conservative, that the intent is not there to make this solution work in the best interests of our First Nations people. I want to make sure that point is on the record. Any dealings we have had on this issue have indicated that the government is seeking a solution. It is not seeking to develop something that would allow it to procrastinate or deviate from the original issue.

Senator Sibbeston: My issue deals with the non-derogation clause. Ever since I have come to the Senate, the non-derogation clause has been an issue. Beginning in approximately 1982, in federal legislation, there was a clearly stated non-derogation clause that this act would not, in any way, take away from the rights of Aboriginal people.

D'après ce que vous avez appris au cours de vos négociations avec les différents ministères, fonctionnaires, politiciens et autres, qu'est-ce qui a amené le ministère à présenter ce projet de loi?

M. Nahwegahbow : Je ne le sais pas vraiment. Je ne peux que faire des suppositions. Mais par contre, je sais que, lorsqu'un projet de loi est imposé, on a tendance à perdre de vue la réalité. On se retrouve dans une situation de conflit, où les gens se rebellent contre l'imposition unilatérale d'une loi ou d'un règlement. C'est mon avis. À part cela, je ne saurais vous dire pourquoi le ministère insiste autant pour mettre en œuvre des règlements avant d'adopter des mesures financières.

Malgré les recommandations on ne peut plus claires d'un groupe d'experts, et malgré le résultat on ne peut plus clair des consultations auprès des Premières nations, le ministère s'entête à vouloir faire adopter rapidement ce projet de loi alors qu'il n'a pas encore finalisé le dispositif financier et organisationnel qui doit l'accompagner. Pourquoi ne termine-t-il pas ce travail-là d'abord?

Le sénateur Dallaire : En attendant, ils sont en train d'améliorer un plan qui fonctionne bien depuis quatre ans. Peut-être qu'ils n'ont pas apprécié la vérification qui a été faite de ce plan — et ils peuvent régler le problème avec la vérificatrice générale —, mais ce plan s'améliore.

Les Premières nations n'avaient pas été abandonnées à leur sort, elles n'attendaient pas désespérément le dépôt de cette loi. On était en train de résoudre le problème, et tout d'un coup, on nous assène cette nouvelle loi, comme un coup de massue, sans prévoir les ressources nécessaires à sa mise en œuvre. Ai-je bien décrit la situation?

M. Nahwegahbow : Oui.

Le président : J'étudie ce dossier depuis un certain temps, comme beaucoup d'entre nous, et je sais qu'un gouvernement, quel qu'il soit, ne peut pas tolérer qu'un secteur de la population n'ait pas accès à de l'eau potable salubre. Reste à savoir comment on peut résoudre ce problème.

Je n'ai aucune raison de penser que l'intention du gouvernement, qu'il soit libéral, néo-démocrate ou conservateur, n'est pas de trouver une solution qui serve au mieux les intérêts des Premières nations. Je tiens à ce que cela soit bien clair dans le compte rendu. Toutes les discussions que nous avons eues sur cette question montrent bien que le gouvernement cherche vraiment une solution, et non un pis-aller qui lui permettra de détourner l'attention du problème fondamental.

Le sénateur Sibbeston : J'aimerais poser une question sur la disposition de non-derogation. C'est un problème dont j'entends parler depuis que je suis sénateur. C'est à peu près en 1982 que, pour la première fois, une loi fédérale prévoyait clairement, dans une disposition de non-derogation, que ses dispositions ne porteraient nullement atteinte aux droits ancestraux.

Through the years, we have seen a slight changing in the words. On the face of it, the change does not look serious, but when they look at it closely, lawyers working for Aboriginal organizations are of the opinion that Aboriginal rights have been watered down.

This matter is one we have concerned ourselves with. I believe a Senate committee has dealt with this issue, in terms of ensuring that non-derogation clauses continue to be significant in federal legislation dealing with a matter.

Now we see a situation where the non-derogation issue is placed in a regulation. It is like the horror of all horrors, putting the matter of Aboriginal rights in the hands of officials from the Department of Indian and Northern Affairs. Can you imagine?

Perhaps the most significant thing in any statute is the issue of Aboriginal rights. This legislation does not have it in the main body, but it will be dealt with in regulation by department officials. I am concerned about that situation.

As the organization dealing with First Nations in our country, are you concerned about this issue? Do you see a problem in giving the Department of Indian and Northern Affairs control over the issue of Aboriginal rights, considering they do not have a great record of handling this issue in our country?

Mr. Nahwegahbow: Thank you, Senator Sibbeston. I am not privy to the series of studies that have gone on, and I have not followed the evolution of the non-derogation clause.

With regard to this particular clause, I think it goes beyond any non-derogation clause, and it is actually a derogation clause. That is the problem. The only provision similar would be kind of “notwithstanding” override clause that is inserted in legislation to override certain rights in the Canadian Charter of Rights and Freedoms. There is no constitutional authority in legislation, certainly not within the Constitution Act, that allows legislators to give permissions to ministers or the cabinet to override constitutionally protected rights.

We live in what the Supreme Court of Canada calls a constitutional society, where the Constitution takes precedence in legislation.

There is limited authority within the Constitution to allow the override. That override is specific to certain Charter provisions, and it has a limited life of five years. This override does not appear to have any limited life, and it is virtually unlimited in terms of the authority it would grant to derogate part of the supreme law of the land.

Senator Stewart Olsen: Thank you for your presentations. They are thought-provoking. Where I need to come from, though, a clarification for me, is that I hear the objections but this bill is enabling legislation, allowing a move forward with the consultations. It enables the consultations to move forward.

Au cours des années, la formulation a un peu changé. À première vue, le changement ne semble pas très important, mais quand ils y regardent de plus près, les avocats qui défendent les organisations autochtones en déduisent que les droits ancestraux sont mis à mal.

C'est une question qui nous préoccupe. Je crois qu'un comité sénatorial a étudié la question, dans le but de s'assurer que les dispositions de non-dérogation continueront de figurer dans les lois fédérales adoptées dans ce domaine.

Aujourd'hui, nous avons le cas d'une disposition de non-dérogation incorporée dans un règlement. C'est le comble de l'horreur : imaginez, on confie les droits ancestraux aux fonctionnaires du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien!

Dans n'importe quelle loi, la question la plus importante est peut-être celle des droits ancestraux. Ici, la question n'est pas abordée dans le texte de la loi, car ce sont les fonctionnaires du ministère qui la définiront dans les règlements. Cela me préoccupe.

Est-ce que cela préoccupe aussi votre organisation? Êtes-vous inquiets que le projet de loi donne au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien tous les pouvoirs en matière de droits ancestraux, quand on sait que ce ministère n'a jamais été très performant dans ce domaine?

M. Nahwegahbow : Merci, sénateur Sibbeston. Je ne suis pas au courant de toutes les études qui ont été faites, et je n'ai pas suivi l'évolution de la disposition de non-dérogation.

À ce sujet, je pense que ça va bien plus loin qu'une disposition de non-dérogation et que c'est en fait une disposition de dérogation. C'est ça le problème. La seule disposition comparable serait une sorte de disposition « nonobstant » qu'on inclut dans la loi pour déroger à certains droits de la Charte canadienne des droits et libertés. Aucune loi — et certainement pas la Constitution — ne permet au législateur d'autoriser des ministres ou le Cabinet à déroger à des droits protégés par la Constitution.

Nous vivons dans ce que la Cour suprême du Canada appelle un régime constitutionnel, où la Constitution l'emporte sur la loi.

La Constitution limite les cas dans lesquels elle autorise la dérogation; cette mesure ne peut s'appliquer qu'à certaines dispositions de la Charte et a une durée limitée de cinq ans. La dérogation dont il est question ici ne semble être limitée ni dans le temps, ni en ce qui concerne le pouvoir de déroger à la loi suprême du pays.

Le sénateur Stewart Olsen : Je vous remercie de vos déclarations liminaires, qui font certes réfléchir. Il y a quelque chose que j'ai du mal à comprendre. J'entends toutes sortes de critiques, mais ce projet de loi n'est en fait qu'une loi habilitante, qui permet de passer à l'étape des consultations. Autrement dit, ce projet de loi permet de passer aux consultations.

However, the issue that I have is with public health and safety. Right across the country, we have laws that make public health and safety primary. They override everything. I do not see these laws as infringing on treaty rights in any way. We have laws in every province and every municipality that say we must provide safe drinking water for our people.

I think this direction is where this legislation is going. It is trying to look after the public health and safety of our citizens. In many cases, everyone is overridden by public health and safety. You name it; things happen, not only on reserve but right across the country.

How do you suggest we get around this situation. We will quibble forever on Aboriginal treaty rights versus public health and safety, I think. What we need from you are suggestions about how to address this important principle, that the health and safety of citizens is primary.

Mr. Atleo: Chair, I want to mention that Mr. Leblanc is an engineer. You have raised a number of important questions around the practical aspects of these issues. I would like to ask if we can hear from him.

I agree with the senator and want to share a sense of the urgency and paramount nature of the health and safety of all our people. Clearly, that sense is what drives us together today. What we have had until now has not worked. Otherwise we would not have the conditions. I, probably like many of you, have travelled to many of these communities, especially over the last year. The conditions are absolutely deplorable.

Senator Stewart Olsen: I think it is shameful that we have not had this kind of legislation.

Mr. Atleo: I join you in that sentiment. It is an absolute shame that we have the conditions we have. These conditions are the reason we had this important discussion with the chiefs in December.

There are great concerns, as we have shared today, around the issues of acknowledgment of title and rights. First Nations have felt, and still feel, deeply vulnerable in their lives, whether it is unsafe drinking water, deep gaps in funding for education or living in overcrowded housing. First Nations feel a serious threat to their treaty and Aboriginal title rights as well. Their very identity is often threatened by external forces.

First Nations feel vulnerable and threatened every single day, from so many different directions. We need to come together and acknowledge that what we are looking to do is reconcile the existence of Aboriginal title and rights and treaty rights that are entrenched in section 35 of the Constitution, and that the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples has

Ce qui m'intéresse avant tout, c'est l'aspect de la santé et de la sécurité publiques. Dans tout le pays, nous avons des lois qui garantissent la priorité de la santé et de la sécurité publiques. Ces lois l'emportent sur les autres. Je n'ai jamais constaté qu'elles empiétaient en quoi que ce soit sur les droits issus des traités. Dans toutes les provinces et dans toutes les municipalités, nous avons des lois qui disposent que nous avons l'obligation de donner à la population accès à une eau potable salubre.

C'est, à mon avis, l'objectif de ce projet de loi, soit protéger la santé et la sécurité de nos citoyens. Il arrive très souvent que les questions de santé et de sécurité publiques supplantent les autres. Nous en avons de nombreux exemples, non seulement dans les réserves, mais partout au Canada.

Que proposez-vous pour sortir de cette impasse? Je suppose qu'on va continuer ad vitam æternam de chipoter sur les droits ancestraux et issus des traités par opposition à la santé et à la sécurité publiques. Pourtant, nous aurions besoin de savoir ce que vous avez à proposer pour mettre en pratique le principe fondamental de la primauté de la santé et de la sécurité des citoyens.

M. Atleo : Monsieur le président, je tiens à signaler que M. Leblanc est ingénieur. Comme vous avez soulevé plusieurs questions importantes d'ordre technique, je pense qu'il serait bon d'entendre ce qu'il a à dire.

Je suis d'accord avec le sénateur, d'autant plus qu'il y a urgence en ce qui concerne la santé et la sécurité de notre peuple. C'est justement l'importance et l'urgence de la question qui nous amènent ici aujourd'hui. Le système que nous avons eu jusqu'à présent n'a pas fonctionné, autrement, on ne se retrouverait pas dans une telle situation. Comme sans doute beaucoup d'entre vous, je me suis rendu dans bon nombre de ces communautés, surtout depuis un an. Les conditions y sont absolument déplorables.

Le sénateur Stewart Olsen : C'est une honte que nous n'ayons pas eu ce genre de loi plus tôt.

M. Atleo : Je suis d'accord avec vous. C'est une honte de voir les conditions dans lesquelles vivent ces communautés, et c'est précisément pour cela que les chefs ont eu cette importante discussion en décembre dernier.

Comme nous vous l'avons dit aujourd'hui, nous nous préoccupons beaucoup de tout ce qui concerne la reconnaissance des titres et des droits. Les Premières nations se sentent depuis toujours très vulnérables dans leur quotidien, qu'il s'agisse d'eau potable insalubre, de budgets d'éducation nettement insuffisants ou de logements surpeuplés. Les Premières nations craignent aussi que leurs droits ancestraux et issus des traités ne soient gravement menacés. C'est leur identité même qui est souvent menacée par des forces de l'extérieur.

Les Premières nations se sentent vulnérables et menacées en permanence, par toutes sortes de facteurs externes. Il faut que nous arrivions à nous entendre pour reconnaître l'existence des titres et des droits ancestraux et issus des traités, qui sont consacrés dans l'article 35 de la Constitution, et pour donner suite aux dispositions de la Déclaration des Nations Unies sur les droits

given us a new framework that says that we must now, together, address these urgent issues, like the need for safe drinking water, and the need to ensure that children have a proper education that is equitable and fair.

You are absolutely right that together, the leaders, as the chiefs are saying, are making water and safe drinking water a priority, and they have instructed us to come here and examine how, in short order, we might appropriately deal with this challenge.

I thank you for your comments and ask the chair if it would be appropriate at some point in time to ask Mr. Leblanc to respond.

The Chair: We should do this sooner rather than later, because I am running out of time. I have another panel of witnesses to appear at this meeting.

Go ahead, Mr. Leblanc.

Irving Leblanc, Director of Infrastructure, Assembly of First Nations: Thank you. I will be as brief as I can.

Thank you, Senator Stewart Olsen, for bringing up that point. I think it is fair to mention that the Department of Indian and Northern Affairs has developed protocols for water, waste water and small systems. Those protocols are effective without regulation or legislation. They are based largely on the strict regulations and standards that Ontario has developed.

The protocols are good documents but they lack the funds to go with them, which brings us back to the need to have adequate funding for the systems.

The department has told us they are in a capital crisis. There are not enough resources to do what is required today. Legislation will not answer that need. It is a matter of funding and addressing the needs of First Nations, and supporting a program that is traditionally underfunded. This situation goes back to the 2 per cent cap that First Nations have faced since 1996.

Essentially, the day we open up a plant it is underfunded. That fact has put First Nations operators and managers in jeopardy. The issue comes down to addressing the resources and ensuring the money is there.

Granted, as another senator mentioned, there have been significant funds in the budget, but the funds simply are not enough. Look at the number of high-risk systems there are, and it is anticipated there will be more systems in the report.

The Chair: With regard to the evidence we have heard to date, department documents suggest that the proposed regulatory regime will be rolled out in a phased approach over several years, to ensure that First Nations are in a position to comply with the regulatory regime. Officials have indicated that government funding levels will be there to allow for the improvements in infrastructure and technical capacity, if required.

des peuples autochtones, qui prévoient que nous devons, tous ensemble, régler les problèmes urgents qui se posent, comme l'accès à de l'eau potable salubre et à une bonne éducation, équitable et juste, pour nos enfants.

Vous avez tout à fait raison de dire que, tous ensemble, les dirigeants, comme disent les chefs, on fait de l'accès à de l'eau potable salubre une priorité, et qu'ils nous ont demandé de venir ici pour discuter de la façon de régler efficacement ce problème.

Je vous remercie de vos remarques et je propose au président de laisser la parole à M. Leblanc, si cela est acceptable.

Le président : Aussi bien lui donner la parole maintenant, car le temps passe, et nous avons un autre groupe de témoins.

À vous la parole, M. Leblanc.

Irving Leblanc, directeur des Infrastructures, Assemblée des Premières nations : Merci. Je serai aussi bref que possible.

Je vous remercie, sénateur Olsen, de soulever cette question. Je crois qu'on peut dire que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a élaboré des protocoles pour des systèmes d'adduction d'eau et d'évacuation des eaux usées et pour des petits systèmes. Ces protocoles sont efficaces, même s'ils ne sont accompagnés d'aucun règlement ni d'aucune loi. En fait, ils se fondent principalement sur les normes et règlements stricts de l'Ontario.

Ce sont de bons protocoles, mais ils ne sont pas accompagnés des fonds nécessaires, ce qui nous ramène au problème du financement adéquat des systèmes.

Le ministère nous a dit qu'il manquait cruellement d'argent, qu'il n'y avait pas suffisamment de ressources pour faire ce qu'il y avait à faire. Ce n'est pas une loi qui va régler le problème. Il faut trouver les fonds nécessaires pour répondre aux besoins des Premières nations et consentir les budgets nécessaires à un programme qui n'a jamais été suffisamment financé. Cela est dû au plafond de 2 p. 100 qui est imposé aux Premières nations depuis 1996.

En fait, les problèmes de financement commencent le jour même de la mise en service d'une usine de traitement, et c'est un grave problème pour les exploitants et les responsables chez les Premières nations. Ce qu'il faut avant tout, c'est trouver les ressources nécessaires et s'assurer que le programme est adéquatement financé.

Certes, comme l'a fait remarquer un autre sénateur, des fonds importants ont été consentis dans le dernier budget, mais ce n'est pas suffisant, vu le nombre de systèmes présentant un risque élevé. Sans compter que le rapport va certainement en repérer d'autres.

Le président : D'après les témoignages que nous avons entendus jusqu'à présent et les documents publiés par le ministère, le dispositif de réglementation proposé sera mis en œuvre de façon progressive, sur plusieurs années, afin que les Premières nations aient le temps de s'y adapter et de s'y conformer. Les fonctionnaires nous ont dit que les budgets seront suffisants pour financer la mise à niveau des infrastructures et pour renforcer les capacités techniques s'il y a lieu.

Do you have any comments about the phased approach? Is this your understanding of how that rollout will proceed, national chief? I ask because I think Mr. Leblanc has indicated that the system that is there now is working. Things have changed for the better. I would think that, if we do pass legislation, and a structured process is included, governments will not be able to ignore the need for funding on such a basic requirement as safe drinking water.

Mr. Atleo: The presentation you have heard is about the need to achieve collaborative development of those regulations. That collaboration is what we are seeking essentially, a way forward to accomplish the joint development of regulations.

You are saying that the resources will be there; an assurance that the appropriate resources will be there to match those needs, as Mr. Leblanc has said is needed. I do not know if Mr. Nahwegahbow has anything to add.

Mr. Nahwegahbow: As I said before, I watched the presentation and I noted that the suggestion was a phased approach to rolling out — not the legislation, they want the legislation passed — of the regulations and that the regulations can be implemented later. The problem is that the regulations can be enacted at the sole discretion of the minister or the Governor-in-Council, with no provision for First Nations to have any say in those regulations.

If it is done that way, then it must be done with the notion of free, prior and informed consent on the part of the First Nations to which regulations will apply. Otherwise, there is no assurance that there will be any collaboration with First Nations. There is no assurance that those regulations will not be rolled out without the financial assurances. That is a problem.

The other point that was made earlier is that if the engineering assessment reports are completed, then why does the department not table those reports here? If the government is in such a rush to implement the legislation, why do they not bring the reports here and let us see the state of drinking water systems across the country. If this committee is serious about addressing and redressing those problems, then insist on the financial plan first, or, at least, have both financial plan and legislation before this committee. I know the limitations are that you cannot put financial provisions into the bill, but you can study what the financial implications are without necessarily putting them into the bill.

The Chair: There has been some suggestion of a preamble to cover the collaborative aspect of establishing regulations. Would that meet with the requirements with regard to collaboration regarding the establishment of regulations?

Mr. Nahwegahbow: Unfortunately, a preamble is useful as an interpretive tool for legislation, but it is not a substitute for a provision in the enabling provisions themselves that say collaboration is required or, even more importantly, that the

Que pensez-vous de cette approche progressive? Est-ce ainsi que vous pensez que cela va se faire, chef? Je vous pose la question, étant donné que M. Leblanc a indiqué que le système actuel fonctionnait bien. Les choses se sont donc améliorées. Mais je pense que, si nous adoptons ce projet de loi et que nous prévoyons un processus structuré, les gouvernements ne pourront plus faire fi de la nécessité de financer l'équipement nécessaire à un besoin aussi fondamental que l'accès à de l'eau potable salubre.

M. Atleo : Dans notre déclaration liminaire, nous avons souligné la nécessité d'élaborer ensemble ces règlements. C'est cette collaboration que nous vous demandons, en fait, pour l'élaboration conjointe des règlements.

Vous dites que le gouvernement consentira les budgets suffisants pour répondre aux besoins dont a parlé M. Leblanc. Je ne sais pas si M. Nahwegahbow a quelque chose à ajouter.

M. Nahwegahbow : Comme je l'ai déjà dit, j'ai écouté attentivement l'exposé et j'ai constaté qu'on parlait d'approche progressive pour la mise en œuvre, non pas de la loi puisque le gouvernement tient à ce qu'elle soit adoptée, mais des règlements, et que cette mise en œuvre pourra se faire plus tard. Le problème est que ces règlements peuvent être élaborés à la discrétion exclusive du ministre ou du gouverneur en conseil, sans que les Premières nations n'aient été consultées.

Si c'est comme ça qu'on veut procéder, il faut que les Premières nations aient donné leur consentement préalable, librement et en connaissance de cause, aux règlements qui s'appliqueront à elles. Sinon, il n'y a aucune garantie que les Premières nations seront consultées, et que ces règlements seront mis en œuvre avec les budgets suffisants. C'est un problème.

Quelqu'un a également fait remarquer que, si les rapports d'évaluation technique sont prêts, pourquoi le ministère ne les dépose-t-il pas devant votre comité? Si le gouvernement est tellement pressé de mettre en œuvre ce projet de loi, pourquoi ne vous communique-t-il pas ces rapports pour qu'on ait une idée précise de l'état des systèmes d'alimentation en eau potable des différentes communautés? Si votre comité veut vraiment corriger ces problèmes, il doit insister pour qu'on garantisse d'abord les financements nécessaires, ou tout au moins, pour qu'on lui présente en même temps le dispositif financier et le projet de loi. Je sais bien que vous ne pouvez pas inclure des dispositions financières dans un projet de loi, mais vous pouvez en calculer les répercussions financières sans pour autant les indiquer dans le projet de loi.

Le président : Certains ont proposé l'ajout d'un préambule précisant que l'élaboration des règlements devra se faire en collaboration avec les Premières nations. À votre avis, cela serait-il satisfaisant?

M. Nahwegahbow : Malheureusement, un préambule n'est qu'un outil pour interpréter la loi, et il ne saurait remplacer une disposition exigeant expressément la collaboration des Premières nations ou, mieux encore, prévoyant que le consentement

free, prior and informed consent of the First Nation is a precondition to the implementation of the regulation.

The Chair: Thank you very much, gentlemen, for your presentation and your answers to the senators' questions.

We now have before us this morning Angus Toulouse, the Regional Chief of Ontario.

It is a pleasure to see you again, Mr. Toulouse. I presume you have a presentation, which we ask you to keep as reasonably tight as possible, to leave time for senators to ask questions. You will introduce the person you have with you, chief, if you would be so kind. Let us proceed. You have the floor, sir.

Angus Toulouse, Regional Chief of Ontario, Chiefs of Ontario: Good morning, senators and committee members. Here with me today is Johanna Lazore, Senior Policy Adviser, with the Chiefs of Ontario.

[Editor's Note: Mr. Toulouse then spoke in his native language.]

I am from Sagamok Anishinabek on the north shores of Lake Huron. I am here today on behalf of the Chiefs of Ontario. I am here also to urge you to reject wholly the legislation proposed by Bill S-11.

First Nations are entitled to enjoy safe drinking water from the sacred water sources entrusted to us and to our care and stewardship by the Creator. This right cannot be separated from our right to manage the sacred resource and to apply our laws and values respecting water-resourced management. Our entitlement to enjoy safe drinking water is a fundamental human right. It is an aspect of food security assured through the recognition and affirmation of our Aboriginal and treaty rights pursuant to section 35 of the Constitution Act of 1982, and further supported by the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples.

In light of these facts, it should also be mentioned that First Nations are not opposed to regulations in respect of water. We have repeatedly stated that prior to the development of legislation on our waters, our critical infrastructure needs must be addressed. The Chiefs of Ontario in Assembly have affirmed their commitment to achieving the highest possible drinking water standards on reserve. Again, however, to reach this goal, infrastructure needs must be met first.

The reasons for unsafe drinking water are clear, and have been stated by both the Royal Commission on Aboriginal Peoples and by the Expert Panel on Safe Drinking Water for First Nations. The royal commission urged Canada to address the shameful situation, but the recommendations regarding First Nations drinking water have been largely ignored.

préalable, donné librement et en connaissance de cause, de la Première nation est une condition préalable à la mise en œuvre du règlement.

Le président : Merci beaucoup, messieurs, de votre exposé et de vos réponses aux questions des sénateurs.

Nous accueillons maintenant Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario.

Ravi de vous revoir, monsieur Toulouse. Je suppose que vous avez une déclaration à faire, mais je vais vous demander d'être aussi concis que possible, afin que les sénateurs aient le temps de vous poser des questions. Puis-je vous demander, chef, de nous présenter la personne qui vous accompagne? Allons-y. Vous avez la parole.

Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario, Chefs de l'Ontario : Je salue tous les membres du comité. Je suis accompagné de Johanna Lazore, conseillère principale en politiques auprès des Chefs de l'Ontario.

[Note de la rédaction : M. Toulouse s'exprime dans une langue autochtone.]

Je viens de Sagamok Anishinabek, sur la rive nord du lac Huron. Je représente aujourd'hui les chefs de l'Ontario, et je suis ici pour vous demander de rejeter entièrement le projet de loi S-11.

Les Premières nations ont le droit d'avoir accès à l'eau potable salubre des sources sacrées que le Créateur leur a confiées. Ce droit est indissociable de notre droit de gérer la ressource sacrée et d'appliquer nos lois et nos valeurs à la gestion de l'eau. L'accès à de l'eau potable salubre est un droit humain fondamental. Il fait partie du droit à la sécurité alimentaire, qui est garanti par la reconnaissance et l'affirmation de nos droits ancestraux et issus des traités, conformément à l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 et à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

Cela dit, je tiens à préciser que les Premières nations ne s'opposent pas à la réglementation de l'eau. Nous avons déjà dit à maintes occasions qu'avant d'élaborer des lois sur la gestion de nos ressources hydriques, il fallait mettre à niveau nos infrastructures fort délabrées. Réunis en Assemblée, les chefs de l'Ontario ont affirmé leur engagement à mettre en place dans leurs réserves les normes les plus rigoureuses en matière d'eau potable. Mais je le répète, avant d'y parvenir, il faut mettre à niveau les infrastructures.

Les raisons pour lesquelles l'eau potable est devenue insalubre sont claires; elles ont été déterminées par la Commission royale sur les peuples autochtones et par le Groupe d'experts sur la salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations. La Commission royale a exhorté le Canada à prendre des mesures pour remédier à une situation déplorable, mais les recommandations sur l'alimentation en eau potable des Premières nations sont généralement restées lettres mortes.

The expert panel was explicit about the main reason for Canada's failure. The federal government has never provided enough funding to First Nations to ensure that the quantity and quality of their water systems was comparable with that of off-reserve communities.

In addition to the most obvious problem of absent infrastructure, there are numerous other problems with Bill S-11. We have sent an extensive explanation on these concerns to your committee clerk for distribution. We are greatly concerned that the proposed legislation will violate many of our collectively held indigenous human rights.

As recently affirmed by the United Nations Human Rights Council in September of last year, the right to water is a basic human right. It is a right that derives from the right to an adequate standard of living. In an international law context, our resource rights and our rights to self-determination cannot be extinguished, a point recognized internationally by the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples.

The Crown is therefore under an obligation to explore First Nations' options for the recognition of our customary laws as they relate to water. Federal and provincial governments should strive to achieve the standards set by the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. Indeed, numerous articles of the declaration are implicated in any discussion on the issue of water in relation to indigenous peoples. Those articles include, but are not limited to, the following: the right to self-determination; the right to maintain and strengthen distinct political, legal, economic and social cultural institutions; and the right not to be subjected to forced assimilation or destruction of their culture.

The articles also include the right to approve the commercial use and development of water in their traditional territories; and the right to access financial and technical assistance from states and through international co-operation for the enjoyment of the rights contained in the declaration.

Clearly, none of these rights have been achieved in the development of Bill S-11. The Chiefs of Ontario also have numerous concerns implicating the Constitution and Aboriginal and treaty rights.

First, the Crown failed to abide by laws respecting consultation in a combination of the lead-up to, and drafting of, Bill S-11. There was no comprehensive consultation process with First Nation communities and organizations regarding legislative options, including those found in the reports of the Expert Panel on Safe Drinking Water and the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples.

The process employed by the federal Crown in conducting the regional First Nations impact analysis contained a number of deficiencies. These flaws, outlined in our written submission, undoubtedly affect the extent to which this process can be characterized as consultation or as part of a consultation process.

Le Groupe d'experts a expliqué pourquoi le Canada faisait face à un tel échec. Le gouvernement fédéral n'a jamais consenti aux Premières nations des budgets suffisants pour que leurs systèmes d'alimentation en eau soient, en quantité et en qualité, comparables à ceux des collectivités hors réserve.

En plus de faire l'impasse sur les infrastructures nécessaires, le projet de loi S-11 soulève beaucoup d'autres problèmes. Nous en avons communiqué la liste détaillée à la greffière de votre comité, pour qu'elle puisse vous la distribuer. Nous estimons également que le projet de loi représente une menace pour les droits humains autochtones dont nous jouissons collectivement.

Ainsi que l'a affirmé le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies en septembre dernier, l'accès à l'eau potable est un droit humain fondamental, qui découle du droit de jouir d'un niveau de vie adéquat. En droit international, nos droits sur les ressources et nos droits à l'autodétermination sont inextinguibles, et c'est ce que reconnaît d'ailleurs la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

L'État canadien a donc l'obligation de tenir compte des options des Premières nations pour la reconnaissance de notre droit coutumier relatif à la gestion de l'eau. Les gouvernements fédéral et provinciaux doivent s'employer à atteindre les objectifs énoncés dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Un grand nombre d'articles de cette déclaration traitent de la question de l'eau et des peuples autochtones, et réaffirment notamment leur droit à l'autodétermination, leur droit d'avoir leurs propres institutions politiques, juridiques, économiques, sociales et culturelles, et leur droit de ne pas subir d'assimilation forcée ou de destruction de leur culture.

La Déclaration leur reconnaît également le droit d'approuver l'usage et le développement commerciaux des ressources hydriques situées sur leurs terres traditionnelles, et le droit de faire appel à l'aide financière et technique des États et à la coopération internationale pour jouir des droits énoncés dans la Déclaration.

Il est clair qu'aucun de ces droits n'est pris en compte dans le projet de loi S-11. Les chefs de l'Ontario estiment que le projet de loi pose de nombreux problèmes en relation avec la Constitution et les droits ancestraux et issus des traités.

Premièrement, l'État a négligé de respecter les lois relatives à la consultation lors de la préparation et de la rédaction du projet de loi. Il n'y a pas eu de consultations dignes de ce nom avec les communautés et les organisations des Premières nations sur les différentes options législatives, y compris celles qu'on trouve dans le rapport du Groupe d'experts sur la salubrité de l'eau potable ou dans le rapport du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones.

La méthode employée par le gouvernement fédéral pour effectuer l'analyse des répercussions régionales chez les Premières nations compte un certain nombre de lacunes. Nous les avons soulignées dans notre mémoire, car c'est à partir de là qu'on peut déterminer s'il y a eu une véritable consultation ou simplement des bribes de consultation.

Bill S-11 will also potentially impact on Aboriginal and treaty rights. Any proposal for law-making to ensure safe drinking water on reserve necessarily involves legislation in regard to the waters of First Nations in our reserve lands and our traditional lands, and necessarily implicates our inherent rights, jurisdiction and responsibilities to manage those waters.

Our relationship to all water, and especially the drinking water we rely on for our survival, is an important aspect of our customary laws. The customary law of each First Nation is connected integrally to our traditional spiritual beliefs. Consequently, Aboriginal rights in a broad cultural and spiritual context are affected by any legislative proposal directed at regulating water sources, quality and quantity.

The first operative paragraph of Bill S-11 makes reference to the ability of the Government of Canada to make regulations relating to lands. There is no mention of treaties. There is no mention of water. The goal of this reference is clearly to assert the invalid jurisdiction of the federal government to make regulations on First Nation lands.

The level of incursion into First Nations by this legislation becomes clear, particularly in clauses 4 and 6 of the bill. Under these sections, the authority is transferred away from First Nations and conferred on any legislative administrative, judicial or other power or body. Clause 6(1) makes it clear that the regulations will prevail over any law or bylaw of First Nations.

In conclusion, I reiterate that the current prescriptive approach of incorporation by reference is not acceptable to First Nations. All three recommendations of the expert panel report must be explored fully to determine the best option for addressing First Nations' on-reserve water issues.

There are options First Nations are willing to explore with the Crown. These options are based on recognizing First Nations law and working with federal and provincial governments to foster a better understanding of our respective approaches, laws and values respecting water resource management, on which the assurance of safe drinking water depends.

To date, the federal Crown has refused to explore such opportunities and has limited discussion to its own preferred options.

Meegwetch, thank you, for listening to me this morning.

Senator Brazeau: I have a couple of questions. You mentioned that if Bill S-11 passes, it may violate Aboriginal human rights. Can you enumerate what those rights may be?

Le projet de loi S-11 risque aussi d'avoir des répercussions sur les droits ancestraux et issus des traités. Tout projet de loi visant à assurer l'alimentation des réserves en eau potable salubre a des répercussions sur les lois relatives aux ressources hydriques situées sur les terres traditionnelles et les réserves des Premières nations, et, par le fait même, sur nos droits inhérents, nos compétences et nos responsabilités pour ce qui est de la gestion de ces ressources.

Notre relation à toutes nos ressources hydriques, et particulièrement à l'eau potable dont nous avons besoin pour vivre, est un aspect important de notre droit coutumier. Le droit coutumier de chaque Première nation est intrinsèquement lié à ses croyances spirituelles traditionnelles. En conséquence, si l'on se place dans un contexte culturel et spirituel plus général, on peut dire que tout projet de loi visant à réglementer, en qualité et en quantité, nos ressources hydriques a des répercussions sur les droits des Autochtones.

Dans le premier paragraphe qui suit les définitions, le projet de loi S-11 donne au gouvernement du Canada le droit d'établir des règlements concernant des terres appartenant à une Première nation, mais on n'y fait mention d'aucun traité. On ne parle pas non plus des ressources hydriques. On essaie donc clairement d'affirmer la compétence injustifiée du gouvernement fédéral d'établir des règlements concernant des terres appartenant à une Première nation.

C'est surtout aux articles 4 et 6 qu'on se rend compte que le projet de loi empiète sur les droits des Premières nations, car ces articles retirent des pouvoirs aux Premières nations pour les conférer à d'autres entités administratives ou judiciaires. Le paragraphe 6(1) dispose que les règlements l'emportent sur tout autre texte législatif ou règlement administratif pris par une Première nation.

En conclusion, je tiens à répéter que la méthode prescriptive d'incorporation par renvoi n'est pas acceptable pour les Premières nations. Nous vous demandons de revoir attentivement les trois recommandations du rapport du Groupe d'experts afin de déterminer quelle est la meilleure façon de procéder pour régler les problèmes d'alimentation en eau des réserves des Premières nations.

Il existe plusieurs options que les Premières nations sont prêtes à examiner avec le gouvernement fédéral. Ces options sont fondées sur le respect des lois des Premières nations et sur la collaboration avec les gouvernements fédéral et provinciaux pour assurer une meilleure compréhension de nos approches, de nos lois et de nos valeurs respectives en ce qui concerne la gestion des ressources hydriques, dont dépend tout système d'alimentation en eau potable salubre.

Jusqu'à présent, le gouvernement fédéral a refusé d'examiner ces options et a limité la discussion aux options qu'il privilégie.

Meegwetch, je vous remercie de m'avoir écouté.

Le sénateur Brazeau : J'ai plusieurs questions à vous poser. Vous avez dit qu'une fois adopté, le projet de loi S-11 risque d'empiéter sur les droits humains des Autochtones. De quels droits voulez-vous parler?

Mr. Toulouse: Yes; it will violate a number of sections that are listed in the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. It certainly violates —

Senator Brazeau: Sorry to interrupt at this point, but I think you will agree with me that the UN declaration is a non-binding agreement, even though it was endorsed by the government. We are talking about access to clean and safe drinking water here.

Mr. Toulouse: We are talking about the right to self-determination, which is found in Article 3 of the UN declaration. It may be an aspirational document for government, but First Nations continue to exercise what they believe are the rights that have been recognized by the United Nations in that document. Those rights, again, include the right to self-determine what our laws are.

Let me use the example of water in many of our First Nation communities. I will use the example in my First Nation community. Back in the early 1980s, no legislation was necessary. What we had was a sickness in our community, E. coli. It did not require legislation, but it required resources of government to change the system, to improve the system and to make a new system. That is what was required in our First Nation community back in the early 1980s. That is what First Nations are talking about.

What we have right now in the First Nation community is probably one of the three top water systems in Ontario. It is because we have good source water. We managed to find an artesian source for our community. The water system required resources and the ability to distribute that artesian source to each of the community households. That system required resources, not legislation or regulations. It required money. It required the ability for the community to hire the consultants and contractors to develop the system that now provides one of the best water qualities in Ontario.

I say that because what is fundamental here — and what I heard the national chief in his presentation talk about — is the need to address the assessment that has been undertaken by the federal government. We need to look at that assessment and to start implementing the kind of resources that the First Nation communities need to remediate the problems in their source water, and not only source water but the systems that are currently failing to meet any standard that may be out there.

Again, as I stated earlier, the First Nations are about wanting to provide the kind of quality and healthy communities, certainly in their communities, and water is a big part of that.

Senator Brazeau: Chief Toulouse, help me understand. You mentioned that if Bill S-11 is passed, it might violate Aboriginal human rights. If passed, the First Nations across the country will jointly develop regulations with the federal government; regulations that will reflect traditions, customs, et cetera. You mentioned that will violate the right to self-determination. How can providing access to safe, clean drinking water to our First Nation citizens violate our right to self-government?

M. Toulouse : Il va à l'encontre d'un certain nombre de droits énoncés dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Il va assurément à l'encontre...

Le sénateur Brazeau : Excusez-moi de vous interrompre, mais vous reconnaîtrez avec moi que la déclaration de l'ONU est un texte non contraignant, même s'il a été approuvé par le gouvernement. Ce dont nous parlons ici, c'est de l'accès à de l'eau potable salubre.

M. Toulouse : Ce dont nous parlons, c'est du droit à l'autodétermination, qui est énoncé à l'article 3 de la déclaration de l'ONU. Ce n'est peut-être qu'un document de référence pour le gouvernement, mais les Premières nations continuent d'exercer ce qu'ils estiment être des droits reconnus par les Nations Unies dans ce document. Parmi ces droits, il y a, je le répète, le droit de déterminer nous-mêmes le contenu de nos lois.

Prenons l'exemple de l'eau, dans un grand nombre de communautés des Premières nations, et plus précisément dans la mienne. Au début des années 1980, aucune loi n'était nécessaire. Quand nous avons eu des cas d'infection à l'E. coli, nous n'avons pas eu besoin de lois, seulement de ressources du gouvernement pour changer le système ou le mettre à niveau. Voilà ce dont nous avons eu besoin dans notre communauté au début des années 1980, et c'est de ça dont nous parlons aujourd'hui.

À l'heure actuelle, nous avons dans notre communauté probablement l'un des trois meilleurs systèmes d'alimentation en eau de l'Ontario, parce que nous avons de la bonne eau de source. Nous avons réussi à trouver un puits artésien. Nous avons eu besoin de ressources pour distribuer cette eau à tous les ménages de la communauté, mais nous n'avons pas eu besoin de loi ni de règlement. Ce qu'il nous a fallu, c'était de l'argent, pour embaucher des consultants et des entrepreneurs qui ont assuré la mise en place d'un système qui, aujourd'hui, nous fournit la meilleure eau de l'Ontario.

Je vous dis cela parce que le plus important — et le chef national en a parlé dans son exposé tout à l'heure —, c'est de pouvoir prendre connaissance de l'évaluation qui a été entreprise par le gouvernement fédéral. Il faut pouvoir en prendre connaissance afin de savoir de quelles ressources les communautés des Premières nations ont besoin pour remédier à leurs problèmes d'eau, non seulement l'eau de source mais les systèmes qui ne sont pas conformes aux normes.

Comme je l'ai dit, les Premières nations ont pour objectif de fournir à leurs communautés une excellente qualité de vie, et l'accès à l'eau potable en est un élément important.

M. Brazeau : Chef Toulouse, je ne comprends toujours pas très bien. Vous avez dit qu'une fois adopté, le projet de loi S-11 risque d'empiéter sur les droits humains des Autochtones. Or, s'il est adopté, les Premières nations de tous le pays pourront, avec le gouvernement fédéral, participer à l'élaboration de règlements qui tiendront compte des traditions, des coutumes, et cetera. Vous avez dit que le projet de loi allait à l'encontre du droit à l'autodétermination. Comment le fait d'assurer aux citoyens de nos Premières nations un accès à de l'eau potable et salubre peut-il aller à l'encontre du droit à l'autonomie gouvernementale?

Mr. Toulouse: Bill S-11 does not provide any guarantee for those First Nations. I gave you the example of my First Nation community. Without that resource, as much as there is the will and desire of the community and the leadership of that community to have clean water, without identification and having the guarantee of a system that can meet that regulation and that standard, it will not happen.

You can pass whatever kind of legislation and regulations, but without the resourcing that comes with them, without an implementation plan of the national assessment that has been undertaken, they do not provide a guarantee. Bill S-11 does not provide a guarantee of clean drinking water without the resources.

The Chair: I have a supplementary question. If Bill S-11 is not the answer, do you agree that a regulatory regime should be in place, or do you believe there should be no regulatory regime?

Let us say that funding is adequate. Let us leave out the resource aspect. What would your proposed water management system look like? If you say that Bill S-11 does not fill the bill, what would fill the bill as far as a regulatory system goes? Some of us believe that we all need regulatory systems. Do you have a suggestion to replace Bill S-11?

Mr. Toulouse: Yes; we have initiated work with our First Nation communities to arrive at a regulation at the local level that, at minimum, will meet the Ontario levels.

Right now, First Nations are signing off on contribution agreements that essentially say they will provide potable water to the level of the provincial regulations. They are signing off on those agreements, again, based on the resources they currently have, but the systems do not allow them to provide it. There is recognition right now that a standard of quality water must be met.

Our Ontario First Nations Technical Services Corporation is developing tool kits for our communities to develop the kind of legislation and regulations that will be locally recognized and endorsed by the First Nations in general to assure citizens that we need and want to deliver the kind of water that is expected anywhere else, and to meet the minimum requirements. Our leadership is developing those regulations.

Of course, they are struggling with the aspect that they are not sure when the implementation of the national assessment will provide the kind of resources to upgrade and to create new infrastructure or water in many of our First Nation communities.

Senator Brazeau: That information is good to hear. If the leadership is developing its own regulations to deliver clean water to their citizens, who is responsible and liable for the delivery of clean drinking water right now?

Mr. Toulouse: Right now, I think the federal government has a fiduciary obligation to provide the kind of infrastructure that should have been there years ago.

M. Toulouse : Parce que le projet de loi S-11 ne leur offre aucune garantie. Je vous ai donné l'exemple de ma communauté. Si nous n'avions pas reçu cet argent, nous aurions eu beau vouloir offrir une eau de qualité à notre communauté, nous n'aurions pas pu le faire puisque nous n'avions pas de système conforme aux règlements et aux normes.

Vous pouvez adopter toutes les lois et tous les règlements que vous voulez, mais sans les ressources nécessaires, sans plan de mise en œuvre de l'évaluation nationale qui a été entreprise, vous ne donnez aucune garantie. Autrement dit, étant donné qu'il n'est accompagné d'aucune mesure financière, le projet de loi S-11 n'offre aucune garantie que les communautés auront de l'eau potable salubre.

Le président : J'aimerais poser une question supplémentaire. Si le projet de loi S-11 n'est pas la solution, pensez-vous qu'il faudrait mettre en place un dispositif réglementaire ou bien pensez-vous qu'il ne faudrait pas de règlement du tout?

Mettons de côté la question du financement, et supposons que ce financement soit adéquat. À quoi ressemblerait le système de gestion de l'eau que vous proposez? Vous dites que le projet de loi S-11 ne résout pas le problème, mais quel type de réglementation réglerait le problème? Certains d'entre nous pensent que nous avons tous besoin de règlements. Que proposez-vous pour remplacer le projet de loi S-11?

M. Toulouse : Nous avons déjà commencé à réfléchir, avec les communautés de nos Premières nations, au type de règlements qui, à l'échelle locale tout au moins, répondraient aux normes de l'Ontario.

À l'heure actuelle, les Premières nations signent des accords de contribution qui, en gros, garantissent l'accès à une eau potable conformément à la réglementation provinciale. Elles signent ces accords en fonction des ressources dont elles disposent actuellement, mais les systèmes en place ne leur permettent pas de garantir ce niveau de qualité. On reconnaît donc déjà maintenant qu'il faut garantir une certaine qualité de l'eau.

L'Ontario First Nations Technical Services Corporation est en train de préparer des trousseaux pour nos communautés qui leur permettront d'élaborer le type de lois et de règlements qui pourront être approuvés localement par les Premières nations, afin de montrer aux citoyens que nous voulons vraiment leur offrir une eau de qualité, qui répond à des normes minimales. Nos dirigeants sont en train d'élaborer ces règlements.

Bien sûr, ils se demandent quand l'évaluation nationale sera terminée, car c'est alors qu'ils sauront quelles installations il faudra mettre à niveau et quelles installations il faudra créer dans les communautés de nos Premières nations.

Le sénateur Brazeau : Je suis ravi de l'entendre. Si vos dirigeants sont en train d'élaborer leurs propres règlements pour alimenter leurs citoyens en eau potable salubre, qui, à l'heure actuelle, est responsable des systèmes d'alimentation?

M. Toulouse : À l'heure actuelle, je pense que le gouvernement fédéral a l'obligation fiduciaire de fournir les infrastructures qui auraient dû être construites il y a déjà trois ans.

To give you an example, my job as a youth, until I left for post-secondary education, was to bring water to my home. I carried potable water from the spring to my home. To this day, many people continue to provide basic water delivery that way. I am not even talking about potable water, but basic water. First Nations have that huge challenge.

I think First Nations have recognized that challenge through our ceremonies and our spirituality. The women have continued to take ownership for ensuring potable water by educating people as to what their obligations are to the environment and to the source water and so on. Much is to be said about understanding each person's responsibility in terms of providing a healthy community and a healthy infrastructure for our community members.

Right now, what First Nations are waiting on — the will is there — are the resources to improve the systems.

Senator Sibbeston: I am a little naive in terms of the situation in Ontario. I appreciate what you say, but I feel that your presentation today centres a lot on rights.

You say you are not opposed to regulations. You say there has been no adequate consultative process and you are concerned about this law affecting Aboriginal rights. What is the alternative?

I think you have been asked that question. I am concerned because as I see it, this bill deals with safe drinking water on First Nations reserves throughout our country. That goal of the federal government is admirable and laudable. However, basically you say that you reject this legislation.

What is the alternative? If the Ontario chiefs are concerned, I would be interested to know what the alternative is in a clear way so that we know definitely that the Ontario chiefs are doing something about the situation; that they have their own plan and that this legislation will not be the means by which clean water can be achieved on reserves.

I am from the North so I am a bit naive about the situation in Ontario, but I obviously want to see good clean water for the people. I am interested to hear from you that if you do not like this bill, what is the alternative? What are you prepared to present to this committee so that we can come to the view that there is an alternative; that the First Nations have a better plan than this one, so we should also reject this bill?

Mr. Toulouse: The First Nations in Ontario say we are the original peoples of Turtle Island and have the ability to have the self-determination to govern ourselves. We are talking about recognition of our First Nations governments.

We can continue to build on past relationships and to co-develop an appropriate path forward, with pertinent information being provided to First Nation leadership so they

Je vais vous donner un exemple. Jusqu'à ce que je quitte ma localité pour commencer mes études postsecondaires, j'avais pour responsabilité d'aller chercher de l'eau pour ma famille. Autrement dit, j'allais puiser de l'eau à la source pour la rapporter à la maison. Encore aujourd'hui, beaucoup de gens s'approvisionnent de cette façon. Je ne parle même pas de l'eau potable, je parle de l'eau ordinaire. C'est un gros problème pour les Premières nations.

Par leurs cérémonies et leur spiritualité, les Premières nations le prennent en compte. Les femmes continuent d'assumer leurs responsabilités en matière d'alimentation en eau potable, notamment en faisant comprendre à ceux qui les entourent les obligations qu'ils ont à l'égard de l'environnement, de l'eau de source, et cetera. Il y aurait beaucoup à dire sur les responsabilités que chacun doit assumer si l'on veut avoir des communautés et des infrastructures saines.

À l'heure actuelle, les Premières nations ont la volonté de le faire, elles attendent tout simplement les ressources nécessaires pour mettre leurs systèmes à niveau.

Le sénateur Sibbeston : Je ne suis pas très au courant de la situation en Ontario. Je comprends ce que vous dites, mais je trouve que vous avez beaucoup insisté sur vos droits, dans votre déclaration liminaire.

Vous dites que vous n'êtes pas contre les règlements. Vous dites aussi qu'il n'y a pas eu de consultations suffisantes et que vous craignez que ce projet de loi n'empiète sur les droits ancestraux. Quelle solution proposez-vous?

Je sais qu'on vous a déjà posé cette question, mais je vous la repose parce que, d'après ce que je peux voir, le projet de loi vise avant tout à fournir de l'eau potable salubre aux réserves des Premières nations du Canada. Or, vous dites que vous êtes contre ce projet de loi.

Y a-t-il une autre solution? Si les chefs de l'Ontario sont préoccupés par la situation, j'aimerais bien savoir s'ils ont une autre solution, car dans ce cas, j'aurais l'assurance qu'ils font quelque chose pour remédier à la situation, qu'ils ont leur propre plan et que ce n'est pas avec ce projet de loi qu'on parviendra à fournir de l'eau potable salubre aux réserves.

Je viens du Nord, et je ne connais donc pas très bien la situation en Ontario, mais ce que je veux, c'est évidemment que tout le monde ait accès à de l'eau potable salubre. J'aimerais donc savoir, puisque vous vous opposez à ce projet de loi, ce que vous avez à proposer, pour que nous puissions nous rendre compte qu'il existe une autre solution, que les Premières nations ont élaboré un plan meilleur que le nôtre, et que par conséquent nous devrions nous aussi rejeter ce projet de loi.

M. Toulouse : Les Premières nations de l'Ontario estiment qu'elles sont les premiers habitants de l'île de la Grande Tortue et qu'elles jouissent du droit à l'autonomie gouvernementale, ce qui implique la reconnaissance de leurs gouvernements.

Nous pouvons continuer de miser sur nos relations passées et de préparer des plans appropriés pour l'avenir, mais les dirigeants des Premières nations doivent avoir les informations pertinentes

can make those kinds of informed decisions. That relationship is what we have been talking about in terms of the recognition of First Nations governments.

Our resolution in Ontario speaks to the need for First Nation management of water resources. There is recognition that we need standards and we can establish those standards. If we need to work with other jurisdictions to harmonize those regulations, we need to create that harmonization as effectively as we can.

We are not about not wanting to provide quality water; we want to have recognition of our First Nations governments and our abilities to enact the same kind of standards and regulations. The recognition is what First Nation leadership in Ontario has been seeking from both levels of government.

Of course, there is still a huge requirement. Treaties have been signed and treaties have yet to be implemented to their fullest.

A lot of the requirement is resource benefit sharing. Sharing in the resources is the kind of discussion that First Nation leadership want to have. They do not want to have their hand out. They are saying this great country was built on the lands and resources of the First Nations people. Federal and provincial governments still need to sit down with leadership and have the kind of discussions that would address our capacity issues.

These times are challenging, and many of our youth are recognizing the spirit and intent of what was intended in our treaties. In Ontario, we have come through an inquiry by Justice Linden that found treaties were foundational. That finding speaks to the relationship of recognition of our own ability and our inherent right to govern ourselves.

All we need to do is to share in the resources, in terms of implementing and recognizing the needs assessment that has been undertaken and the resources required to meet the conditions and challenges of First Nation communities in relation to water.

The Chair: If I may, Senator Sibbeston and I asked the same question.

Do you believe there must be a regulatory structure? The federal government has responsibility for more than Ontario. If we are to disburse funding properly, efficiently and effectively, there has to be some structure.

I live in British Columbia, and I know that there are different opinions in the region that I represent as a senator, which is comprised of British Columbia, Manitoba, Saskatchewan, Alberta, the Yukon and the Northwest Territories. However, safe drinking water is a basic requirement. We are trying to establish regulations for that basic requirement. You say that the government has a fiduciary responsibility to provide safe drinking water, and we agree. However, we need a structure of some kind.

pour prendre des décisions éclairées. C'est de cette relation dont nous parlons lorsqu'il est question de la reconnaissance des gouvernements des Premières nations.

La résolution que nous avons adoptée en Ontario réaffirme que la gestion des ressources hydriques doit relever des Premières nations. Nous reconnaissons que nous avons besoin de normes, et que nous sommes capables de les établir. Si nous avons besoin de collaborer avec d'autres gouvernements pour harmoniser ces règlements, nous le ferons dans toute la mesure du possible.

Nous ne sommes pas contre l'alimentation des réserves en bonne eau potable, nous voulons simplement que vous reconnaissiez les gouvernements des Premières nations et leur capacité à adopter le même type de normes et de règlements que vous. C'est cette reconnaissance que les chefs des Premières nations de l'Ontario réclament aux deux ordres de gouvernement.

Bien sûr, il y en a encore beaucoup d'autres dossiers à régler. Des traités ont été signés, mais certains ne sont toujours pas mis en œuvre intégralement.

L'un de ces dossiers concerne le partage des ressources. Les dirigeants des Premières nations voudraient qu'on règle ce problème, car ils ne veulent pas rester à l'écart. Ils estiment que ce grand pays s'est développé à partir des terres et des ressources des Premières nations. Les gouvernements fédéral et provinciaux n'acceptent toujours pas d'en discuter avec les chefs des Premières nations afin de nous donner les capacités dont nous avons besoin.

Nous traversons une période difficile, et bon nombre de nos jeunes sont conscients de l'esprit et de la lettre de nos traités. En Ontario, le juge Linden a conclu de son enquête que les traités étaient des textes fondateurs, ce qui est une forme de reconnaissance de notre droit inhérent et de notre capacité à nous gouverner nous-mêmes.

Tout ce que nous avons à faire, c'est partager les ressources, compte tenu de l'évaluation des besoins qui a été entreprise et des ressources qui seront nécessaires pour relever les défis auxquels se heurtent les Premières nations en ce qui concerne la gestion de l'eau.

Le président : Je me permets d'intervenir, sénateur Sibbeston, car j'ai posé la même question.

Pensez-vous qu'un dispositif réglementaire soit nécessaire? La responsabilité du gouvernement fédéral ne se limite pas à l'Ontario, et si nous voulons octroyer des fonds d'une façon adéquate, efficiente et efficace, il faut qu'il y ait une structure.

J'habite en Colombie-Britannique, et je sais que, dans la région que je représente en tant que sénateur, et qui comprend la Colombie-Britannique, le Manitoba, la Saskatchewan, l'Alberta, le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest, les opinions sont partagées. Cela dit, l'accès à de l'eau potable salubre est un besoin essentiel, et nous sommes en train d'essayer d'élaborer des règlements pour répondre à ce besoin. Vous avez dit que le gouvernement avait la responsabilité fiduciaire de donner à sa population l'accès à une eau potable salubre, et nous sommes d'accord avec vous. Mais nous avons quand même besoin d'une structure.

On the issue of treaty rights, I do not think that any government wants to impinge on those rights. This committee has worked on specific claims in the past. We worked jointly with First Nations, and the government developed legislation jointly, which seems to have worked. Working jointly is what we are trying to do here. You are not really giving us a clear-cut alternative on dealing with safe drinking water specifically.

I am not trying to be impossible, but we are looking for solutions and ways to proceed that will improve the plight of our First Nations people.

Mr. Toulouse: If we were to sit down and identify what collaboration means, we may identify priorities on which we could work. I am saying that First Nation leadership can identify priorities in relation to recognition. We are not opposed to collaboration; we just do not want an arbitrary approach to development of regulations. We want to be listened to and to have input.

We want to talk collaboratively about the agenda priorities of First Nations. We do not want the priorities of First Nations communities imposed upon us without consultation and discussion. It is difficult for First Nations to jump into discussions on legislation that may not even be the priority of the community. Potable water is a priority in the community, but legislation will not change that priority.

The requirement is to have the resources associated with providing good water systems in our communities. I know that the commitment has been made that it will be there, but without seeing the assessment and how it will be implemented, it is difficult for First Nations in Ontario to tell the federal government to pass whatever regulations they want with the confidence that they will take care of us as they always have.

That is not the situation in our communities. We are impoverished. We have infrastructure that does not work. For many of our isolated communities, it is a case of out of sight, out of mind. Some households struggle with 18 people in one house, a situation that made it difficult to recover from the H1N1 virus. There are so many overlapping issues as a result of the poor infrastructure in our First Nations communities that ties into the health of our members.

We need our First Nations governments to sit down with governments and prioritize our needs to address the issues in a more meaningful way, rather than having to oppose legislation. We should work on legislation collaboratively. That approach is the preferred one of many First Nations leaders in Ontario.

Je ne pense pas qu'un gouvernement, quel qu'il soit, cherche à empiéter sur les droits issus des traités. Notre comité a déjà eu l'occasion d'examiner des revendications particulières. Nous avons travaillé en collaboration avec les Premières nations, et le gouvernement a élaboré des lois avec votre collaboration, ce qui semble avoir bien fonctionné. C'est ce que nous voulons faire ici : travailler en collaboration avec vous. Mais vous ne nous avez toujours pas dit si vous aviez une solution précise pour alimenter vos communautés en eau potable salubre.

Je ne cherche pas à vous piéger, j'essaie simplement de trouver des solutions pour améliorer le sort des Premières nations.

M. Toulouse : On pourrait commencer par définir ce que l'on entend par collaboration, et déterminer les dossiers prioritaires auxquels nous pouvons travailler. Ce que je veux dire, c'est que les dirigeants des Premières nations peuvent cerner ces dossiers prioritaires, compte tenu de la reconnaissance qui leur est accordée. Nous ne sommes pas contre la collaboration; nous refusons tout simplement qu'une approche arbitraire nous soit imposée sur la façon d'élaborer les règlements. Nous voulons qu'on nous écoute et nous voulons avoir notre mot à dire.

Nous sommes prêts à discuter des dossiers prioritaires des Premières nations, mais nous ne voulons pas que ces priorités nous soient imposées sans d'abord avoir été consultés. Il est difficile pour les Premières nations de participer à des discussions sur un projet de loi qui n'est même pas une priorité de la communauté. L'accès à l'eau potable est une priorité pour nous, mais le projet de loi ne change rien à cela.

Ce qu'il faut avant tout, c'est avoir les ressources nécessaires pour que nos communautés soient alimentées en eau potable salubre. Je sais que le gouvernement s'est engagé à atteindre cet objectif, mais étant donné que nous ne connaissons ni les résultats de l'évaluation ni la façon dont elle sera mise en œuvre, nous pouvons difficilement dire au gouvernement fédéral qu'il peut adopter tous les règlements qu'il veut, avec la conviction qu'il le fait comme toujours pour notre bien à tous.

Nos communautés ne sont pas dans cette situation. Nous sommes pauvres. Nous avons des infrastructures qui ne fonctionnent pas. Pour beaucoup de nos communautés éloignées, c'est loin des yeux, loin du cœur. Dans certaines familles, on compte jusqu'à 18 personnes dans la même maison, ce qui ne nous a d'ailleurs pas aidés pour enrayer l'épidémie de H1N1. L'état lamentable des infrastructures de nos communautés est à l'origine d'un grand nombre de problèmes qui nuisent à la santé de nos membres.

Il faut que les gouvernements des Premières nations aient des discussions sérieuses avec vos gouvernements, et que nous puissions faire la liste de nos dossiers prioritaires, plutôt que d'être obligés de nous opposer à vos projets de loi. Nous devrions travailler ensemble à l'élaboration des lois. C'est l'approche que privilégie un grand nombre de dirigeants des Premières nations de l'Ontario.

[Translation]

Senator Dallaire: I have a lot of respect for the fact that you made your presentation in your mother tongue. What I find rather deplorable is that in Quebec, they never tried to teach us Aboriginal languages. To me, it is really lacking in the cultural evolution of our country.

[English]

From your perspective, is Indian and Northern Affairs Canada responsible for providing safe drinking water, or is INAC's responsibility to assist you in ensuring that drinking water is available? In the initial part of your presentation, you spoke about the responsibility being yours and Mother Nature's.

Mr. Toulouse: I understand from leadership in Ontario that treaties were signed that talk about a relationship with the Crown. When we signed treaties, there was a recognition that we would share in the richness of the land and the resources attached to it. We have signed those treaties and continue to sign them.

Many of us are still on our little reserves. We are talking about co-developing a meaningful process with First Nations communities. We are talking about the honour of the Crown in terms of meeting its treaty obligations. We are talking about sharing the rich resources of the country. We are talking about the recognition of our own abilities in 2011. We have lawyers, doctors and water specialists. We are talking about the recognition that needs to be afforded to our First Nations governments by the Crown that signed treaties years ago, which are still relevant.

Senator Dallaire: You have given me the grand strategic backdrop. Let us now bring it down to the water problem. You want safe drinking water so that your people can live. We are helping people in many developing countries to have safe drinking water.

Your nation needs water. You have INAC. From your perspective, is INAC to support you in providing clean water for your people or is INAC responsible for ensuring that you have clean water for your people? Along with that responsibility comes the responsibility to obtain the resources to make that safe drinking water happen.

Mr. Toulouse: We believe that in Ontario it is the Crown's responsibility. That can mean Health Canada, Indian and Northern Affairs Canada or any Crown agency. The point that First Nations leadership in Ontario continues to make is that we have treaties and it is the honour of the Crown we are talking about that needs to meet those treaty obligations. However, we can co-develop through a meaningful consultation process.

To be caught in terms of saying that the Department of Indian and Northern Affairs has to provide the kind of quality water, I think it is our own inherent right to provide the kind of quality

[Français]

Le sénateur Dallaire : Je respecte beaucoup le fait que vous avez témoigné devant le comité dans votre langue maternelle. Ce que je trouve plutôt épouvantable, c'est qu'au Québec on n'ait jamais tenté de nous enseigner les langues autochtones. Je considère cela comme étant un manque flagrant dans l'évolution culturelle de notre pays.

[Traduction]

D'après vous, la responsabilité du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien consiste-t-elle à vous fournir de l'eau potable salubre, ou bien à vous aider à le faire? Au début de votre déclaration, vous avez dit que cette responsabilité vous appartenait, à vous et à notre mère nature.

M. Toulouse : Je tiens de nos dirigeants en Ontario que des traités ont été signés, qui définissent notre relation avec l'État canadien. Lorsque nous avons signé ces traités, il était entendu que nous partagerions les richesses et les ressources de la terre. Nous avons signé ces traités, et nous continuons d'en signer.

Beaucoup d'entre nous vivons encore dans nos petites réserves. Ce que nous voulons, c'est qu'on puisse élaborer ensemble un vrai processus de collaboration avec les Premières nations; que l'État canadien s'acquitte avec honneur des obligations qu'il a contractées dans les traités; que nous puissions partager les ressources abondantes de notre pays; que, en 2011, nous obtenions la reconnaissance de nos capacités, car nous avons des avocats, des médecins et des spécialistes de la gestion de l'eau; et que les gouvernements des Premières nations obtiennent la reconnaissance qui leur est due de la part d'un État canadien qui a signé jadis des traités qui sont toujours en vigueur.

Le sénateur Dallaire : Vous venez de me brosser tout un tableau d'ensemble, mais j'aimerais qu'on se concentre aujourd'hui sur le problème de l'eau. Vous voulez que vos membres puissent avoir accès à de l'eau potable salubre, car ils en ont besoin pour vivre. Nous aidons beaucoup de pays en développement à fournir de l'eau potable salubre à leur population.

Vous avez besoin d'eau potable. Vous avez le MAINC. D'après vous, la responsabilité du MAINC consiste-t-elle à vous aider à fournir de l'eau potable salubre, ou bien de s'assurer que vous en avez pour vos communautés? Cette responsabilité s'accompagne de la responsabilité d'obtenir les ressources suffisantes pour le faire.

M. Toulouse : En Ontario, nous pensons que c'est la responsabilité de l'État canadien. Ça peut être Santé Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada, ou un autre organisme fédéral. Ce que les dirigeants des Premières nations de l'Ontario continuent d'affirmer, c'est que nous avons des traités et que l'État canadien a le devoir de s'acquitter des obligations qu'il a contractées en vertu de ces traités. Cela dit, nous pouvons le faire ensemble, dans le cadre d'un vrai processus de consultation.

Nous ne disons pas que c'est au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien d'alimenter nos réserves en eau potable, nous disons que c'est notre droit inhérent de fournir une

water to our citizens. What we need from the Department of Indian and Northern Affairs are the resources to provide that water quality. We need recognition by the Crown government that we have the inherent ability to be self-determining and to create our own laws that will meet basic Ontario and Charter standards, if you will. We can do that. That is something we continue to work on.

Senator Dallaire: With that response, the question then is, why do you feel the government must bring in legislation to guarantee that you do that?

Mr. Toulouse: I believe that if the government brings in legislation, it should bring it in collaboratively, not as an after-thought but as the discussion is taking place and the idea is being talked about. Collaboration should have taken place at that point, not after the fact. Again, I am saying that process has been problematic. It does not recognize the First Nations governments and the kind of abilities they have in 2011.

Again, we want to be clear that the Department of Indian Affairs, which has been around since 1876, has failed First Nations communities in meeting basic infrastructure needs at the community level, be it roads, water or housing. We are talking now about Internet broadband cable even, and those kinds of things. In these basic infrastructure needs, we are still years behind in many of our First Nations communities.

I believe there has been a problem with the Department of Indian Affairs not being able to provide basic infrastructure, which is why First Nations communities are now saying that we need to stand up for ourselves; we cannot continue waiting for government to provide these kinds of things. We need to find a way to ensure the treaties our ancestors signed are treaties that can be, and should be, implemented by the Crown government in this day and age.

Again, treaties talk about sharing in the wealth of this country, and that is what our First Nations leadership in Ontario and its citizens keep talking about.

Senator Dallaire: You are making good advocacy for that issue, and I support you having the opportunity to do that, but I am trying to bring you down to specifics, if you do not mind. Let us bring in the specifics of this legislation right now.

You have the backdrop that you have described and there have been failings. Does the nature of this legislation give you the impression that your nation and other Aboriginal nations have failed to bring clean water to their people and so the government must bring in legislation to sort you out and ensure that you will bring clean water to your people?

Mr. Toulouse: Again, I hate to go back to a situation that I am most familiar with. No chief and council in this province or in this country want to provide unhealthy water to their people. There is no one. Will the legislation guarantee good water? No, it will not. Resourcing that matches what the regulation calls for may do that.

eau de bonne qualité à nos citoyens. Ce que nous voulons, c'est que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien nous donne les ressources nécessaires pour le faire. Nous voulons que l'État canadien reconnaisse que nous avons la capacité inhérente de nous gouverner nous-mêmes, d'élaborer nos propres lois, conformément aux normes fondamentales de l'Ontario et de la Charte. Nous sommes capables de le faire. Et nous nous y employons.

Le sénateur Dallaire : Après cette réponse, je ne peux m'empêcher de vous demander pourquoi vous estimez que le gouvernement doit présenter un projet de loi pour s'assurer que vous le faites?

M. Toulouse : J'estime que, si le gouvernement veut présenter un projet de loi, il doit le faire en collaboration avec les Premières nations, et il doit les consulter dès le début des discussions, pas après coup. La collaboration doit se faire dès le début, pas après coup. J'insiste : cette façon de faire est problématique, car elle sous-entend qu'on ne reconnaît pas aux gouvernements des Premières nations les capacités qu'ils ont en 2011.

Je tiens à affirmer, une fois de plus, que le ministère des Affaires indiennes, qui existe depuis 1876, a manqué à ses obligations de répondre aux besoins fondamentaux des communautés des Premières nations, qu'il s'agisse de routes, de systèmes d'alimentation en eau ou de logements. Nous sommes à l'époque du câble Internet à large bande, mais quand il s'agit de nos infrastructures de base, nous sommes des années en retard.

J'estime donc que le ministère des Affaires indiennes n'a pas réussi à équiper nos communautés des infrastructures de base, et que c'est la raison pour laquelle nos communautés ont décidé de défendre elles-mêmes leurs propres intérêts, étant donné qu'elles ne peuvent pas continuer d'attendre que le gouvernement décide d'agir. Il faut que nous trouvions un moyen pour que les traités que nos ancêtres ont signés soient aujourd'hui respectés par l'État canadien.

Je répète que nos traités prévoient le partage des richesses de ce pays, et c'est ce que les dirigeants et les citoyens des Premières nations de l'Ontario réclament.

Le sénateur Dallaire : Vous plaidez bien votre cause, et je suis ravi que vous ayez l'occasion de le faire, mais j'aimerais bien qu'on revienne au sujet de notre réunion, c'est-à-dire le contenu du projet de loi.

Vous avez parlé de tout un ensemble de choses, et vous avez dit qu'il y avait eu des manquements. Le contenu de ce projet de loi vous donne-t-il l'impression que votre nation et d'autres nations autochtones n'ont pas veillé à l'alimentation de leurs réserves en eau potable salubre et que, par conséquent, le gouvernement doit présenter un projet de loi pour s'assurer qu'elles le feront?

M. Toulouse : Je n'ai pas très envie de revenir sur une situation que je connais trop bien. Aucun chef et aucun conseil de la province ou du pays ne veut fournir de l'eau insalubre à ses membres. Aucun. Ce projet de loi est-il une garantie que nos membres auront accès à de l'eau salubre? Non. Par contre, ce sera possible si on nous donne les ressources nécessaires pour nous conformer aux règlements.

Senator Dallaire: Do you believe that you need to be brought on the carpet with this legislation —

Mr. Toulouse: No.

Senator Dallaire: — to be able to implement whatever, or ensure, that the resources that will be made available to your nation, as well as the resources being controlled by INAC, will be applied to bringing safe drinking water onto reserves?

Mr. Toulouse: I believe the First Nations in Ontario would accept a guarantee of the kind of resourcing for remedial and new infrastructure that must be attached to the legislation.

I hear those things do not happen. How do we ensure, then, that the First Nations at the end of the day will have the kind of potable water that the legislation calls for? Again, I believe potable water can happen only with the kind of collaboration and resourcing that the needs assessment has identified.

Senator Dallaire: You have indicated clearly that over the years the federal government, through INAC, has failed to provide resources or the capabilities needed; in particular, for ensuring safe drinking water and the distribution thereof. The position that many people who are not of your nations will take is that maybe your nation and your leadership has failed also in trying to solve that problem internally.

Studies over the years, particularly the last one with the clean water plan of 2006, have said, here is a way we can sort out this problem, here is a funding line, and let us get on with it.

This plan has been working for the last four to five years. From all the reports we have been getting, the plan has advanced the situation significantly.

My question is, will this legislation enhance that ongoing evolution towards clean drinking water and guarantee the same evolution into the future by bringing the resources to advance it, or is this legislation there for some other reason?

Mr. Toulouse: I was caught up in the first part of your question, which is whether First Nations leadership failed its citizens by not bringing the kind of water systems to their communities that were needed. I believe the First Nations may have failed their citizens by still, in 2011, remaining under what is called the Indian Act. That is where we failed our citizens.

As I stated, in Ontario we are Anishinaabeg, we are Mushkegowuk people, not Indian Act people. We keep wanting to come back to the recognition, as nations, that, yes, we have failed our citizens because it is only in large gatherings of our citizens that we are reminded of how strong a nation we really are. We need to listen to our citizens as they talk about the need for

Le sénateur Dallaire : Pensez-vous que ce projet de loi est une partie de bras de fer...

M. Toulouse : Non.

Le sénateur Dallaire : ... pour s'assurer que les ressources qui seront mises à la disposition de votre nation, ainsi que les ressources qui sont contrôlées par le MAINC, serviront bien à financer l'équipement nécessaire pour alimenter les réserves en eau potable salubre?

M. Toulouse : Je pense que les Premières nations de l'Ontario accepteraient de recevoir la garantie qu'elles auront les ressources nécessaires à la mise à niveau ou à la construction de nouvelles infrastructures, tel qu'il est prévu par le projet de loi.

Mais on me dit que ça n'arrivera pas. Dans ce cas, comment peut-on garantir que les Premières nations auront, au bout du compte, les systèmes d'eau potable que le projet de loi prévoit? Encore une fois, ce n'est qu'avec la collaboration et l'octroi des ressources nécessaires pour répondre aux besoins cernés par l'évaluation que les réserves pourront être correctement alimentées en eau potable salubre.

Le sénateur Dallaire : Vous avez dit clairement que le gouvernement fédéral, par l'entremise du MAINC, avait, toutes ces années, manqué à son obligation de fournir les ressources ou les capacités nécessaires, notamment pour ce qui est de s'assurer que les réserves avaient accès à une eau potable salubre. Pour bon nombre de ceux qui n'appartiennent pas à vos nations, c'est peut-être aussi vos dirigeants qui ont manqué à leur obligation de résoudre ce problème à l'interne.

Plusieurs études ont été faites au cours des années, notamment le plan de 2006 sur l'eau potable, qui ont permis de trouver des solutions et de dégager des fonds pour régler ce problème.

Le plan en question est en vigueur depuis quatre ou cinq ans, et d'après tous les rapports que nous avons vus, il a permis d'améliorer considérablement la situation.

J'aimerais donc savoir si ce projet de loi va encourager cette évolution et faciliter d'autres améliorations grâce aux ressources qui seront octroyées, ou bien s'il a été présenté pour d'autres raisons.

M. Toulouse : Dans la première partie de votre question, vous demandez si ce ne sont pas les dirigeants des Premières nations qui ont manqué à leurs obligations de fournir à leurs communautés les systèmes d'alimentation en eau dont elles ont besoin. Si les dirigeants des Premières nations ont manqué à leurs obligations, c'est bien en continuant d'accepter, en 2011, d'être régis par ce qu'on appelle la Loi sur les Indiens. C'est dans ce sens-là que nous avons manqué à nos obligations.

Comme je l'ai dit, en Ontario, nous sommes des Anishinaabeg, des Mushkegowuk, mais pas des gens assujettis à la Loi sur les Indiens. Il est vrai que, en tant que nation, nous avons manqué à nos obligations à l'égard de nos citoyens, et lorsque nous sommes tous rassemblés, c'est là que nous nous rendons compte de la force de notre peuple. Nous devons prêter une oreille attentive à nos

nation revitalization and nation rebuilding. We are not 600 and some independent communities but larger nations, if you will, in this country.

The other part of your question is whether there is another purpose to this legislation. I hope the only purpose to this legislation is to ensure there is potable water. When we went through our own processes in Ontario, we brought in a lot of our elders and healers. The worry is that there are other suggestions, and there is an understanding that no one owns the water; it is a necessity of human life.

We do not want to see any legislation that suggests we are giving up our requirement to be good stewards of the land and that we are not interested in the water.

Clearly, I am not certain if there is another purpose to this legislation. The worry from our leadership implies that there may be. If we are talking only about potable water, why do we not go there with the Department of Indian and Northern Affairs and adjust those contribution arrangements I spoke about, which I had to deal with in the early 1980s and 1990s, in terms of our ability at the community level to provide potable water? It did not require legislation.

Senator Dallaire: There you go. Thank you for a bit of a circuitous way to the response I was hoping for.

The Chair: There are no further questions and our time has run out. I want to thank you, Chief Angus Toulouse and Johanna Lazore, for appearing before us.

The meeting is adjourned until tomorrow.

(The committee adjourned.)

OTTAWA, Wednesday, February 9, 2011

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, to which was referred Bill S-11, An Act respecting the safety of drinking water on first nation lands, met this day at 6:45 p.m. to give consideration to the bill.

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

[*English*]

The Chair: Good evening. I welcome all honourable senators and members of the public who are watching this meeting of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples. They will be watching either on CPAC or possibly on the web. I am Gerry St. Germain from British Columbia, chair of the committee.

The mandate of this committee is to examine legislation and matters relating to the Aboriginal peoples of Canada generally. A number of reports have highlighted key challenges in the delivery of safe drinking water in First Nations communities, including aging water systems, certification and training of

citoyens lorsqu'ils disent qu'il faut redynamiser et reconstruire notre nation. Nous ne sommes pas que 600 communautés, nous sommes des nations plus importantes.

Dans la deuxième partie de votre question, vous me demandez si le projet de loi a été déposé pour d'autres raisons. J'espère que le seul objectif de ce projet de loi est de garantir que nos réserves sont alimentées en eau potable. Lorsque nous avons fait nos propres consultations en Ontario, nous avons fait participer un grand nombre d'ainés et de guérisseurs. Le problème est qu'il y a d'autres interprétations. On sait que l'eau n'appartient à personne, qu'elle est indispensable à la vie.

Nous ne voulons pas qu'une loi laisse entendre que nous renonçons à notre responsabilité de bons gardiens de la nature, et que l'eau ne nous intéresse pas.

Évidemment, je ne peux pas vous dire si le projet de loi a un autre objectif. Nos dirigeants le soupçonnent. Si ce n'est qu'un problème d'eau potable, pourquoi ne pas s'adresser au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien pour corriger les accords de contribution dont je parlais tout à l'heure — et dont j'ai dû m'occuper au début des années 1980 et 1990 — pour que nous soyons en mesure d'alimenter nos communautés en eau potable salubre? On n'avait pas besoin de projet de loi pour le faire.

Le sénateur Dallaire : C'est ce que je voulais entendre, même si c'était une façon un peu détournée de me répondre.

Le président : Comme il n'y a pas d'autres questions et que nous arrivons à la fin du créneau qui nous est attribué, je tiens à vous remercier, chef Angus Toulouse et Johanna Lazore, d'avoir comparu devant notre comité.

La séance est levée jusqu'à demain.

(La séance est levée.)

OTTAWA, le mercredi 9 février 2011

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, auquel a été renvoyé le projet de loi S-11, Loi concernant la salubrité de l'eau potable sur les terres des Premières nations, se réunit aujourd'hui à 18 h 45 pour l'étude du projet de loi.

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

[*Traduction*]

Le président : Bonsoir. Je souhaite la bienvenue à mes collègues et aux téléspectateurs de CPAC ainsi qu'aux internautes qui suivent cette réunion du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones. Je m'appelle Gerry St. Germain, sénateur de la Colombie-Britannique, et je préside ce comité.

Le comité a pour mandat d'examiner les lois et les enjeux concernant les peuples autochtones du Canada en général. De nombreux rapports ont fait état des problèmes fondamentaux auxquels sont confrontées les communautés de Premières nations en matière d'approvisionnement en eau potable

operators, lack of independent resources to fund system operations and maintenance properly, and the lack of clarity with regard to roles and responsibilities.

This evening we continue our study of the legislation designed to address this subject matter, Bill S-11, An Act respecting the safety of drinking water on first nation lands.

We will hear from four witnesses and from three organizations: The Assembly of Manitoba Chiefs, the Union of British Columbia Indian Chiefs, and the Institute on Governance.

[Translation]

Before we hear from our witnesses, I would like to introduce those members of the Committee in attendance this evening.

[English]

Senator Dallaire is from the province of Quebec. Senator Banks is from Alberta. Senator Demers is from the province of Quebec. Senator Brazeau is from Quebec. Senator Poirier is from New Brunswick. Senator Stewart Olsen is also from New Brunswick. Senator Raine is from British Columbia. Senator Patterson is from Nunavut.

Members of the committee, please help me in welcoming our first witnesses, from the Assembly of Manitoba Chiefs, Grand Chief Evans, and from the Union of British Columbia Indian Chiefs, Robert Chamberlin, who is the vice-president. This is a unique situation. I was born in Manitoba, and I live in British Columbia. We are represented here by Manitoba and British Columbia.

Grand Chief Evans, if you are ready with your presentation, you will be followed by the testimony of Mr. Chamberlin, and then questions from the senators. If you want to change order, I am fine with that change.

Ron Evans, Grand Chief, Assembly of Manitoba Chiefs: Mr. Chamberlain would like to say a prayer, and I agree.

The Chair: We would be honoured if you said a prayer. Grand Chief, you are now in charge.

Chief Robert Chamberlin, Vice-President, Union of British Columbia Indian Chiefs: It is a brief prayer song. I think it is appropriate to sing at times of discussions like today. It speaks of reaching to the Creator for help. It speaks of having a life of purpose and seeing a better future for our children. It captures many of the aspects of what we all pursue in leadership. It is a brief song.

[The witness sang in his native language.]

The Chair: Thank you, Mr. Chamberlin.

Mr. Evans: Thank you, Vice-president Chamberlin, for the opening song and prayer.

salubre : systèmes d'alimentation en eau vieillissants; accréditation et formation des opérateurs; manque de ressources indépendantes pour convenablement financer l'exploitation et l'entretien des systèmes, et manque de clarté en ce qui a trait aux rôles et responsabilités de différents acteurs.

Ce soir, nous poursuivons notre étude du texte législatif destiné à régler cette question, le projet de loi S-11, Loi concernant la salubrité de l'eau potable sur les terres des Premières nations.

Nous entendrons quatre témoins et trois organisations : l'Assemblée des chefs du Manitoba, la Union of British Columbia Indian Chiefs et l'Institut sur la gouvernance.

[Français]

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

[Traduction]

Le sénateur Dallaire vient du Québec. Le sénateur Banks de l'Alberta, le sénateur Demers de la province du Québec, comme le sénateur Brazeau. Le sénateur Poirier est du Nouveau-Brunswick, comme le sénateur Stewart Olsen. Le sénateur Raine vient de la Colombie-Britannique et le sénateur Patterson du Nunavut.

Chers collègues, je vous invite à vous joindre à moi pour accueillir nos premiers témoins : de l'Assemblée des chefs du Manitoba, le grand chef Evans, et de la Union of British Columbia Indian Chiefs, Robert Chamberlin, qui en est le vice-président. C'est une situation unique. Je suis né au Manitoba et j'habite en Colombie-Britannique. Nous avons ici des représentants du Manitoba et de la Colombie-Britannique.

Grand chef Evans, si vous êtes prêt à faire votre exposé, M. Chamberlin témoignera par la suite, et les sénateurs poseront des questions. Si vous voulez changer l'ordre, ça me va tout à fait.

Ron Evans, grand chef, Assemblée des chefs du Manitoba : M. Chamberlin aimerait faire une prière, et je suis d'accord.

Le président : Ça serait pour nous un honneur que vous fassiez une prière. Grand chef, nous nous en remettons à vous.

Chief Robert Chamberlin, vice-président, Union of British Columbia Indian Chiefs : C'est une courte prière chantée. Je pense qu'il est opportun de chanter lors de rencontres comme celle-ci. Ce chant implore le Créateur pour qu'il nous vienne en aide et qu'il donne du sens à nos vies ainsi qu'un meilleur avenir pour nos enfants. Il y est question d'un grand nombre d'aspects auxquels nous aspirons tous en matière de leadership. C'est une chanson courte.

[Le témoin chante dans sa langue autochtone.]

Le président : Merci, monsieur Chamberlin.

M. Evans : Merci, vice-président Chamberlin, pour cette chanson et cette prière d'ouverture.

Honourable senators, we thank you for the opportunity to present our views on this proposed bill and the position of the Manitoba First Nations. The Assembly of Manitoba Chiefs does not support a legislative measure as an option to address safe drinking water needs for First Nations. Water is a fundamental and integral part of our inherent Aboriginal and treaty rights and must not be circumscribed by legislation. Thus, decisions affecting our water rights must be made on a nation-to-nation basis and in accordance with free, prior and informed consent.

We have grave concerns with the intent of this bill and the overall lack of effective and meaningful consultation from the federal government. In our opinion, a one-day engagement session introducing a “made-in-Manitoba approach” was not sufficient opportunity to have a dialogue with the federal government on this issue.

As per the AMC Chiefs-in-Assembly resolution, we laid out recommendations to ensure meaningful consultation and accommodation processes. These recommendations include developing a strategy that identifies and addresses impacts to inherent and treaty rights and opening the proposed legislative process to ensure the review of all three options provided by the Expert Panel on Safe Drinking Water. They include providing essential capacity and resources to participate in the process in a realistic time frame, and ensuring ongoing effective communication and opportunity to provide recommendations throughout the process.

Further to this, we recommend that opportunity be provided to discuss whether the existing protocols are the appropriate avenue to ensure safe drinking water. As the current bill stands, it offers no definite assurance for First Nations jurisdiction, authority or decision making. If the intent is to erode our inherent and treaty rights by assuming ownership and jurisdiction over our waters, while at the same time offering no significant investments to our communities, then we cannot accept legislation and the intentions of government.

First Nations currently deal with a fundamental funding crisis every day. The 2 per cent cap since 1996 has resulted in financial hardship, while the cost of living has soared. First Nations, under the Protocol for Safe Drinking Water in First Nations Communities, are now considered the sole owners of water plants and thus are ultimately responsible for all liability. Where is Canada's fiduciary responsibility in this unilateral decision? Securing insurance to address liability is difficult when dealing with scarce funds for overall water management.

Merci, honorables sénateurs, de nous donner l'occasion de présenter nos points de vue sur ce projet de loi et sur la position des Premières nations du Manitoba. L'Assemblée des chefs du Manitoba n'appuie pas l'idée de recourir à une mesure législative pour combler les besoins des Premières nations en eau potable salubre. L'eau est une partie intégrante et fondamentale de nos droits inhérents ancestraux et issus de traités et elle ne doit pas être limitée par des lois. Par conséquent, les décisions relatives à nos droits à l'eau doivent se prendre d'égal à égal, suivant un consentement donné librement et en connaissance de cause.

L'intention poursuivie avec ce projet de loi et le manque général de véritables consultations avec le gouvernement fédéral nous inquiètent profondément. Nous estimons que l'atelier d'engagement, d'une seule journée, destiné à présenter une « démarche conçue au Manitoba » n'a pas été suffisant pour permettre un dialogue avec le gouvernement fédéral sur cette question.

Selon la résolution adoptée lors de l'assemblée générale des chefs de l'Assemblée des chefs du Manitoba, nous avons formulé des recommandations visant à garantir des consultations véritables et des modalités d'adaptation. Nous avons notamment proposé d'élaborer une stratégie destinée à recenser les répercussions sur les droits inhérents et issus de traités en vue de les atténuer, et à ouvrir le processus législatif proposé de sorte à tenir compte des trois options avancées par le groupe d'experts sur la salubrité de l'eau potable. Il s'agit d'assurer aux Premières nations la capacité et les ressources essentielles pour leur permettre de participer au processus dans un délai réaliste, de garantir des communications régulières efficaces et de permettre la formulation de recommandations tout au long du processus.

En outre, nous recommandons qu'on nous donne l'occasion de discuter des protocoles actuels pour déterminer s'ils représentent le moyen approprié de garantir l'eau potable salubre. La version actuelle du projet de loi n'apporte aucune assurance précise pour ce qui est de la compétence et de l'autorité des Premières nations ou de leur capacité à prendre des décisions. Si le gouvernement a l'intention d'amoinrir nos droits inhérents et issus de traités en faisant main basse sur notre eau et en s'arrogeant toute compétence en la matière, tout en ne proposant aucun investissement notable à nos communautés, nous ne pouvons pas accepter la loi ni les intentions du gouvernement.

Jour après jour, les Premières nations doivent composer avec une crise de financement fondamentale. Le plafonnement à 2 p. 100 depuis 1996 nous a plongés dans des difficultés financières tandis que le coût de la vie a grimpé en flèche. Aux termes du Protocole pour la salubrité de l'eau potable dans les communautés de Premières nations, ces communautés sont maintenant considérées comme les uniques propriétaires des usines de traitement des eaux et, au final, elles en sont légalement responsables. Qu'est-il advenu de la responsabilité fiduciaire du Canada dans cette décision unilatérale? Il est difficile d'obtenir une assurance en fonction de ce genre de responsabilité quand on dispose de fonds limités pour gérer la ressource hydrique en général.

The resource gap must be addressed to bring our communities up to standards first and new funding must be identified to address new water and wastewater infrastructure; upgrade deficient facilities; address operation and maintenance; and address increased Circuit Rider trainers and operators and their required administration.

In communities where there is a water plant, there is only one water operator who is expected to be on call 24-7 every day of the year. This is a human and health risk for both the operator and the community.

In Manitoba, our First Nations face serious challenges every day. The *Winnipeg Free Press* brought attention to the Third World conditions, particularly in the Island Lake First Nations, where many have no water or waste water infrastructure in their homes. In this day, the use of buckets to transport water and indoor pails lined with garbage bags as toilets is unacceptable. This situation is simply disgraceful for a country like Canada. This will not be remedied through a piece of legislation that is high on enforcement when First Nations cannot even meet the basic requirements for safe drinking water.

This is a public health and safety issue that justifies the need to bring our First Nations up to standards comparable with the rest of Canada before considering a legislative route.

The bill will not solve First Nations issues, as they are greater than what the title alludes to. We call on Canada to uphold its fiduciary responsibility and duty to consult in a meaningful way by working with First Nations. We call on Canada to exercise its ratification and respect the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. Article 19 states:

States shall consult and cooperate in good faith with the indigenous peoples concerned through their own representative institutions in order to obtain their free, prior and informed consent before adopting and implementing legislative or administrative measures that may affect them.

In conclusion, we recommend that Bill S-11 die and that you join us to work together in addressing the Third World conditions in our communities by ensuring that infrastructure is in place within our communities so we have access to safe drinking water. We ask that you work with us to provide an opportunity for true collaboration in the spirit of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples.

Ekosani. Meegwetch. Mahsee cho. Wopida. Merci.

Il faut régler ce manque de ressources afin, dans un premier temps, de mettre les communautés aux normes, et il faut injecter des fonds neufs dans la construction d'installations de pompage et de traitement des eaux usées, dans la modernisation des installations défectueuses, dans l'exploitation et la maintenance et dans l'intégration et l'administration d'un nombre croissant de formateurs et d'opérateurs du programme de formation itinérante.

Dans les communautés qui ont une usine de traitement des eaux, il y a seulement un opérateur qui doit être en disponibilité tous les jours, 24 heures sur 24. C'est un risque sur le plan humain et sur celui de la santé, pour l'opérateur et pour la communauté.

Au Manitoba, nos Premières nations sont quotidiennement confrontées à de graves difficultés. Le *Winnipeg Free Press* a attiré l'attention de ses lecteurs sur les conditions de vie des Premières nations, s'apparentant à celles du tiers monde, surtout dans le cas des communautés d'Island Lake où de nombreux résidents n'ont accès ni à l'eau potable ni aux égouts. De nos jours, il est inacceptable de devoir utiliser un seau pour s'approvisionner en eau et de devoir transformer un récipient en toilette grâce à des sacs à poubelle. C'est honteux dans un pays comme le Canada. Ce n'est pas une loi misant lourdement sur l'exécution qui va remédier au problème, puisque les Premières nations ne peuvent même pas respecter les exigences de base en matière d'approvisionnement en eau potable salubre.

C'est une question de santé et de sécurité publiques justifiant qu'on amène d'abord les Premières nations au même niveau que le reste du Canada avant d'envisager l'option législative.

Ce projet de loi ne réglera pas les problèmes des Premières nations puisque ceux-ci sont plus graves que le titre ne le laisse entendre. Nous faisons appel au Canada pour qu'il respecte ses responsabilités fiduciaires et son obligation de nous consulter véritablement en collaborant avec les Premières nations. Nous faisons appel au Canada pour qu'il respecte et applique la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones qu'il a ratifiée. Je vous en lis l'article 19 :

Les États se concertent et coopèrent de bonne foi avec les peuples autochtones intéressés — par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives — avant d'adopter et d'appliquer des mesures législatives ou administratives susceptibles de concerner les peuples autochtones, afin d'obtenir leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause.

En conclusion, nous recommandons que le projet de loi S-11 soit rejeté et que vous joigniez vos efforts aux nôtres afin d'éliminer les conditions tiers-mondistes qui sévissent dans nos communautés en faisant en sorte qu'elles disposent des infrastructures nécessaires pour bénéficier d'un approvisionnement en eau potable salubre. Nous vous invitons à travailler avec nous et à tendre vers une vraie collaboration respectueuse de l'esprit de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

Ekosani. Meegwetch. Mahsee cho. Wopida. Merci.

I thank you for the opportunity to present on behalf of the Assembly of Manitoba Chiefs.

The Chair: Thank you very much, Grand Chief.

Mr. Chamberlin, you have the podium.

Mr. Chamberlin: Thank you.

[The witness spoke in his native language.]

My traditional name is O'wadi. I am from the village of the Kwicksutaineuk-ah-kwaw-ah-mish. I have asked you to hear my words tonight. I am speaking from my heart on behalf of all the tribes found within the Union of B.C. Indian Chiefs. We enjoy a membership of 99 of the 203 First Nations in British Columbia. We have a long history of standing up and advocating for First Nations title and rights, and we lobby the government at every opportunity to ensure that in the activities of the Crown, the Supreme Court rulings and the Constitution of Canada are respected.

I will touch on a number of issues that my friend has already spoken of, but I want to underline many of them. I want to speak with you about the fundamental flaws found within Bill S-11. I want to speak to you about the Constitution of Canada and what it refers to regarding Aboriginal rights. I want to speak to you of the Supreme Court of Canada rulings and the duty to consult and accommodate found within the highest court of this land.

I want to talk to you about the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples that in November Canada finally endorsed. Honourable senators, it is now time to bring that endorsement to action, and it must happen sooner rather than later.

I want to talk to you about the foundational relationship that First Nations have and the need for proper and adequate consultation to set the table for a good working relationship. I think Canada has made a number of steps in the past years by acknowledging past wrongs and creating an opportunity, an environment, for a repairing the wrongs that have occurred.

I do not like Bill S-11, and I am speaking here on behalf of the Union of British Columbia Indian Chiefs. It appears to me when I read the documents that looking to impose provincial law on reserve lands is a sneaking out of the back door of the Constitution. It does not address the real problem.

The real problem is the resource activity in the watersheds and the groundwater allocations of the province. They conduct their business with an eye towards the bottom line of revenue and profits for companies. I can tell you that in British Columbia it is difficult to find rulings where the provincial government has fully understood, embraced and accommodated Aboriginal rights, particularly when it comes to water, whether that is groundwater or what is happening in the watersheds. There needs to be adequate resourcing now. There needs to be proper and fulsome infrastructure, training and operational dollars.

Je vous remercie de m'avoir permis de faire cet exposé au nom de l'Assemblée des chefs du Manitoba.

Le président : Merci beaucoup grand chef.

Monsieur Chamberlin, à vous la parole.

M. Chamberlin :

[Le témoin parle dans sa langue maternelle.]

Mon nom traditionnel est O'wadi. Je viens du village de Kwicksutaineuk-ah-kwa-ah-mish. J'ai demandé que vous écoutiez ce que j'avais à dire ce soir. Je parle du fond du cœur au nom de toutes les tribus de la Union of B.C. Indian Chiefs. Sur les 203 Premières nations de la Colombie-Britannique, 99 en sont membres. Nous avons une longue histoire de défense et de promotion des titres et des droits des Premières nations et nous faisons régulièrement pression sur le gouvernement pour assurer le respect des arrêts de la Cour suprême et de la Constitution du Canada dans les activités de l'État.

Je vais aborder de nombreux enjeux dont mon ami a déjà parlé, mais je veux insister sur plusieurs d'entre eux. Je veux vous parler du vice de forme du projet de loi S-11. Je veux vous parler de la Constitution du Canada et de ce qu'elle dit au sujet des droits ancestraux. Je veux vous parler des arrêts de la Cour suprême du Canada et de l'obligation de consulter et d'adopter des mesures d'adaptation fixée par le plus haut tribunal de ce pays.

Je veux vous parler de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones que le Canada a finalement ratifiée en novembre. Honorables sénateurs, il est maintenant temps de passer à l'acte et le plus tôt sera le mieux.

Je veux vous parler des relations fondamentales des Premières nations et de la nécessité de tenir des consultations appropriées afin d'ouvrir la voie à de bonnes relations de travail. Je pense que le Canada a fait des progrès ces dernières années en reconnaissant des injustices du passé et en créant les conditions, un cadre, qui permettra de réparer ces injustices.

Je n'aime pas le projet de loi S-11 et je parle au nom de la Union of British Columbia Indian Chiefs. À la lecture de ces documents, j'ai l'impression que chercher à imposer le droit provincial sur des terres de réserve est une façon de contourner la Constitution. Cela ne règle pas le vrai problème.

Le vrai problème, c'est l'activité relative aux ressources dans les bassins hydrologiques et l'attribution des eaux souterraines de la province. La gestion des affaires est axée sur les revenus et les profits des entreprises. Je veux vous assurer qu'en Colombie-Britannique, rares sont les décisions indiquant que le gouvernement provincial a bien compris et considéré les droits ancestraux, et qu'il a pris des mesures d'adaptation à leur égard surtout quand il a été question d'eau, que ce soit d'eau souterraine ou d'activités concernant les bassins hydrologiques. Il faut débloquer des ressources suffisantes dès maintenant. Il faut des infrastructures, de la formation et des fonds opérationnels appropriés et suffisants.

In addition to that, it is completely unacceptable that Canada looks to offload its liabilities on to First Nations. When the Crown holds in trust our reserve lands and we do not even own them, and Canada decides that, we will own the water system so that we can hold on to the liability for Canada, we respectfully say, “No, thank you.” “That is simply not good enough.”

It is time that we develop new legislation. We need to put this in a dark corner of the room and leave it alone. We need to develop new legislation based on fulsome First Nation consultation and that addresses the root causes. The Expert Panel on Safe Drinking Water for First Nations clearly identified those causes. The panel went around the country, at great expense to Canada, by the way. Those recommendations need to be embraced in their fullest and broadest form. We must build on the good work that was done by civil servants, and certainly informed by First Nations across the country.

The Union of British Columbia Indian Chiefs is operating here today on Resolution 2010-36, which calls for the abandonment of Bill S-11. We sent a letter to Minister Duncan in November and we have yet to receive a response.

It must be understood that First Nations enjoy a spiritual relationship with water. When I talk of the shortcomings of the federal government’s funding for infrastructure found on reserve, I am speaking first-hand. In our village in Gilford Island, we went 10 years without drinking water, under a do not consume order. We enjoyed bottles of water being shipped in, and that was the solution INAC presented.

After spending a number of dollars to bring in an interim solution, they have left us stranded. That is as far as we are going for the next five years. To me, that underlines the kind of resourcing that is necessary to not just cover liability but to meet the need and fully embrace what is found in the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples.

Article 32 of the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples states:

Indigenous peoples have the right to determine and develop priorities and strategies for the development or use of their lands and territories and other resources.

States shall consult and cooperate in good faith with indigenous peoples concerned through their own representative institutions in order to obtain their free prior and informed consent prior to the approval of any project affecting their lands or territories . . .

States shall provide effective mechanisms for just and fair redress for any such activities, and appropriate measures should be taken to mitigate adverse environmental, economic, social, cultural or spiritual impact.

En outre, il est tout à fait inacceptable que le Canada cherche à se décharger de ses responsabilités sur les Premières nations. Si l’État détient nos terres de réserve en fiducie et qu’elles ne nous appartiennent pas, et si le Canada décide que le réseau hydrographique nous appartient pour que nous puissions en être responsables en son nom, nous lui disons respectueusement : « Non, merci. C’est loin de suffire. »

Il est temps d’élaborer de nouvelles lois. Il faut laisser tomber celle-ci dans l’oubli. Il faut rédiger de nouvelles lois, à partir d’un véritable exercice de consultation des Premières nations, qui s’attaquent aux causes profondes. Le groupe d’experts sur la salubrité de l’eau potable dans les collectivités de Premières nations énumère clairement ces causes. Le groupe d’experts a sillonné le pays, ce qui a coûté très cher à l’État, soit dit en passant. Il faut épouser ces recommandations dans leur sens le plus complet et le plus large. Nous devons capitaliser sur le bon travail accompli par les fonctionnaires avec l’appui des Premières nations partout au pays.

La Union of British Columbia Indian Chiefs se présente ici aujourd’hui en vertu de la résolution 2010-36 qui réclame l’abandon du projet de loi S-11. Nous avons envoyé une lettre au ministre Duncan en novembre et n’avons toujours pas eu de réponse.

Il faut comprendre que les Premières nations jouissent d’une relation spirituelle avec l’eau. Quand je parle de financement fédéral défaillant en matière d’infrastructures dans les réserves, je parle d’expérience. Dans notre village sur l’île Gilford, nous avons passé 10 ans sans eau potable et sous le coup d’une ordonnance de non-consommation. La solution d’AINC a consisté à nous approvisionner en bouteilles d’eau.

Après avoir dépensé beaucoup dans une solution provisoire, le ministère nous a laissés en plan. C’est aussi loin qu’on ira pour les cinq prochaines années. Quant à moi, cela met en évidence le type de ressources qu’il nous faut, non pas seulement pour nous permettre d’assumer la responsabilité de l’eau, mais aussi pour répondre à nos besoins et respecter pleinement la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

L’article 32 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones dit bien ceci :

Les peuples autochtones ont le droit de définir et d’établir des priorités et des stratégies pour la mise en valeur et l’utilisation de leurs terres ou territoires et autres ressources.

Les États consultent les peuples autochtones concernés et coopèrent avec eux de bonne foi par l’intermédiaire de leurs propres institutions représentatives, en vue d’obtenir leur consentement, donné librement et en connaissance de cause, avant l’approbation de tout projet ayant des incidences sur leurs terres ou territoires [...]

Les États mettent en place des mécanismes efficaces visant à assurer une réparation juste et équitable pour toute activité de cette nature, et des mesures adéquates sont prises pour en atténuer les effets néfastes sur les plans environnemental, économique, social, culturel ou spirituel.

The regime proposed by Bill S-11 has serious constitutional consequences for the relationship between First Nations and the Crown, and represents an unwarranted level of intrusion and infringement on the constitutionally protected Aboriginal rights and treaty rights in Canada.

Section 88 of the Indian Act incorporates provincial laws of general application to Indians but not to Indian lands. Think about that — not to Indian lands. What you are about to bring forth is creating a way for that to occur, where provincial laws could apply to government activities on reserve lands. In my respectful opinion, honourable senators, that is not acceptable. It is not consistent with the Constitution of Canada.

When we think about what must be done in terms of consultation and accommodation of First Nations interests, this is clearly defined in a myriad of Supreme Court of Canada rulings, such as *Sparrow*, *Delgamuukw*, *Haida*, and *Mikisew Cree*. This long list of decisions defines what Canada must do to consult and accommodate First Nations. It is not a *pro forma* obligation. The courts take this seriously and have made it abundantly clear to the government that their duty to consult must be meaningful.

We are here today to tell you that what has gone on leading up to Bill S-11 is horribly falling short of what the Supreme Court of Canada has given direction to Canada to do to fulfill the honour of the Crown.

We have issues with higher operating in relationship to the Constitution and with how this has been developed in relationship to Supreme Court of Canada rulings, and it is not consistent with the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples.

Where is there a foundation to go forward with this, in all good conscience, when we look to the very foundations that made Canada the country that it is, so that the Canadians watching this broadcast here can have faith in the system that is here to govern them? These foundational principles are for all of us to walk by, and that includes the government.

We are here to say that Bill S-11 must stop, that the cabinet must exercise its privilege and put a pause to this bill. It must be abandoned. You must embrace the recommendations of the expert panel. You must get out and engage meaningfully with First Nations and adequately resource that activity. It is only then that Canada will be able to demonstrate to Canadians and First Nations alike that the rulings that govern this country are actually meaningful and that the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples is embraced in a fulsome manner and not one that is just platitudes for the media.

Section 4(1)(r) of Bill S-11 provides for the relationship between the regulation and Aboriginal and treaty rights referred to in section 35 of the Constitution Act, 1982, including the extent to which regulations may abrogate or derogate from those

Le régime proposé par le projet de loi S-11 a de graves conséquences constitutionnelles du point de vue de la relation entre les Premières nations et l'État, et il représente un empiètement et une transgression injustifiés des droits ancestraux et issus de traités protégés par la Constitution du Canada.

L'article 88 de la Loi sur les Indiens rassemble les lois provinciales d'application générale aux Indiens, mais pas aux terres indiennes. J'ai bien dit « pas aux terres indiennes ». Ce texte que vous proposez dresse la table à un revirement de situation, car les lois provinciales pourraient s'appliquer aux activités du gouvernement sur les terres de réserves. Je sou mets respectueusement, honorables sénateurs, que ce n'est pas acceptable. Ce n'est pas compatible avec la Constitution du Canada.

Si l'on s'interroge sur ce qui doit être fait sur les plans de la consultation et des mesures d'adaptation pour protéger les intérêts des Premières nations, on trouvera une réponse claire dans une myriade d'arrêts de la Cour suprême du Canada, comme *Sparrow*, *Delgamuukw*, *Haida*, et *Mikisew Cree*. Une longue liste d'arrêts définit ce que doit faire le Canada pour consulter les Premières nations et répondre à leurs besoins. Ce n'est pas une obligation *pro forma*. Les tribunaux prennent cette question au sérieux et ils ont dit très clairement au gouvernement qu'il a l'obligation de consulter de façon véritable.

Nous sommes ici aujourd'hui pour vous dire que le processus qui a mené au projet de loi S-11 est très, très loin de ce que la Cour suprême du Canada a ordonné de faire à l'État fédéral pour respecter les devoirs de la Couronne.

Nous sommes contre toute mesure imposée par le sommet, que ce soit au vu de la Constitution ou des décisions de la Cour suprême du Canada, outre que cette façon de faire n'est pas compatible avec la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

Comment, en toute conscience, peut-on justifier la poursuite de cette démarche — quand on songe au fondement même qui a fait du Canada le pays qu'il est — et faire en sorte que les Canadiens qui nous écoutent puissent avoir confiance dans le système qui les gouverne? Ces principes fondamentaux doivent être respectés de tous, y compris du gouvernement.

Nous sommes ici pour dire qu'il faut rejeter le projet de loi S-11, que le Cabinet doit exercer son privilège et stopper ce projet de loi. Il doit être abandonné. Vous devez accepter les recommandations du groupe d'experts. Vous devez consulter pleinement les Premières nations et assurer des ressources adéquates pour ce faire. Là et seulement là le Canada pourra démontrer aux Canadiens et aux Premières nations que les décisions encadrant le fonctionnement du pays ne sont pas vides de sens et que la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones n'est pas que du vent pour le Canada et qu'il y adhère pleinement.

L'alinéa 4(1)r) du projet de loi S-11 prévoit le rapport entre les règlements et les droits existants — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones visés à l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982; il limite notamment la mesure dans

Aboriginal and treaty rights. There are many instances of legislation and other governing tools where there are non-derogation clauses to respect First Nation title and rights. This bill does the opposite; it ensures that is guaranteed to happen.

Clause 6(1) provides states:

Regulations made under this Act prevail over any law or by-laws made by first Nation to the extent of any conflict or inconsistency between them, unless those regulations provide otherwise.

Effectively, the province can walk in and be in charge of what is going on in relationship to on-reserve water, and I say that is unacceptable.

Bill S-11 contemplates a situation in which Canada can impose agreements with provincial and municipal governments or other third-party interests without First Nation consent. That is unacceptable.

In summary, this bill must stop. I turn to you all with a good heart and a good conscience and knowing that with the positions you hold within this construct of democracy called Canada, you will do what is right. When I say that, what I am referring to is only the Constitution of this country, it is only the Supreme Court of Canada rulings, and it is only calling Canada to task on its endorsement of the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. That declaration must hit the road at some point, and I say that it must come out during this exercise.

I look forward to reading an announcement that says Bill S-11 is shelved and that meaningful consultation with First Nations will begin with fulsome and adequate resourcing so Canada can live up to and fulfill the honour of the Crown.

I probably took more than the seven minutes you spoke of earlier today. After travelling such a great distance to be here, I wanted to make sure that the points that the Union of British Columbia Indian Chiefs wants to be heard and understood at this level are heard in a fulsome way.

We stand waiting and ready. We want to be a part of the solution. We will commit to work politically with the AFN and other First Nation organizations in Canada to design a meaningful consultation process.

The last thing I want to mention is how can we move forward with Bill S-11 when the national assessment on the state of water on reserves has yet to be completed? Would that not be the road map for the financial obligations that we can anticipate afterwards? How can we move forward and design the legislation without fully understanding the financial implications? It is that very resourcing that we need to have to safeguard First Nations. It is not simply about a liability; it is about life and death for First Nations people.

laquelle les règlements peuvent porter atteinte à ces droits. Il existe de nombreux exemples de lois et d'instruments juridiques divers contenant des dispositions non dérogoires relativement aux titres et aux droits des Premières nations. Ce projet de loi, lui, fait l'inverse en garantissant qu'il y aura dérogation.

Le paragraphe 6(1) porte que :

Les règlements l'emportent, sauf disposition contraire de ceux-ci, sur tout texte législatif ou règlement administratif incompatible pris par une première nation.

Effectivement, la province peut tout simplement décider d'être responsable de ce qui se passe concernant l'eau sur la réserve, et cela me semble inacceptable.

Le projet de loi S-11 donnerait lieu à une situation où le Canada pourrait imposer des ententes avec les gouvernements provinciaux et municipaux ou avec d'autres tierces parties sans le consentement des Premières nations. C'est inacceptable.

En résumé, il faut mettre fin à ce projet de loi. Je me présente devant vous, de bonne foi et en bonne conscience, sachant que vous allez faire la bonne chose dans les fonctions que vous occupez au sein de cette démocratie qu'on appelle le Canada. En disant cela, je pense seulement à la Constitution du pays, seulement aux arrêts de la Cour suprême du Canada et seulement qu'il faut rappeler au Canada qu'il a ratifié la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Il va falloir, un jour, commencer par respecter cette déclaration et je propose que cet exercice en soit l'occasion.

J'attends avec impatience de lire que le projet de loi S-11 a été mis en veilleuse et que de véritables consultations avec les Premières nations seront entreprises avec des ressources suffisantes et adéquates pour que le Canada puisse respecter l'honneur de la Couronne et être à la hauteur.

J'ai sans doute dépassé les sept minutes que vous m'aviez accordées plus tôt. Comme je suis venu de si loin pour vous rencontrer, je voulais m'assurer que les points de vue de la Union of British Columbia Indian Chiefs seraient entendus clairement et bien compris.

Nous attendons et nous sommes prêts. Nous voulons faire partie de la solution. Nous nous engagerons à travailler au niveau politique avec l'APN et d'autres organisations de Premières nations au Canada pour mettre sur pied un véritable processus de consultation.

Une dernière chose : je voudrais savoir comment on peut envisager la mise en œuvre du projet de loi S-11 alors que l'évaluation nationale de l'état de l'eau dans les réserves n'est toujours pas terminée. Cette évaluation ne pourrait-elle pas être une feuille de route établissant les futures obligations financières? Comment progresser à partir d'ici et rédiger une loi sans comprendre entièrement les implications financières? Ce sont ces ressources mêmes dont nous avons besoin pour protéger les Premières nations. Ce n'est pas une simple question d'obligations, c'est une question de vie ou de mort pour les peuples des Premières nations.

The Chair: Thank you, Mr. Chamberlin.

I will lead off the questioning. From my information — and this could be skewed a little — consultation has been going on for four years with regard to drafting this legislation. There will be some who will take issue with that, and I do not know to what intensity.

My question is the following: Here we have a health and safety issue. As you pointed out, Mr. Chamberlin, the lives of Aboriginal people are at risk.

How much consultation is enough? I am not trying to be facetious or sarcastic. As you know, there are over 600 First Nations in this country. How much consultation is enough? That is my question, put quite simply.

Mr. Chamberlin: I would say that you need to sit down with the organizations and First Nations in the provinces, wherever they may be found, and have them define that for you. I do not have any kind of authority to describe to you, say in Manitoba, what meaningful consultation would be. We must respect the title holders and their expressions of how they want to be engaged.

The expert panel put forth a number of options. We need to understand what it is that each province and each group of First Nations wishes to have in terms of dialogue. It would be difficult for me to speak of a consultative model and give a detailed description when there is such a vast difference of First Nations situations with relation to water and capacity.

The Chair: I agree with you. I understand that the Supreme Court has ordered that consultation is an absolute must in establishing anything that affects our First Nations people or Aboriginal peoples generally.

I am looking for answers and solutions. I am not looking to trap anyone. I realize it is not easy for someone that represents one unique part of the country to come up with all the responses, but this is a dilemma for us as well.

Mr. Evans: I want to ensure that our position is made known to you on your question.

First, for us in Manitoba, contrary to what government officials have stated in their presentations perhaps, we are here to say that we were not properly consulted. A one-day engagement session in February 2009 does not qualify as meaningful consultation for us.

In answer to your question, the concepts of consultation are found within the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples as “free, prior and informed consent.” The National Chief stated yesterday that this is an opportunity for the federal government to put that into practice. Why would Canada ratify a document and not put it into practice?

Le président : Merci, monsieur Chamberlin.

Je vais ouvrir le bal des questions. À ce que je sache — et il est possible que mes informations soient un peu faussées — ce projet de loi a fait l’objet de quatre années de consultations. Il y en a qui contesteront la chose, mais je ne sais pas jusqu’à quel point.

Voici ma question. Nous sommes aux prises avec un problème de santé et de sécurité. Comme vous l’avez souligné, monsieur Chamberlin, la vie des Autochtones est menacée.

À partir de quel moment peut-on dire qu’il y a eu assez de consultations? Je ne dis pas cela sur un ton facétieux ou sarcastique. Comme vous le savez, nous comptons 600 Premières nations au Canada. Donc, à partir de quel moment peut-on dire qu’il y a eu assez de consultations? Voilà ma question, bien simplement.

M. Chamberlin : Je vous inviterais à vous asseoir avec les organisations et les Premières nations des provinces, où qu’elles soient, pour qu’elles vous disent ce qu’elles en pensent. Je ne suis pas en position d’autorité pour vous dire ce qui, au Manitoba par exemple, pourrait constituer de véritables consultations. Il faut respecter les détenteurs des titres et la façon dont eux envisagent de participer.

Le groupe d’experts a proposé un certain nombre d’options. Il faut comprendre le genre de dialogue que chaque province et chaque groupe de Premières nations désirent. Il me serait difficile de vous parler d’un modèle de consultation et de vous en faire une description précise quand il existe d’énormes différences entre les Premières nations en matière d’eau potable et de moyens pouvant être mis en œuvre.

Le président : Je suis d’accord avec vous. La Cour suprême a décrété que la consultation doit absolument précéder tout ce qui est susceptible d’avoir une incidence sur les Premières nations et les Autochtones en général.

Je recherche des réponses et des solutions. Je ne veux piéger personne. Je me rends compte qu’il n’est pas facile pour quelqu’un comme vous qui représente une partie bien définie du pays de fournir une réponse pour tout le monde, mais nous vivons le même dilemme.

M. Evans : Je vais veiller à bien préciser notre position en réponse à votre question.

Premièrement, au Manitoba et sans doute contrairement à ce que les fonctionnaires ont déclaré dans leurs exposés, nous affirmons ne pas avoir été correctement consultés. Une simple séance d’une journée, en février 2009, ne correspond pas, à nos yeux, à la définition de consultation véritable.

Je vous répondrai ainsi. Les concepts de la consultation sont énoncés dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, peuples autochtones dont il faut obtenir le « consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause ». Hier, le chef national vous a dit que le gouvernement fédéral a maintenant l’occasion d’appliquer ce principe. Pourquoi donc le Canada ratifie-t-il un texte qu’il n’applique pas ensuite?

Consultation for us is providing all essential information to our First Nations and having time to review and respond, which we have not had. Consultation is having our recommendations realized. Consultation is having the ability to join the work on any drafting of policies and laws, et cetera. Consultation is providing necessary resources to participate at all levels of communication and decision-making.

The impact analysis where monies were provided to regions in 2009 to assess impacts of INAC's proposed option was not enough time, which was one month, to achieve a proper analysis. That is not proper consultation. There should have been funding for a proper legal analysis to look at all options and then to make a decision on what would work best for our communities. To us, that would be consultation.

The Chair: There were resources put forward, were there not?

Mr. Evans: Not in our experience. In our opinion, we did not have adequate time. For us, there was no consultation. There was just not enough time. When we submitted letters to the Minister of Indian Affairs and to the Minister of Health, stating in a letter our concerns, which I believe you have copies of —

The Chair: Is this a letter of November 2010?

Mr. Evans: Yes.

The Chair: I have not been able to circulate this letter to members because it is not translated. Anyway, I hear you and thank you for the response, Grand Chief Evans.

Senator Brazeau: Thank you for your presentations this evening. I appreciate the concerns that you have put forward, but let me be very blunt. Before I get to my bluntness, I am very passionate about this issue because my home community, my reserve community is one of three high-risk communities across the country with very poor drinking water.

I heard both of you lay out your concerns. I have heard things like you do not support the legislative measures, that you have grave concerns with Bill S-11, that there was a lack of consultation and there is no money attached to this bill. I am glad on the one hand that you both said that you and your organizations represent the chiefs in your respective provinces because I talk a lot to grassroots First Nations people across the country, in your provinces as well. When I talk about the fact that Bill S-11 had been introduced in the Senate, I heard responses back, and I will quote you a few things I heard from grassroots Aboriginal people: "This is a no-brainer." "It is about time." "Do not let the chiefs oppose this." "Do not let the chiefs stall this process."

Pour nous, consulter veut dire communiquer les informations essentielles aux Premières nations et leur donner le temps de les examiner pour réagir, ce qui n'a pas été le cas. La consultation consiste à ce que les recommandations soient mises en œuvre. Elle vise à nous donner la possibilité de travailler ensemble sur des projets de politiques et de lois, et ainsi de suite. La consultation consiste à débloquer les ressources nécessaires pour permettre la participation à tous les niveaux de communication et de prise de décisions.

En 2009, on a financé les régions pour qu'elles évaluent l'impact des options proposées par AINC, mais comme elles n'ont eu qu'un petit mois pour réaliser ces analyses, elles ont manqué de temps pour faire du bon travail. Ça, ce n'est pas de la bonne consultation. Il aurait fallu financer de véritables analyses juridiques destinées à étudier toutes les options, puis à prendre une décision sur les solutions convenant le mieux à nos collectivités. Ça, ça aurait été de la consultation à nos yeux.

Le président : Des ressources ont été débloquées, n'est-ce pas?

M. Evans : Pas d'après nous. Nous estimons ne pas avoir disposé d'assez de temps. Nous jugeons que cela n'a pas été un exercice de consultation. Il n'y a tout simplement pas eu assez de temps. Quand nous avons envoyé des lettres au ministre des Affaires indiennes et à la ministre de la Santé pour leur faire part de nos préoccupations, et je crois que vous en avez des copies...

Le président : C'est une lettre de novembre 2010?

M. Evans : Oui.

Le président : Je n'ai pas pu la faire remettre aux membres du comité, parce qu'elle n'avait pas été traduite. Quoi qu'il en soit, je comprends ce que vous dites et je vous remercie pour votre réponse, grand chef Evans.

Le sénateur Brazeau : Merci pour vos exposés. Je comprends tout à fait les préoccupations que vous avez énoncées, mais permettez-moi d'être brutal dans mes propos. Avant cela, sachez tout de même que je suis passionné par toute cette question parce que ma collectivité, ma réserve est l'une des communautés à haut risque au Canada à cause de l'eau qui n'y est pas vraiment potable.

J'ai entendu les préoccupations que vous avez formulées. Je vous ai entendu dire que vous n'appuyez pas les mesures législatives, que vous avez d'énormes réserves vis-à-vis du projet de loi S-11, qu'il n'y a pas eu assez de consultations et que vous n'avez pas reçu de fonds relativement à ce projet de loi. D'un côté, je suis heureux de vous avoir entendu dire que vous-même et votre organisation représentez les chefs de vos provinces respectives, parce que je m'entretiens moi-même souvent avec les Autochtones de la base, un peu partout au pays et donc dans vos provinces également. Quand j'ai dit aux membres de Premières nations que le projet de loi S-11 a été déposé au Sénat, ils m'ont donné des réponses du genre : « Ça ne prenait pas la tête à Papineau »; « Il était temps »; « Ne permettez pas aux chefs de s'opposer à ça »; « Ne permettez pas aux chefs de bloquer ce processus ».

You have outlined your concerns. I see this little postcard that was circulated to everyone: “Water is a human right. Do you have running water? I do not and I live in Canada; I need your help.”

As a First Nations person, Bill S-11 is a solution and a response to this postcard and this postcard is fear-mongering. This is a solution. As I said, I am very passionate about this because my community needs clean and safe drinking water just like the 600 First Nations communities across the country need the same. This, again, is a solution.

With all due respect, Chief Evans and Chief Chamberlin, what are your solutions? If we scrap this, tear this apart, then what are the solutions and guarantees you need so that we will pass this and ensure that every First Nations citizen across this country has access to clean and safe drinking water? This is a solution. What is your solution?

Mr. Evans: Thank you, Senator Brazeau, for your comments. First, I need to ask the question, is this about chiefs or about providing clean drinking water?

Senator Brazeau: It is about providing safe and clean drinking water to First Nations people.

Mr. Evans: You say you are passionate. I appreciate and I note how passionate you are. I believe we too are very passionate, and that is why we are here.

As far as fear-mongering, I believe the people for whom that card was created to get the support and awareness of the people in the Island Lake region, as has been revealed by the *Free Press*. I believe the proposed legislation will not help that community. The solution for us is to deal with the communities in a holistic way. Dealing with clean drinking water will not solve what you are proposing. Your proposed legislation will not do that for us, certainly not in the Island Lake region and many of the First Nation communities in Manitoba.

What we are proposing is that all the partners within the federal government need to work together to deal with our communities in a holistic way, looking at the health of our people and the conditions dealing with poverty and housing. All of these things have been brought to your attention by way of articles in the free press and it just confirms the things we have been saying all along at other Senate committees, whether it is dealing with winter roads, isolation or good nutrition.

Mr. Chamberlin: I would like to respond. Senator, I am here speaking on behalf of the Union of British Columbia Indian Chiefs. I have a clear mandate and direction from 99 chiefs to be here today.

Vous nous avez fait part de vos préoccupations. Regardez cette petite carte postale qui a été distribuée à tout le monde; elle dit : « L'eau est un droit humain. Vous avez l'eau courante? Moi pas [...] et j'habite au Canada. Aidez-moi. »

Pour moi qui suis Autochtone, j'estime que le projet de loi S-11 est une solution, qu'il est une réponse à cette carte postale et que cette carte postale n'est qu'un épouvantail. Ça, c'est une solution. Comme je le disais, je suis passionné par toute cette question parce que, dans ma communauté, il faut que nous ayons accès à une eau potable salubre, comme les 600 autres collectivités de Premières nations partout au pays. Encore une fois, je vois une solution dans ce projet de loi.

Permettez-moi, chef Evans et chef Chamberlin, de vous demander quelles sont vos solutions à vous? Si nous jetons ce texte aux oubliettes, que nous le déchirons, quelles solutions proposez-vous? Quelles garanties exigeriez-vous pour que nous adoptions cette mesure afin que tous les citoyens de Premières nations, partout au Canada, aient accès à une eau propre et salubre? Ça, c'est une solution. Quelle est la vôtre?

M. Evans : Merci, sénateur Brazeau, pour vos remarques. Je me dois d'abord de vous demander si tout le débat concerne les chefs ou s'il concerne l'approvisionnement en eau potable.

Le sénateur Brazeau : Il vise à permettre aux peuples de Premières nations d'avoir accès à une eau propre et salubre.

M. Evans : Vous dites que vous êtes passionné. Je l'apprécie et je remarque d'ailleurs à quel point vous pouvez l'être. Je dirais que, nous aussi, nous sommes très passionnés et c'est pour cela que nous sommes ici.

Quant à la carte dont vous dites qu'elle est un épouvantail, elle était destinée à sensibiliser la population au sort des gens de la région d'Island Lake qui a été révélé par le *Free Press*. J'estime que le projet de loi n'aidera pas cette communauté. Pour nous, la solution consiste à s'occuper des communautés de façon holistique. Ce n'est pas en réglant le problème de l'eau potable à la façon dont vous le proposez que vous réglerez tous les problèmes. Votre projet de loi ne permettra pas d'y parvenir dans notre cas, certainement pas dans la région d'Island Lake, et il ne fera rien non plus pour un grand nombre de communautés de Premières nations au Manitoba.

Nous proposons que tous les partenaires au sein du gouvernement fédéral travaillent ensemble pour aider nos communautés de façon holistique, en tenant compte de la santé et de la situation des Autochtones dans la lutte contre la pauvreté et les problèmes de logement. Tout cela vous a été révélé grâce à des articles parus dans le journal *Free Press* qui n'ont fait que confirmer ce que nous n'avons cessé de répéter devant d'autres comités sénatoriaux, que ce soit pour les questions de routes hivernales, d'isolement ou de nutrition.

M. Chamberlin : J'aimerais répondre. Sénateur, je parle au nom de la Union of British Columbia Indian Chiefs. Je suis investi d'un mandat clair pour cette comparution à laquelle je participe à la demande des 99 chefs de l'Union.

Senator Brazeau mentioned being in British Columbia and speaking with First Nations people, I am curious to know where and when. I have never seen you at the Union of British Columbia Indian Chiefs assembly. I have never seen you at the First Nations summit. I have never seen you at the BCAFN assemblies.

I ask that you respect the fact that there are a number of people put forward to be the leaders of their communities, and those communities are based on bands that flow from origin stories, and that ties us to the land.

This bill, if you will allow me to finish, is seriously flawed. You must look at it and understand that it does introduce a way to infringe upon Aboriginal title and rights that are guaranteed within the Constitution of Canada. That, my friend, is not a solution.

If you want to talk about a solution to this, I say that we need to come up with a meaningful mechanism for Canada to come out, province by province, by any way that the nations are organized, and sit down and have fulsome discussions to understand each region's perspective and relationship to water. Only when that is clearly understood can Canada really begin to develop something that is meaningful and accommodates Aboriginal rights, and that is the solution.

Coming out for a one-off meeting in a province with a few people is not an answer. I would say to you all that it is time we put a stop to this. It is time we find the resources and come out and talk to the regions in a meaningful way, not a one-off session that my friend has talked about. That is inadequate. That is what I would say.

Senator Brazeau: With all due respect, I do not need to be invited by the Union of British Columbia Indian Chiefs, the BCAFN, or the summit to have the opportunity to speak to First Nations people. I wanted to respond to that comment. That is my right as a Canadian citizen and as a First Nations citizen.

As well, I do not disagree. We are all here to improve the water quality on reserves. We are all here to work towards the same end. I am sure we can agree on that. I respect the fact that you have laid out your concerns. I respect that. I will take a look at your concerns, as will other people around the table. However, what I want to hear are solutions, and I have not heard one. All I heard is, "Let us redesign the consultation process" and for Canada to do this and do that. While we do that, First Nations people still will not have access to clean and safe drinking water.

As my final point, I take exception to the fact that you say, on one hand, that this is flawed, when the fact of the matter is, if this is passed, First Nations people will jointly draft and develop the regulations that they, the First Nations people and communities, feel need to be developed. That may take, on the one hand,

Le sénateur Brazeau a dit qu'il était allé en Colombie-Britannique et qu'il s'était entretenu avec les membres de Premières nations, mais j'aimerais savoir où et quand. Je ne vous ai jamais croisé à l'assemblée de la Union of British Columbia Indian Chiefs. Je ne vous ai jamais vu au Sommet des Premières nations. Je ne vous ai jamais vu aux assemblées de la BCAFN.

Je vous demande de respecter le fait qu'un certain nombre de personnes ont été élues chefs de leurs communautés et que ces communautés-là s'appuient sur un régime de bandes qui remonte à nos origines mêmes, des origines qui nous lient à la terre.

Ce projet de loi, et je vous demande de bien vouloir me laisser terminer, est plus qu'imparfait. Quand on le lit, on se rend compte qu'il propose une façon d'enfreindre les titres et les droits autochtones garantis dans la Constitution du Canada. Ça, ce n'est pas une solution.

Si vous voulez qu'on parle de solution pour corriger ce problème, je vous dirai qu'il faut établir un véritable mécanisme par lequel le Canada pourrait, dans chacune des provinces, en tenant compte de la façon dont les nations sont organisées, approfondir le débat et comprendre le point de vue de chaque région et sa relation avec l'eau. Ce n'est qu'une fois tout cela compris que le Canada pourra véritablement commencer à élaborer une solution utile adaptée aux besoins des Autochtones. La solution, c'est celle-là.

Ce n'est pas en participant à une seule réunion à quelques-uns, dans une province, qu'on apporte une réponse. Je vous le dis à tous, il est temps d'arrêter cela. Il est temps de trouver des ressources et de parcourir les régions pour ouvrir un dialogue utile avec elles plutôt que de participer à une seule séance dont mon ami vient de parler. Ça, c'est insuffisant. Voilà ce que je voulais dire.

Le sénateur Brazeau : Je vous ferais respectueusement remarquer que je n'ai pas besoin d'une invitation de la Union of British Columbia Indian Chiefs, de la BCAFN, ou du Sommet pour m'entretenir avec des membres de Premières nations. Je voulais répondre à ce commentaire, comme j'en ai le droit en tant que citoyen canadien et membre d'une Première nation.

De plus, nous ne sommes pas en contradiction. Nous sommes tous ici pour améliorer la qualité de l'eau dans les réserves. Nous sommes tous ici pour travailler aux mêmes fins. Je suis certain que nous pouvons nous entendre là-dessus. Je respecte le fait que vous ayez énoncé vos préoccupations. Je le respecte. Je vais examiner ce que vous avez dit, et ce que les autres autour de cette table ont dit également. Quoi qu'il en soit, moi je veux qu'on me propose des solutions et je n'ai rien entendu. Tout ce que j'entends dire c'est « Laissez-nous repenser le processus de consultation », sans compter qu'on exige telle et telle chose du Canada. Pendant toutes ces palabres, les membres de Premières nations n'ont toujours pas accès à une eau potable propre et salubre.

Enfin, je m'inscris en faux contre ce que vous avez dit, c'est-à-dire que ce projet de loi est imparfait quand, en réalité, dès qu'il sera adopté, les membres des Premières nations pourront, ensemble, élaborer les règlements dont eux-mêmes et leurs communautés voudront se doter. Ils pourront s'en remettre aux

provincial regulations, or they may develop their own that will highlight their own traditions, customs, et cetera. Please tell me what is wrong with that. I have to hear solutions. What are the solutions?

Mr. Evans: The solutions are many, and they need to be dealt with in a holistic manner. In this particular case, the existing protocols are working, but they should also have been developed with First Nations to meet our required needs. This did not occur, as they were developed and put in place without a proper consultation period and First Nation awareness. The fact is they are in place and there is an opportunity to work collaboratively with government on how they can be further drafted to meet our needs. It is already there.

We need to put the monies that would be spent on enabling legislation into consultation efforts with First Nations for better protocols and the required infrastructure demands for new and upgraded facilities, more water operators and more trainers. The expert water panel recommendation also supports this. Creating and enforcing a regulatory regime will take time, attention and money that might be better invested in systems, operators, management and governance. Appropriate resourcing is the key.

You heard from Regional Chief Toulouse yesterday and his explanation that we solved our water issue in the 1980s through existing contribution agreements and proper resourcing. Every region is different. I understand Ontario, through their technical services, is developing draft regulations that will meet their needs. We all should be provided the time, energy and resources to develop or modify existing protocols and regulations in our respective regions. That is one solution as to how we can provide communities with safe drinking water, working on protocols that are now in place.

Mr. Chamberlin: Clause 6(1) of Bill S-11 states:

Regulations made under this act prevail over any laws or by-laws made by first nation to the extent of any conflict or inconsistency between them, unless those regulations provide otherwise.

Under this provision, any regulations made under the act will trump any First Nations laws or bylaws. I think that answers part of what you brought into this dialogue, because that clearly states that this bill will trump whatever it is we may want to have put forward.

I have heard the phrase “source to tap” countless times from colleagues at Indian and Northern Affairs Canada. It is an interesting phrase. It sounds good. Gosh, it even looks better in print. The fact remains that INAC has no jurisdiction when it comes to activities that go on in a watershed or ground water.

règlements provinciaux ou élaborer leurs propres règlements mettant en exergue leurs traditions, leurs coutumes et ainsi de suite. Dites-moi ce qu'il y a de mal là-dedans. Je veux des solutions. Quelles sont les solutions?

M. Evans : Les solutions sont nombreuses et il faut les appréhender globalement. Dans ce cas en particulier, les protocoles actuels fonctionnent, mais il aurait fallu les mettre au point en collaboration avec les Premières nations afin de répondre à leurs besoins. Ça ne s'est pas fait et ces protocoles ont été élaborés et mis en œuvre sans le bénéfice d'une véritable consultation et sans que les Premières nations soient au courant. Ces protocoles sont désormais en place, mais il est possible que nous travaillions en collaboration avec le gouvernement pour voir comment les améliorer afin de répondre à nos besoins. Tout cela existe déjà.

Il faut investir, dans les efforts de consultation avec les Premières nations, l'argent normalement destiné à l'élaboration des lois habilitantes afin de parvenir à de meilleurs protocoles et de disposer d'installations nouvelles ou améliorées, et de pouvoir compter sur un plus grand nombre d'opérateurs d'usines de traitement et de formateurs. La recommandation du groupe d'experts sur les eaux va dans ce sens. Il faut du temps pour créer et mettre en place un régime réglementaire. Il faut aussi beaucoup de temps et d'argent qu'on pourrait consacrer à meilleur escient, ailleurs dans le système, aux opérateurs, à la gestion et à la gouvernance. Le plus important, c'est d'avoir des ressources appropriées.

Hier, vous avez accueilli le chef régional Toulouse et avez entendu ce qu'il vous a dit à propos de la façon dont nous avons réglé nos problèmes d'eau dans les années 1980, par le truchement des ententes de contribution et d'une utilisation appropriée des ressources. Chaque région est différente. J'ai cru comprendre que l'Ontario a demandé à ses services techniques d'élaborer un règlement qui devrait répondre à ses besoins. Nous devrions tous consacrer le temps, l'énergie et les ressources nécessaires pour élaborer ou modifier les protocoles et les règlements dans nos régions respectives. Voilà une façon de garantir une eau potable salubre à toutes les collectivités, et cela en partant des protocoles existants.

M. Chamberlin : Voici ce que dit le paragraphe 6(1) du projet de loi S-11 :

Les règlements l'emportent, sauf disposition contraire de ceux-ci, sur tout texte législatif ou règlement administratif incompatible pris par une première nation.

D'après cette disposition, tout règlement pris en vertu de la loi éclipsera les lois et règlements des Premières nations. Voilà qui répond en partie à ce que vous avez soulevé, parce qu'il est clairement dit ici que ce projet de loi aura préséance sur tous les textes dont nous voudrions nous doter dans l'avenir.

Au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, combien de fois ai-je entendu des collègues dire qu'il faut aller « de la source au robinet ». C'est une phrase intéressante. Elle résonne bien. De plus, elle paraît encore plus intéressante par écrit. Il demeure qu'AINC n'a pas compétence pour tout ce qui

That is totally under provincial purview. They can say it, but they cannot affect change. What we have now is a provincial government that is more interested in jobs and revenues, which we agree are important aspects of this country, but we must get back to the underlying title, and that is First Nations.

I know that we have three organizations in British Columbia. I invite INAC to come and meet with us, and I do not mean just for a couple of hours. Let us knock a few days together and get on with this. Then you can start to understand our concerns. We can express to you in a very succinct and clear way what it is we take issue with in Bill S-11, and then we can start to talk about what a solution could look like. Then we need to find the resourcing to make that solution real. Then we will be living up to what is in the declaration. I hope that answers the questions you have put forward.

Senator Dallaire: I have a copy of this committee's report entitled, *Report on Safe Drinking Water for First Nations*, dated May 2007. Have you seen this report?

Mr. Chamberlin: I have seen the expert panel's report.

Senator Dallaire: You have not seen the Senate report?

Mr. Chamberlin: No.

Senator Dallaire: It was published in May 2007. Since we will be talking about consultation, this committee received an answer from the minister in April of 2008. It took 11 months for the answer to make it from this room to a room somewhere else in this building and back.

In this exercise, the committee extensively argues that extensive consultation is to happen not only with First Nations but also with the provinces and territories that are involved.

In fact, the report states:

The Committee is left to wonder at the Department's intention to proceed with a legislative scheme that is not only incomplete, but that may also find little support among those who must apply, and comply with, the legislation.

In the report we recommend, looking at the Assembly of First Nations and the expert panel, that necessary funds for all identified resource needs of First Nation communities in relation to the delivery of safe drinking water should be dedicated by INAC and should be a precondition to legislation.

In 2007, the department also started a comprehensive engineering assessment that was supposed to provide a report in 2009. From that, the department was supposed to build its plan of investment into the infrastructure to support this. However, it did not just sit there; it concurrently created a safe water plan, which, interestingly enough, after significant investment, has been, by all accounts, doing a pretty good job.

concerne les eaux des bassins hydrologiques et les eaux souterraines. Ces aspects-là relèvent entièrement des provinces. AINC peut toujours s'exprimer, mais le ministère ne peut rien changer. Pour l'instant, le gouvernement provincial est davantage intéressé à créer des emplois et à remplir ses coffres, et nous reconnaissons que ce sont des aspects importants pour le pays, mais il nous faut revenir aux titres sous-jacents, ceux détenus par les Premières nations.

Je sais bien qu'il y a trois organisations en Colombie-Britannique. J'invite les gens d'AINC à venir nous rencontrer et pas seulement pour deux ou trois heures. Passons donc quelques jours ensemble pour nous atteler à cette tâche. Vous commencerez alors à comprendre nos préoccupations. Nous pourrions vous dire de façon très succincte et très claire les problèmes que nous voyons dans le projet de loi S-11 et nous pourrions ensuite parler du genre de solution que nous souhaitons. Après cela, il faudra trouver les ressources nécessaires pour passer de la parole au geste. Nous aurons, à ce moment-là, respecté ce que dit la déclaration. J'espère que cela répond aux questions que vous avez posées.

Le sénateur Dallaire : J'ai un exemplaire du rapport de notre comité intitulé *L'approvisionnement en eau potable sécuritaire pour les Premières nations*, daté de mai 2007. L'avez-vous vu?

M. Chamberlin : J'ai vu le rapport du groupe d'experts.

Le sénateur Dallaire : Vous n'avez pas vu le rapport du Sénat?

M. Chamberlin : Non.

Le sénateur Dallaire : Il a été publié en mai 2007. Comme nous allions parler de consultations, le comité a reçu une réponse du ministre en avril 2008. Il a fallu 11 mois pour que cette réponse soit transmise de ce comité à un autre comité ailleurs dans ce bâtiment et qu'elle nous revienne.

Au cours de cet exercice, le comité a soutenu, bec et ongles, qu'il fallait tenir des consultations poussées non seulement avec les Premières nations, mais aussi avec les provinces et les territoires concernés.

Voici ce que le rapport dit à cet égard :

Le comité doute de l'intention du ministre d'aller de l'avant avec un régime législatif, d'une part incomplet, et d'autre part, qui ne trouve que très peu d'appui parmi ceux qui doivent l'appliquer et s'y conformer.

S'agissant de l'Assemblée des Premières Nations et du groupe d'experts, le rapport recommande qu'AINC réponde financièrement à tous les besoins de ressources des communautés de Premières nations en matière d'approvisionnement en eau potable salubre, dès que cela constitue une condition préalable à la mise en place de la loi.

En 2007, le ministère a entamé une évaluation technique exhaustive qui était censée déboucher sur un rapport en 2009. À partir de là, le ministère était censé élaborer son plan d'investissement dans les infrastructures. Toutefois, il ne s'est pas arrêté là, puisqu'il a aussi rédigé un plan de salubrité de l'eau qui, et c'est intéressant, a permis d'obtenir de très bons résultats, après des investissements considérables.

In the minister's response to our report we find out that discussions began with regional First Nations chiefs and First Nations organizations on specific regional issues regarding the proposed legislation initiative, which had been raised in the engagement sessions and within the impact analysis and correspondence. This was said in September 2009.

It also says that on January 29 discussions with regional First Nation chiefs and First Nation organizations concluded in British Columbia.

The whole exercise began in 2007. It says here that it ended in January 2010. The minister acknowledges that it demands extensive consultation, and you told us that you had one day of consultation.

I have a military bent, so forgive me, but I would like to know the true nature of consultation. Has no one written to you, talked to you, sat down with you, debated with you, invited you or whatever, over this time frame, for more than one day of discussions with regard to bringing in a legislative regime to sort out the issue of safe water?

Mr. Chamberlin: You mentioned January 29 for them coming to British Columbia.

Senator Dallaire: That is when it ended.

Mr. Chamberlin: For 203 First Nations.

Senator Dallaire: They say they have been at it since 2007.

Mr. Chamberlin: I would like to see the record of the meetings, because I do not think there will be that many. "Consultation" is not getting First Nations together in a room, handing out information and serving coffee. I have seen that from efforts of the federal government, be it DFO or INAC. It is not meaningful. It is one thing to sit down and have a conversation. It is another to roll up the sleeves and get on with developing, first, an agreement on what constitutes consultation. You would think the first step would be to agree on how to make this work. Then we can get on with what needs to be done in that framework. If we do not do that, we will wind up with the question you are asking now. If we do not have an agreed-upon framework for going into consultation, we will not be happy coming out.

Senator Dallaire: I want to be specific. We are talking about what has happened in real life. What specifically has happened between INAC and the B.C. and Manitoba organizations with regard to consultations over the last nearly four years? Do you have a record of this? Do you have a record of decisions? Do you have a series of exercises you did together? What do you have?

Dans la réponse du ministre à notre rapport, on peut lire que les discussions ont débuté avec les chefs régionaux des Premières nations et les organisations de Premières nations sur des questions intéressant plus particulièrement les régions en regard de ce projet de loi, questions qui avaient été soulevées lors de séances de consultation et dans le cadre de l'analyse d'impact et des échanges de correspondance. C'est cela qui a été dit en septembre 2009.

Le 29 janvier, il a également été indiqué que les discussions avec les chefs régionaux de Premières nations et les organisations de Premières nations avaient pris fin en Colombie-Britannique.

Tout l'exercice avait débuté en 2007. On lit ici que ça s'est terminé en janvier 2010. Le ministre reconnaît que cela exige d'intenses consultations, mais vous nous avez dit que vous n'avez participé qu'à une seule journée de consultation.

Vous m'excuserez, comme il y a toujours le militaire en moi qui parle, j'aimerais savoir exactement en quoi ces consultations ont consisté. Personne ne vous a écrit, personne ne vous a parlé, ne s'est assis avec vous, n'a débattu avec vous, personne ne vous a invités pendant tout ce temps-là à des discussions de plus d'une journée portant sur un régime législatif destiné à régler le problème de l'eau potable?

M. Chamberlin : Vous avez dit que le ministère est venu en Colombie-Britannique le 29 janvier?

Le sénateur Dallaire : C'est à cette date que les consultations ont pris fin.

M. Chamberlin : Pour les 203 Premières nations?

Le sénateur Dallaire : Il est dit que les consultations avaient débuté en 2007.

M. Chamberlin : J'aimerais voir le procès-verbal de ces réunions, parce que je n'ai pas l'impression qu'il y en a eu autant. La « consultation » ne doit pas consister à rassembler des membres de Premières nations dans une pièce, à leur communiquer des informations et à leur servir du café. J'ai déjà vu ça avec le gouvernement fédéral, que ce soit dans le cas du MPO ou d'AINC. Ce ne sont pas de vraies consultations. C'est une chose de s'asseoir et de discuter, c'en est une autre de se retrousser les manches et de s'attaquer, dans un premier temps, à la formulation d'une entente sur ce que devront être les consultations. On aurait pu penser que la première chose aurait été de s'entendre sur une manière de faire fonctionner tout cela. C'est ensuite qu'on passe à la recherche de solutions dans le cadre établi. Si l'on ne procède pas ainsi, on se retrouve inévitablement avec le genre de questions que vous posez aujourd'hui. Si l'on ne part pas d'un cadre faisant consensus pour les consultations, personne ne ressort satisfait.

Le sénateur Dallaire : Je veux être précis. Nous parlons ici de ce qui s'est effectivement produit. Que s'est-il effectivement produit entre AINC et les organisations de la Colombie-Britannique et du Manitoba dans le cadre des consultations qui se seraient déroulées ces quatre dernières années? Avez-vous un compte rendu? Avez-vous des comptes rendus de décisions? Avez-vous participé, ensemble, à une série d'exercices? Qu'avez-vous?

I am asking you, but I hope we will have the bureaucrats back, because I think they deserve a second round of discussions with us.

Mr. Chamberlin: I am hearing you propose that there has been adequate and thorough consultation for four years.

Senator Dallaire: No, I am asking for information.

Mr. Chamberlin: The Union of British Columbia Indian Chiefs in assembly passed a resolution clearly stating that what has happened up until today is inadequate. I represent almost half of the First Nations in British Columbia, I am here to speak to the mandate that I have been given. I can now take that hat off and speak to you as the chief of our tribe. We have had zero engagement.

You spoke of the precondition of getting us all on a level playing field with regard to drinking water. I applaud that. That makes absolute sense to me. However, I can tell you about our First Nations' experience. We are stuck on an interim solution. INAC has told me point blank that the only reason they had money was because of the economic stimulus package, and that money is gone now, sir. Now we are stuck with a plant that is not operating in the manner it is designed to, and they have told us that maybe in five years they will get around to getting a proper one.

These are the issues. It is not lack of regulation that is preventing clean drinking water from being available on reserves. It is the lack of infrastructure; it is the lack of adequate resourcing and training to develop the capacity to do these things. That is what needs to be done first. Let us get everyone equal, we will have a good view of the land, and then you can enact legislation that is consistent across the country and not based on different interpretations from one province to the other, creating a patchwork.

Senator Dallaire: Help me with this. We will get to resources if I am allowed a second question. We are still on consultation. You say it is inadequate. "Inadequate" is not a very good technical term, particularly when you are working with bureaucrats who are bringing forward legislation because without it they will not be able to get finances. The term "inadequate" is not good enough. You, however, have said that your tribe has not received any consultation.

Mr. Chamberlin: That is correct.

Senator Dallaire: Mr. Evans said in his statement that there was one day of consultation. I do not want to put words in your mouth, but I gather that the whole consultation exercise that we were told about that was fundamental to bringing in legislation agreed to by the minister may not have happened.

Je vous pose la question à vous, mais j'espère que les fonctionnaires reviendront nous voir, car ils méritent bien une seconde discussion avec nous.

M. Chamberlin : Si je comprends bien, vous dites qu'il y a eu des consultations suffisantes, poussées, pendant quatre ans.

Le sénateur Dallaire : Non, je me renseigne.

M. Chamberlin : La Union of British Columbia Indian Chiefs a adopté en assemblée une résolution indiquant très clairement que ce qui s'est passé jusqu'ici est totalement inapproprié. Je représente près de la moitié des Premières nations de la Colombie-Britannique et c'est en fonction de ce mandat que je comparais devant vous. Cela étant dit, je peux enlever cette casquette de représentant de l'UBCIC pour m'exprimer en tant que chef de ma tribu. Nous n'avons absolument pas été consultés.

Vous avez parlé des conditions à réunir pour que nous soyons tous traités équitablement en matière d'eau potable. Je vous en félicite. Tout cela est tout à fait logique pour moi. Cependant, permettez-moi de vous parler de l'expérience des Premières nations. Nous sommes enfermés dans une solution temporaire. Des gens d'AINC m'ont dit sans ambages qu'ils n'ont reçu de fonds qu'au titre du train de mesures de relance économique et que cet argent a maintenant disparu. Nous sommes donc pris avec une usine de traitement qui ne tourne pas comme prévu et les gens du ministère nous disent que, dans cinq ans d'ici peut-être, ils pourront nous en obtenir une qui fasse le boulot.

Voilà les problèmes. Ce n'est pas par manque de réglementation que nos réserves n'ont pas accès à une eau potable salubre. C'est à cause du manque d'infrastructures. C'est à cause du manque de ressources adaptées et du manque de formation du personnel que nous n'avons pas la capacité de régler ces problèmes-là. C'est par là qu'il faut commencer. Il faut commencer par mettre tout le monde sur un pied d'égalité, par se faire une bonne idée de la situation sur l'ensemble du territoire avant d'adopter une loi qui soit la même pour tout le monde et qui ne repose pas sur des interprétations variant d'une province à l'autre et donnant lieu à un ensemble de mesures disparates.

Le sénateur Dallaire : Aidez-moi à cet égard. Si on me permet une deuxième question, nous parlerons ressources. Nous en sommes encore aux consultations. Vous avez dit qu'elles étaient insuffisantes. Le mot « insuffisant » n'est pas très bon sur un plan technique, surtout quand on travaille avec des fonctionnaires qui élaborent des lois parce que sans consultations, ils ne peuvent obtenir de fonds. Le mot « insuffisant » est trop vague. Or, dans le cas de votre tribu, vous avez dit que vous n'avez pas été consultés du tout.

M. Chamberlin : C'est exact.

Le sénateur Dallaire : Dans sa déclaration, M. Evans a affirmé qu'il n'y a eu qu'un jour de consultation. Je ne veux pas vous mettre les mots dans la bouche, mais il est fort possible que tout cet exercice de consultation, dont on nous avait dit qu'il était fondamental afin d'élaborer la loi à laquelle le ministre a donné son aval, n'a peut-être pas eu lieu.

Mr. Evans: That is correct. As the provincial organization that represents the 64 First Nation communities in the province of Manitoba, we were the ones who facilitated the one-day engagement back in February of 2009. That is the only discussion of which we have a record, and it was stated for the record at the time that the leadership did not want it to be construed as consultation because it was not introduced in that way when we were asked to facilitate.

I cannot answer whether there were any engagement sessions in the communities; however, I can only assume there would not have been any, because the assembly passed a resolution that there was no support for this bill. That is my response to you.

Senator Dallaire: Thank you very much. I do not know if I will be allowed a second question.

The Chair: We are running tight for time, but I want to get through the subject. Can you give Senator Dallaire a response, or do you have the information as to how much consultation took place in British Columbia?

Mr. Chamberlin: I think we need to hear from INAC; we need to look at their record. What is being discussed in a regional information session is different than consultation. When they come in and have a regional conversation, it is not consultation, sir. We need to get beyond just the passing of information and have an honest and fulsome dialogue. The dialogue must include experts on all sides of the table. The dialogue must include First Nation traditional ecological knowledge and traditional use studies and perspectives. The dialogue must include what it means to us culturally, and what it is we want to see protected in relation to our views of water.

The Chair: Colleagues, I will extend this session for another 20 minutes. Senator Dallaire, I would like to put you on the list for a second round.

Senator Banks: I hope the matters that have been raised by Senator Brazeau, the Chair, Senator Dallaire and by our witnesses today will be followed up because we are at the present dealing with these people who have said, "We consulted with everyone" while other people are saying, "They did not consult with us." We need to get some numbers and have a record. We need to get it from everyone, I suggest, and INAC is good, but also from the people would be good, as well.

Grand Chief and Chief Chamberlin: I am entirely in favour of a bill that will bring safe drinking water to First Nations people. The Senate has proposed several such bills in the past, all of which have been defeated for one reason or another, or have not proceeded in the other place. They did not specifically have to do with First Nations; they had to do with Canadians. There was no distinction in the previous legislation.

M. Evans : C'est exact. En qualité d'organisation provinciale représentant 64 communautés de Premières nations au Manitoba, c'est nous qui avons organisé la consultation d'une journée en février 2009. C'est la seule discussion officielle à avoir eu lieu et il a été indiqué dans le compte rendu de la réunion que les dirigeants autochtones ne voulaient pas que cette séance soit considérée comme un exercice de consultation parce qu'il ne nous avait pas été présenté comme tel quand on nous avait invités à l'organiser.

Je ne peux pas vous dire s'il y a eu des séances de consultation dans les autres communautés et je ne peux que supposer qu'il n'y en a pas eu parce que l'assemblée a adopté une résolution indiquant qu'elle n'appuierait pas ce projet de loi. Voilà la réponse que je peux vous donner.

Le sénateur Dallaire : Merci beaucoup. Je ne sais pas si l'on va me permettre une seconde question.

Le président : Nous commençons à manquer de temps et je veux que nous passions au travers de ce sujet. Pouvez-vous donner une réponse au sénateur Dallaire, savez-vous jusqu'à quel point il y a eu des consultations en Colombie-Britannique?

M. Chamberlin : Nous devons entendre ce que les gens d'AINC ont à dire. Il faut voir ce qu'ils ont en dossier. On parle ici de séances d'information régionales, ce qui n'est pas la même chose que des séances de consultation. Quand ils sont venus nous voir pour tenir ce genre d'échange à l'échelle régionale, il ne s'agissait pas de consultation, monsieur. Nous devons aller au-delà de la simple communication d'informations pour avoir un véritable dialogue honnête. Des experts représentant tous les courants d'opinion devront y participer. Il faudra tenir compte, dans ce genre de dialogue, du savoir traditionnel des Premières nations en écologie et il faudra s'appuyer sur des études et des perspectives portant sur les utilisations traditionnelles. Il faudra tenir compte de ce que tout cela veut dire pour nous, sur un plan culturel, et de ce que nous voulons protéger par rapport à notre vision de la ressource hydrique.

Le président : Chers collègues, je vais prolonger cette séance de 20 minutes. Sénateur Dallaire, je vous inscris sur la liste pour une deuxième série de questions.

Le sénateur Banks : J'espère que nous assurerons un suivi des questions soulevées par le sénateur Brazeau, le président, le sénateur Dallaire et les témoins d'aujourd'hui parce que nous sommes en présence de deux groupes, d'une part ceux qui nous ont dit qu'ils ont consulté tout le monde et, d'autre part, ceux qui nous assurent ne pas avoir été consultés du tout. Nous devons mettre la main sur des chiffres et sur des dossiers. Je recommande que nous obtenions ces renseignements de tout le monde, bien sûr d'AINC, mais aussi des Premières nations.

Grand chef et chef Chamberlin, je suis tout à fait d'accord avec un projet de loi qui permettrait aux Premières nations d'avoir accès à une eau potable salubre. Dans le passé, le Sénat a proposé plusieurs projets de loi de ce genre qui ont tous été rejetés pour une raison ou une autre et qui n'ont pas été renvoyés devant la Chambre basse. Ils ne concernaient pas tous les Premières nations en particulier, mais les Canadiens en général. Dans la législation précédente, il n'y avait aucune distinction entre les deux.

However, I am adamantly opposed to the present legislation. I will vote against it if it comes before us at third reading in its present form. Prior to that, I will try to amend it in a couple of ways. We will see how that goes.

You have both said this bill needs to be killed. I happen to agree that we have to go back with a clean sheet of paper and start over again.

Grand Chief Evans, you have said you think that legislation is not the way to go. I would like you to explain that to us, because I believe that legislation with teeth and enforceable regulations, once it comes out of the end of the pipe, however we get to the end of the pipe, is necessary in order to make this work and in order to do what needs to be done. What is your response to that idea?

Mr. Evans: My response is that this particular bill is not the answer at this time for our communities. First, their standards are not comparable to the rest of Canadians. Therefore, this bill becomes an issue of enforcement. We are not at that stage yet with our communities — it is not just possible.

In order for that to happen, we need to ensure that our communities are brought up to standard in all other areas. Dealing with water, you have to look at the infrastructure in the communities. We have to look at the communities in a holistic way.

Again, we cannot support any bill that will be introduced that will be an infringement on our rights, in breach of the Constitution and in breach of the UN declaration.

There needs to be a partnership and we need to work in collaboration. Right now, there are existing regional practices and we need to look at those practices and adopt the good practices that are out there. I do not think this particular bill will make life better for our First Nation people in their communities.

Mr. Chamberlin: The Union of British Columbia Indian Chiefs stands in support of legislation that will safeguard drinking water, but it has to be based on bringing everyone up to speed. It must have every bit of infrastructure dealt with and there must be adequate and fulsome resources to make it happen. Those must be in place as a precursor to anything.

I have been racking my brain trying to think and remember when we were invited to come speak to Bill S-11 in British Columbia, and I cannot think of one time. I recall Environment Canada coming out and I helped them design their consultation model on wastewater for the Pacific region. They came and spoke. They had one-day sessions in various places in British Columbia. It was one day with two representatives for each station that could attend, but that is the extent of consultation I can recall for you today.

Quoi qu'il en soit, je suis fermement opposé au projet de loi actuel. Je voterai contre s'il nous est soumis tel quel en troisième lecture. Avant cela, j'essaierai d'y faire apporter deux ou trois modifications et nous verrons ce que ça donne.

Vous avez tous déclaré qu'il faut abandonner ce projet de loi. Je suis d'accord avec vous et j'estime qu'il faut tout recommencer à zéro.

Grand chef Evans, vous avez déclaré que, selon vous, la solution n'est pas d'adopter un texte de loi. J'aimerais que vous nous expliquiez un peu votre raisonnement parce que je crois personnellement qu'une loi musclée, prolongée par un règlement applicable — une fois que tout sera en place et si nous nous rendons là un jour — est absolument nécessaire pour obtenir des résultats et faire ce qu'il faut faire. Qu'en pensez-vous?

M. Evans : Je vous répondrai en vous disant que ce projet de loi n'est pas la réponse qu'il faut, pour l'instant, pour nos communautés. D'abord, les normes qui y sont énoncées ne sont pas comparables avec le reste de la population canadienne. Donc, ce projet de loi présentera des problèmes sur le plan de l'application. Nos communautés ne sont pas encore suffisamment outillées pour appliquer le contenu prévu et il n'est pas envisageable de l'appliquer.

Pour être en mesure d'appliquer un tel contenu, il faudra que nos communautés aient une capacité minimale dans tous les autres domaines. En matière d'eau, il faut examiner où en sont les infrastructures. Il faut appréhender la situation de nos communautés de façon globale.

Je le répète, nous ne pouvons pas adopter un projet de loi qui empièterait sur nos droits, enfreindrait la Constitution et violerait les dispositions de la Déclaration des Nations Unies.

Nous devons créer un partenariat et travailler en collaboration les uns avec les autres. Pour l'instant, il faut examiner ce que sont les pratiques régionales et retenir les meilleures d'entre elles. Je ne crois pas que ce projet de loi puisse améliorer la vie des communautés de Premières nations.

M. Chamberlin : La Union of British Columbia Indian Chiefs a déclaré être favorable à tout projet de loi garantissant un approvisionnement en eau potable, mais encore faut-il que tout le monde progresse au même rythme. Il faut s'intéresser à chaque élément d'infrastructure et déployer des ressources pleinement adaptées pour parvenir aux résultats visés. La réalisation de ces conditions doit précéder tout le reste.

Je me suis vraiment demandé quand nous avons été invités à parler du projet de loi S-11 en Colombie-Britannique et je ne me rappelle pas un seul événement de ce genre. Je me souviens d'avoir reçu la visite de fonctionnaires d'Environnement Canada que j'ai aidés à concevoir un modèle de consultation à propos des égouts dans la région du Pacifique. Ces gens-là sont venus nous parler. Ils avaient organisé des séances d'une journée en différents lieux de la province. Il s'agissait de séances d'une seule journée auxquelles pouvaient participer deux représentants de Premières nations, mais pour ce qui est des consultations, je ne me souviens actuellement de rien d'autre.

I would be interested in seeing what it is that INAC has ticked off as consultation in British Columbia, because I cannot for the life of me recall any.

Senator Banks: As Senator Dallaire has said, this committee said that adequate funding should be a precondition to legislation, but that is not normally the way the government works. It is also not normally the case that legislation such as this that puts into place a regulatory regime has money attached to it. Financial stuff is done in budgets, not in bills. The fact that there is not any money in this bill is not a concern.

We asked the government officials who were here about the shortfall between the requirements of First Nations, saying you have to jump through these hoops or else there are penalties and the capacity of the First Nations to be able to jump through those hoops, given the money availability. We were assured by those government officials that: "We would not do that. Of course, we would not take action against someone deficient in meeting those regulations if they did not have the money."

Are you given some comfort by those assurances?

Mr. Evans: I want to respond to the earlier question about legislation. It is important for this committee to know that we support legislation that benefits First Nations.

We are working with the Minister of Indian Affairs and his department on electoral reform. That is a form of consultation. It is coming from the First Nations. That is becoming a national initiative that started in Manitoba. Now it is national. We want legislation that will bring about the kind of changes we need.

We could use that model in this particular issue when it comes to safe drinking water. That is why we say, when you want to work with First Nations in partnership, yes, it can work. We can have legislation. Legislation would be good, as long as we are part of that and as long as we are part of developing it. I believe that is where we all need to go.

The Chair: Chief Chamberlin, I am sorry I did not call you "chief" before. I did not realize that you were a chief. Please accept my apology and continue. Do you have a short response?

Mr. Chamberlin: When you ask if I take comfort in the words of commitment from INAC for adequate resourcing, no, I do not. I say that given our nation's experience. We are firmly on the fence. We are halfway to predictable operations for safe drinking water and they have abandoned us. That is what I can tell you. That is our experience. I see that behaviour from Indian Affairs right now, today. I do not take comfort in their words. There is a difference between words and actual dollars and commitments. We need to move towards jointly developed legislation. By "jointly developed," I mean working with First Nations. We must

J'aimerais bien voir ce que AINC considère comme étant des consultations en Colombie-Britannique, parce que personnellement, je n'ai pas souvenir d'en avoir vu.

Le sénateur Banks : Comme le sénateur Dallaire l'a dit, notre comité estime qu'afin de garantir l'efficacité de toute mesure législative, il faut d'abord s'assurer d'un financement suffisant, mais ce n'est normalement pas la façon dont fonctionne le gouvernement. Normalement, un projet de loi comme celui-ci, qui prévoit l'instauration d'un régime de réglementation, ne s'accompagne pas d'un financement prédéterminé. Le financement est annoncé dans les budgets, pas dans les projets de loi. Il n'y a donc pas lieu de s'inquiéter qu'aucun montant ne soit prévu au titre de l'application de ce projet de loi.

Quand nous avons accueilli les fonctionnaires pour parler de l'écart entre les exigences faites aux Premières nations et leur capacité d'y faire face, nous leur avons demandé si elles ne seraient pas pénalisées advenant qu'elles n'aient pas la capacité voulue par manque de fonds. Ils nous ont garanti que tel ne serait pas le cas, qu'ils ne sanctionneraient pas les Premières nations qui, par manque de fonds, ne seraient pas en mesure de respecter les exigences réglementaires.

Ces garanties vous rassurent-elles?

M. Evans : Je vais commencer par répondre à votre première remarque concernant la loi. Il faut absolument que votre comité comprenne que nous sommes favorables à toute loi susceptible d'améliorer le sort des Premières nations.

Nous collaborons avec le ministre des Affaires indiennes et avec les fonctionnaires de son ministère à la réforme électorale. C'est une forme de consultation des Premières nations. Tout a démarré au Manitoba et c'est devenu une initiative d'ampleur nationale. Aujourd'hui, c'est un projet national. Nous voulons d'une loi qui permettra d'apporter les changements dont nous avons besoin.

Dans le cas de l'eau potable, nous pourrions reprendre ce modèle. C'est pour ça que nous pouvons affirmer que les choses peuvent fonctionner à condition que vous soyez prêts à travailler en partenariat avec les Premières nations. Nous pourrions nous entendre sur une loi. Ce serait bien d'avoir une loi dans la mesure où nous participons à sa conception et à son application. C'est ce vers quoi nous devons tendre, selon moi.

Le président : Chef Chamberlin, excusez-moi de ne pas vous avoir appelé « chef » avant. Je ne m'étais pas rendu compte que vous êtes chef. Veuillez accepter mes excuses et je vous invite à poursuivre. Voulez-vous répondre brièvement?

M. Chamberlin : Vous vouliez savoir si l'engagement d'AINC de nous garantir les ressources nécessaires me rassure? Eh bien, non. Je me fonde en cela sur l'expérience de notre nation. Tandis que nous étions en train de régler nos problèmes d'eau potable, le ministère nous a abandonnés en cours de route et nous sommes comme suspendus entre ciel et terre. C'est ça que je veux vous dire. C'est notre expérience. Je revis la même chose aujourd'hui avec le ministère des Affaires indiennes et les bonnes paroles des fonctionnaires ne me rassurent pas. Il y a loin de la parole aux investissements et aux engagements. Nous devons trouver une

have adequate resourcing so we can participate fully; have something that comes forward that fully respects title and rights that are defined in the Constitution. We must have a consultation model that is described within the Supreme Court of Canada and is consistent with the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. These are promises from Canada. We want to bring those words into action at a First Nation table across the country.

Senator Banks: In other words, you wish to pursue the preferred recommendation of the expert panel.

Mr. Chamberlin: Yes.

Senator Sibbeston: The question of water is a simple matter, but I find that I am a bit confused and uncertain as to whether this bill is good. I find it difficult to say anything that might contribute to the advancement of this issue.

The reality is that First Nations need good, clean water and sewage disposal; that is the issue. Will this bill provide what we want?

It seems to me that there is more of a discussion of Aboriginal rights and human rights and so forth than the question of dealing with how safe drinking water will be provided to First Nations.

From my experience in the Northwest Territories, providing fresh water is one of the biggest challenges and difficulties that we have had as a government despite being a land of ice and snow. In some parts, it is a trial and error process. We have had pipelines in one of the communities in the Arctic as a way of bringing fresh water to the community. In the first winter or two, it froze. That approach did not work. Now we are into big reservoirs in places like in Pangnirtung and so forth.

I do not know the southern situation and the related difficulties. However, in looking at the legislation, I have to agree with AFN and some of the chiefs who have appeared before us. If there were a bill that had the intent of providing fresh water for the First Nations of our country, and that there would be a process of consultation, it would be different.

The provision of water is a very technical matter; it is not a simple matter. There are different systems of purifying our water. It might be a little pump station on the banks of a river that pumps water in, chlorinates it and holds water and sewage systems in the ground. The matter of water is a technical matter.

If there were a bill that said water will be provided, there will be a system, a consultation and eventually a decision will be made with respect to provision of clean water and sewage, and something was said about the finances, then it would be fine.

solution pour élaborer la loi conjointement. Je veux dire par là qu'il faut collaborer avec les Premières nations. Il faut aussi débloquer les ressources nécessaires pour que nous puissions pleinement participer à cet exercice outre qu'il faut trouver les moyens de respecter pleinement nos titres et nos droits tels que définis dans la Constitution. Il faut appliquer un modèle de consultation tel que celui défini par la Cour suprême du Canada, modèle qui doit respecter la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Il s'agit là de promesses faites par le Canada. Nous voulons passer du geste à la parole dans le cadre de consultations nationales avec les Premières nations.

Le sénateur Banks : Autrement dit, vous désirez donner suite à la recommandation privilégiée par le groupe d'experts.

M. Chamberlin : Oui.

Le sénateur Sibbeston : Cette question de l'eau est simple, mais je suis un peu confus et je me demande si ce projet de loi est bon. Je ne sais pas ce que je pourrais dire pour contribuer à faire avancer cette question.

Au fond, les Premières nations doivent avoir accès à une eau propre et salubre et à un réseau d'égouts de qualité. Il est là le fond du problème. Ce projet de loi est-il une réponse à cet égard?

J'ai l'impression qu'on y parle davantage de droits des Autochtones et de droits de la personne que de moyens pour garantir l'approvisionnement des Premières nations en eau potable.

À l'expérience, dans les Territoires du Nord-Ouest, j'ai appris que l'approvisionnement en eau douce est l'un des principaux défis auxquels le gouvernement est confronté, même s'il s'agit d'un territoire de glace et de neige. En certains endroits, on procède par tâtonnement. Pour assurer l'approvisionnement en eau potable de certaines communautés de l'Arctique, nous avons fait installer des aqueducs qui ont gelé le premier ou le deuxième hiver. Cette formule n'a pas fonctionné. Nous avons maintenant fait installer d'énormes châteaux d'eau, comme à Pangnirtung et ailleurs.

Je ne connais pas la situation dans le Sud ni les difficultés auxquelles les gens sont confrontés, mais quand j'examine ce texte de loi, je ne peux qu'être d'accord avec l'APN et certains chefs que nous avons entendus à ce comité. Si nous avons un projet de loi véritablement destiné à approvisionner les Premières nations en eau potable et s'il y avait eu des consultations, ce serait différent.

L'approvisionnement en eau potable est quelque chose de très technique, ce n'est pas simple. Il existe différents systèmes permettant de purifier l'eau. Il est possible de pomper l'eau d'une rivière à partir d'une petite station située sur les berges, de chlorer l'eau et ensuite de l'entreposer dans des réservoirs enfouis, comme les égouts. Toute cette question du traitement de l'eau est très technique.

Si le projet de loi précisait qu'il est question d'approvisionner les Premières nations en eau potable, d'installer un système, de tenir des consultations et de prendre une décision finale relativement à ces questions d'eau potable et d'égouts, si on

However, it seems to me that instead of water, we are into this whole discussion of rights, and that is where I am afraid things will become mired.

I agree with AFN and others. When you look at this legislation, it is a very paternalistic type of legislation, where the federal government will do everything for the First Nations. What is the role of First Nations on the reserves and in the communities? I do not see a role for them. There has to be provisions for consultation and so forth.

I am amazed that the federal government would think of putting something as important as a non-derogation clause in regulations. They have had it in legislation up front, basically saying that this act is not in any way to derogate from the Aboriginal rights of people. Here they are purporting to put it in regulations. Can you imagine INAC officials having their hands at that — how much it will be undermined?

I am coming to the conclusion that this bill has become complicated and mired down in a big discussion about rights. I am afraid that it will just not do the job. Aboriginal organizations and leaders will be upset across the country, and there will not be goodwill and cooperation between First Nations and the government.

I am not too enthusiastic or hopeful about this bill, unfortunately. It is a matter of water; namely, let us provide good, clean water to First Nations. Maybe the government got us into this business of rights by virtue of the way they have written this. Every First Nations person who has come before us has spoken about rights and not so much the issue of how we will provide water and how it can be done.

Can government not get it right?

Senator Banks: No.

Senator Sibbeston: Can Indian Affairs not get it right? This is the issue. It is frustrating.

The Chair: With all due respect, sir, do you have a question? I respect you have the right to state your position.

Senator Patterson: I will ask a question about consultation. The departmental officials informed us that INAC provided funding to 10 First Nations regional organizations to undertake a regional impact analysis of the regulatory regime based on the government's preferred legislative approach.

parlait un peu de finances, tout irait bien. Malheureusement, j'ai l'impression qu'on s'est lancé dans toute une discussion qui tourne autour des droits des Autochtones et pas du problème de l'eau, et je redoute que nous nous enlisions dans ce débat.

Je suis d'accord avec l'APN et les autres. Cette loi a un caractère particulièrement paternaliste, puisque le gouvernement fédéral ferait tout pour les Premières nations. Quel rôle incombe aux Premières nations des réserves et quel rôle incombe aux communautés de Premières nations? Je n'en vois aucun. Il faut que ce projet de loi contienne des dispositions traitant de consultations et du reste.

Je suis étonné de voir que le gouvernement fédéral puisse envisager d'inscrire dans le règlement des dispositions aussi bénignes qu'une clause non dérogoire. C'est ce qui est inscrit dans la loi, d'entrée de jeu, et qui revient à dire que cette mesure législative a préséance sur tous les droits des peuples autochtones et qu'il n'est pas possible de déroger aux dispositions qu'elle contient. Et voilà que les fonctionnaires sont favorables à l'idée d'inscrire cela dans le règlement. Si on les laisse agir à leur guise, on peut imaginer le tort que cela occasionnera sur le plan des droits des Autochtones.

J'en suis venu à la conclusion que ce projet de loi est compliqué et qu'il provoque un enlèvement de la discussion sur le thème des droits des Autochtones. J'ai peur qu'il ne fasse pas l'affaire. Nous assisterons à une levée de boucliers de la part des organisations et des chefs autochtones de partout au pays et on constatera que les Premières nations et le gouvernement n'ont plus aucun désir de collaborer.

Malheureusement, je ne suis pas particulièrement enthousiasmé ni animé d'espoir par ce projet de loi. Au bout du compte, il est question d'eau, c'est-à-dire d'assurer l'approvisionnement des Premières nations en eau potable salubre. Il est possible que l'administration nous ait propulsés dans ce débat sur les droits des Autochtones, à cause de la façon dont ce texte a été rédigé. Tous les représentants de Premières nations qui sont venus témoigner ici nous ont parlé de leurs droits et pas tant de la question de régler le problème de l'approvisionnement en eau potable ni des solutions envisageables sur ce plan.

Le gouvernement est-il incapable de s'y prendre comme il faut?

Le sénateur Banks : Effectivement.

Le sénateur Sibbeston : Le ministère des Affaires indiennes est-il incapable de s'y prendre comme il faut? C'est là la question. C'est frustrant.

Le président : Permettez-moi de vous demander, cher collègue, si vous avez une question à poser. Je respecte votre droit d'énoncer votre position.

Le sénateur Patterson : Je vais poser une question au sujet des consultations. Les fonctionnaires nous ont dit qu'AINC avait financé 10 organisations régionales de Premières nations pour leur permettre de réaliser une analyse d'impact au sujet du régime de réglementation à partir de l'approche législative préférée par le gouvernement.

Thank you for your presentations tonight. Do your organizations get funding to do this work? Did you do the work? What were your findings?

Mr. Chamberlin: I recall there was an impact analysis in British Columbia, but that is not consultation. Having a look at the various structures and so forth on the reserves is not consultation; it is an impact analysis. It is just not.

I think Senator Sibbeston did have a question; it is just that we all missed it. Senator Sibbeston asked why it is about rights and titles rather than drinking water. I think the clear question is that this legislation sets up a mechanism to infringe on rights in a way that defies what is in the Constitution. That is where this argument must be spoken of in relationship to the legislation.

The focus on drinking water is captured when we talk about the need to have the fulsome resourcing to bring the infrastructure up to speed for everyone. That is where we then come back to the focus of on-the-ground needs.

Regarding the impact analysis, that is one piece. We are at odds with one another with the department in that we did not sit down and agree as to in what kind of framework we will conduct the consultations. If we had sat down and designed that framework before we started to have discussions, we would know where we are in the process.

However, if we just sit down, do an impact analysis, have a coffee and maybe a sandwich, and the department walks away and say, "We have done that 10 times. That is consultation," they can have the authority to move forward in their world. However, we are here to say that you must develop this with us. That way we can know where we are at any given time in the process. I think that is the most strategic use of scarce resources.

Why not be strategic with it and go in with predictability rather than looking to do just enough and then have all this tension and conflict later? The foundation for goodwill and cooperation is founded on adequate and fulsome consultation.

Mr. Evans: The bill is a delegation of powers to the provinces, and perhaps some other third party, that would impose and enforce laws on our communities. That is an infringement of our rights.

The reality is that Bill S-11 will not address the issue of safe drinking water in many of the communities. The bill will not become legislation, become law. That is an issue and a concern, obviously, for many people.

We also have a shortage of homes across the country. Will someone be prepared to bring a bill that will deal with that issue as well? That gives you a comparison of what this bill would do

Je vous remercie pour vos exposés de ce soir. Vos organisations ont-elles effectivement été financées pour ce travail? Avez-vous fait ces analyses? À quels constats êtes-vous parvenus?

M. Chamberlin : Il y a bien eu une analyse d'impact de réalisée en Colombie-Britannique, mais il n'y a pas eu consultation. Le fait d'examiner les structures en place dans les réserves n'équivaut pas à une consultation, c'est simplement une analyse d'impact. Ce n'est tout simplement pas de la consultation.

J'ai cru deviner une question dans ce qu'a dit le sénateur Sibbeston, mais nous sommes passés à côté. Le sénateur Sibbeston se demandait pourquoi tout ce débat porte sur les droits et les titres et non pas sur l'eau potable. En fait, il est évident qu'il vise à mettre en place un mécanisme anticonstitutionnel destiné à enfreindre nos droits. Voilà ce qu'on peut affirmer à propos de la loi.

On ne s'intéresse véritablement à la question de l'eau potable que si on parle des investissements à réaliser dans les infrastructures afin d'amener tout le monde au même niveau. On en revient à la nécessité de s'intéresser d'abord et avant tout aux besoins constatés sur le terrain.

L'analyse d'impact, c'est une chose. Nous ne sommes pas d'accord avec le ministère parce que nous ne nous sommes pas assis ensemble et que nous n'avons pas convenu du genre de cadre dans lequel il fallait inscrire les consultations. Si nous nous en étions parlé et si nous avions conçu ce cadre avant le début des discussions, nous ne nous demanderions pas aujourd'hui où nous en sommes.

Au lieu de cela, nous avons réalisé une analyse d'impact, avons pris un petit café et peut-être un sandwich en compagnie des gens du ministère qui s'en sont allés après trois petits tours en affirmant avoir tenu des « consultations » à 10 reprises, ce qui leur permettait de rentrer chez eux pour faire leurs petites affaires de leur côté. Nous, nous affirmons qu'il aurait fallu arrêter la procédure à suivre avec nous. Ainsi, nous aurions pu savoir, en permanence, où nous en étions dans le processus. Cette formule aurait permis d'utiliser de façon très stratégique le peu de ressources dont nous disposons.

Pourquoi ne pas être stratégiques et prévisibles plutôt que d'être minimalistes avec le risque d'être confrontés à des tensions et à des différends par la suite? Le bon vouloir et la coopération doivent reposer sur des consultations véritables.

M. Evans : Le projet de loi est une délégation de pouvoirs aux provinces et peut-être même à des tiers qui se trouveraient à imposer les lois à nos communautés et à les faire respecter. Cela revient à empiéter sur nos droits.

En réalité, le projet de loi ne va pas permettre de régler le problème d'approvisionnement en eau potable auquel de nombreuses communautés sont aux prises. Ce projet de loi ne deviendra pas loi. Il inquiète apparemment beaucoup de gens.

De plus, nous accusons un manque de logements un peu partout au Canada. Quelqu'un serait-il disposé à proposer un projet de loi qui permettrait de régler ce problème également?

and what another bill dealing with the shortage of homes would do. It does not really deal with the issue itself. It will not provide what is being proposed here.

Senator Patterson: Indian and Northern Affairs Canada — and I know you do not trust them; you have made that very clear — informed us that they will ensure that before a water system is funded in a First Nations community, they want to be satisfied that the First Nations community is in a position to meet the standards. They will roll out the proposed regulatory regime in a phased approach. They will provide a fully costed multi-year regulatory and compliance plan once the standards have been set up.

You made it clear that you want the bill trashed as far as B.C. and Manitoba are concerned. We had an indication that New Brunswick had recently moved a resolution quite the opposite of yours.

If there are First Nations communities in the country that are willing to take a leap of faith and trust the government, would you be opposed to having the bill applied to regions that want to hold their noses and work with the federal government.

I believe that legislation can be a tool for guaranteeing funding, which I fully understand is a problem. We have had an indication that there are some regions that are willing to move forward within this regime.

Mr. Chamberlin: What you describe is a good example of the diversity of First Nations in Canada. In that description of diversity, it also comments on the different stages First Nations will be at in terms of capacity and infrastructure.

I am not about to comment on another region's aspirations; I am here to speak for British Columbia and within the 203 First Nations of British Columbia, there is a huge disparity in terms of water. We need to have a stronger look at this in B.C. and we need to have this constructed in a way that involves a fulsome embracing of Aboriginal title and rights.

Senator Raine: Thank you. This discussion has been very interesting.

I know that when people get together and are trying to deal with a complex topic, especially one that covers such a broad area, including rights and titles, the need for safe drinking water, and the diverse situations across Canada from different regions and different capacities, sometimes it actually helps to start with a piece of paper that you can look at, pick apart and put back together so that it works.

It might be wise for all the different groups to take this bill in its present form, take a good hard look at it with your legal counsel and technical experts, and see if it can be made to work. It is meant to be a bill that is a framework, where, right down to the

Cela nous permet de comparer ce que ce projet de loi pourrait faire et ce que pourrait faire également un autre projet de loi visant à régler le problème de pénurie de maisons. Celui-ci ne s'attaque pas au fond du problème. Il ne va pas permettre d'obtenir ce qui est proposé ici.

Le sénateur Patterson : Les fonctionnaires d'Affaires indiennes et du Nord Canada — et je sais que vous ne leur faites pas confiance, comme vous nous l'avez clairement indiqué — nous ont dit qu'ils veilleront à ce que, avant de financer des systèmes d'approvisionnement en eau, les communautés des Premières nations soient en mesure de respecter les normes établies. Ils ont l'intention d'appliquer le régime de réglementation envisagé en procédant par étapes. Dès que les normes auront été établies, ils établiront un plan de réglementation et de conformité pluriannuel assorti de tous les coûts envisageables.

Vous avez clairement indiqué que les Premières nations de la Colombie-Britannique et du Manitoba ne veulent absolument pas de ce projet de loi. Nous avons appris qu'au Nouveau-Brunswick, les Premières nations ont récemment adopté une résolution radicalement opposée à la vôtre.

Si d'autres communautés sont disposées à se lancer et à faire confiance au gouvernement, vous opposeriez-vous à ce que ce projet de loi s'applique aux régions prêtes à « faire avec » et à collaborer avec le gouvernement fédéral?

Je crois que cette mesure législative pourrait permettre de garantir un financement qui, si je comprends bien, est un vrai problème. On nous a indiqué que certaines régions seraient disposées à adhérer à ce régime.

M. Chamberlin : Ce que vous venez de décrire est un bon exemple de la diversité des Premières nations au Canada. Cette diversité veut également dire que toutes les Premières nations n'en sont pas au même stade sur les plans de la capacité et des infrastructures.

Je ne vais pas me prononcer sur les aspirations d'une autre région; je suis ici pour parler au nom des Premières nations de la Colombie-Britannique et, parmi les 203 Premières nations en question, il existe d'énormes disparités sur le plan de l'eau. Il nous faut examiner plus sérieusement cette question en Colombie-Britannique et trouver une façon, à cette occasion, de pleinement tenir compte des titres et des droits autochtones.

Le sénateur Raine : Merci. Cette discussion est très intéressante.

Quand des gens se réunissent pour s'attaquer à un sujet complexe, surtout un sujet aussi vaste que celui-ci comprenant les droits et les titres des Autochtones, la nécessité d'approvisionner les communautés en eau véritablement potable et toute la diversité des situations d'une région à l'autre à cause de capacités qui varient d'un coin à l'autre du Canada, je sais à quel point il est utile de consigner tous les éléments du puzzle sur un bout de papier si l'on veut que les choses fonctionnent.

Il serait sage que les différents groupes concernés prennent ce projet de loi tel qu'il est, qu'ils l'examinent en compagnie de leur conseiller juridique et de leurs experts techniques pour voir ce qu'ils pourraient en sortir pour parvenir à des résultats. Ce projet

individual First Nation, it can be adopted by regulation. It is not meant to be a one-size-fits-all type of legislation. There are some very good elements in this bill, and I can see that if there is goodwill on both sides, there can be the opportunity to add clauses to protect your rights and title and to make it work so we can get on with the job.

Is there any interest at all in taking this bill and trying to make it work?

Mr. Evans: Perhaps I will address my response to both Senator Raine and Senator Patterson on whether we would have any problem with another region moving forward, free to pass the bill, and then that is okay.

We are saying that we have not been consulted. The other regions have not been consulted, and for sure Manitoba. Whether in the Senate or the House of Commons, however the process works, for government to pass legislation without the consultation of all the stakeholders, especially ourselves, would go against our constitutional rights. Our position in Manitoba is that this bill is in contravention of our rights.

If you want to go ahead and move forward on legislation, I think you should seriously consider revisiting how we can actually move together on legislation. I agree with legislation, but it must be done in partnership.

Senator Raine: I am worried because I do not want everyone to go back and start over in designing the consultative process, although that would probably be a useful exercise for many other reasons. Water is a critical issue right now, and it would be nice to get on with getting the infrastructure in place and getting the job done.

Mr. Evans: I think the government is in a position to be able to do that without the legislation, without this bill. However, in order to do it right, we need to go back and start over and do it together.

Mr. Chamberlin: Thank you for your questions. Today there was a teleconference with INAC. They said they are willing to listen to comments, but there is no description as to how far they will take those comments in terms of altering the bill. This is built on a poor track record from the department, so we do not take comfort from their remarks.

When you talk about perhaps having a legal comment, our legal counsel has given us comment, after fulsome analysis, is to get rid of it and start again, to keep the "Dear Sir/Madam" and "Yours truly" and replace everything in between; that is how flawed this bill is.

I agree with my Grand Chief here that the critical issue is the resourcing. We can accomplish that by working on the infrastructure and capacity we need. The legislation can be

de loi se veut un cadre pouvant être modifié, jusqu'au niveau de chaque Première nation, grâce à un règlement. Il ne se veut pas une mesure législative d'application universelle. Comme il comprend quelques bons éléments et que les deux parties font preuve de bonne foi, je pense que nous pourrions y ajouter des dispositions pour protéger vos droits et vos titres et faire en sorte qu'il donne les résultats escomptés.

Est-on vraiment intéressé à faire en sorte que ce projet de loi fonctionne?

M. Evans : Dans ma réponse, je vais sans doute répondre aux questions du sénateur Raine et du sénateur Patterson qui veulent savoir si nous aurions un problème à ce qu'une autre région opte pour ce projet de loi, qu'elle en permette l'adoption.

Nous affirmons ne pas avoir été consultés. Les autres régions non plus n'ont pas été consultées, et ce fut assurément le cas du Manitoba. Si le gouvernement décidait d'adopter cette loi sans consulter l'ensemble des intervenants, surtout nous-mêmes, et de faire adopter ce projet de loi par le Sénat ou la Chambre des communes, selon la façon dont les choses fonctionnent, il se trouverait à violer nos droits constitutionnels. Au Manitoba, nous estimons que ce projet de loi est en contravention de nos droits.

Si vous voulez faire adopter cette loi, je crois que vous devrez sérieusement envisager de revoir la façon dont nous pourrions travailler tous ensemble sur ce texte. Je suis d'accord avec l'idée d'adopter une mesure législative, mais cela doit se faire en partenariat.

Le sénateur Raine : Je suis inquiète parce que je ne veux pas qu'on reprenne tout le processus de consultation depuis le début, tout aussi utile que cet exercice puisse être pour bien d'autres raisons. Pour l'instant, l'accès à l'eau est un problème fondamental et il serait bien de mettre en place les infrastructures nécessaires pour régler cette question.

M. Evans : J'estime que le gouvernement est en mesure de favoriser cela sans recourir à une mesure législative, sans ce projet de loi. Cependant, pour bien faire les choses, il faut tout reprendre depuis le début et travailler ensemble.

M. Chamberlin : Merci pour vos questions. Aujourd'hui, il y a eu un appel téléconférence avec AINC. Les fonctionnaires se sont dits ouverts à nos commentaires, mais ils ne nous ont pas dit jusqu'à quel point ils sont prêts à tenir compte de nos remarques pour modifier le projet de loi. Comme nous ne partons pas sur des bases saines avec le ministère, nous ne sommes pas convaincus par ce que les fonctionnaires nous disent.

Vous nous avez dit de consulter éventuellement notre conseiller juridique, mais nous l'avons fait et, après une analyse exhaustive, celui-ci nous a dit de nous débarrasser du projet de loi et de tout recommencer, de garder l'amorce de la lettre et la formule de politesse et de remplacer tous les paragraphes du milieu. Cela montre à quel point ce projet de loi est défaillant.

Je suis d'accord avec mon grand chef pour dire que les ressources constituent l'enjeu fondamental. Nous pourrions régler cette question en travaillant sur les infrastructures et sur le genre

developed properly. In the meantime, the government can make good on making water systems safe and getting on with providing safe and clean drinking water for First Nations.

Senator Brazeau: Chief Evans, you mentioned earlier that the standards in this bill are not the same as others across Canada. For clarification, and to put it on the record, I am not quite sure why you said that, given the fact that the regulations are not even developed yet, regulations that would allow First Nations to develop those standards themselves.

You also mentioned that this piece of legislation would be a breach of First Nations rights. You do not have to answer this question now, maybe you can write to the clerk, but I would like to know exactly how affording clean and safe drinking water to First Nations people across Canada, like every other Canadian citizen in this country, would be breaching First Nations rights.

My main question is the following: You both mentioned there was a lack of consultation. Perhaps you are right; I do not know. I hope that you will enlighten me.

Having said that, could you tell us exactly how much money you received from INAC for that one-day consultation? Could you tell us how much money you received during the last four years and how much money each community that you represent in your respective provinces received, including the regional impact assessments? If you can forward that information to the clerk or if you have the answer now, that would be great.

Mr. Evans: For sure we will do that. I think you misunderstood the question when I talked about standards. In the Island Lake region when it comes to safe drinking water, the standards are not the same as the in the city of Winnipeg. That is what I am saying. As far as the information, we will forward our response to the clerk.

The Chair: Would you do the same, Chief Chamberlin, if you are so disposed?

Mr. Chamberlin: Yes. I want to answer the question briefly. Providing safe water is fully supported by the Union of British Columbia Indian Chiefs. We want that. We need that for our people. This bill does not do that. This bill unloads the liability onto councils that do not have the adequate resources to provide water. That is what we are getting at here. That is what we need to do.

I think you are erroneous when you talk about breaching First Nations rights with regard to the provision of water.

de capacités dont nous avons besoin. Il est possible d'élaborer une loi qui convienne, mais avant ça, le gouvernement doit donner suite à son engagement de garantir la salubrité des réseaux d'approvisionnement en eau et de permettre la distribution d'une eau potable propre et sans danger aux Premières nations.

Le sénateur Brazeau : Chef Evans, vous avez dit que les normes énoncées dans ce projet de loi ne sont pas les mêmes que celles qu'on retrouve dans l'ensemble du Canada. Histoire de préciser vos propos, et afin que cela soit consigné au compte rendu, j'aimerais savoir pourquoi vous affirmez cela étant donné que le règlement n'est pas encore rédigé et que celui-ci devrait permettre aux Premières nations d'adopter leurs propres normes.

Vous avez aussi déclaré que cette mesure enfreindrait les droits des Premières nations. Vous n'avez pas à me répondre maintenant et vous pouvez le faire par écrit, en vous adressant à la greffière, mais j'aimerais savoir en quoi le fait d'assurer l'approvisionnement en eau potable salubre des Premières nations partout au Canada, comme nous le faisons dans le cas de tous les citoyens canadiens sur le territoire national, irait à l'encontre des droits des Premières nations.

Voici ma principale question : vous avez dit qu'il n'y a pas eu assez de consultations. Il est possible que vous ayez raison, je ne le sais pas. J'espère que vous allez pouvoir m'éclairer à cet égard.

Cela étant posé, pourriez-vous nous dire quelle somme exactement vous avez reçue d'AINC pour cette unique journée de consultation? Pourriez-vous nous dire combien vous avez reçu au cours des quatre dernières années et combien chaque communauté que vous représentez dans vos provinces respectives a reçu du ministère, y compris pour les analyses d'impact régionales? Ce serait bien que vous puissiez communiquer cette information à la greffière plus tard, à moins que vous n'ayez la réponse tout de suite.

M. Evans : Nous le ferons assurément. Je crois que vous avez mal compris la question quand j'ai parlé de normes. Dans la région d'Island Lake, les normes appliquées en matière de salubrité de l'eau potable ne sont pas les mêmes qu'à Winnipeg. C'est cela que je veux dire. Quant aux données que vous avez demandées, nous les ferons parvenir à la greffière.

Le président : Pourriez-vous faire la même chose, chef Chamberlin, si vous le voulez bien?

M. Chamberlin : Oui. Permettez-moi de répondre brièvement à la question. La Union of British Columbia Indian Chiefs est entièrement d'accord avec l'idée d'assurer un approvisionnement en eau potable salubre. C'est ce que nous voulons. C'est ce dont notre peuple a besoin. Or, ce n'est pas ce que ce projet de loi permettra. Celui-ci se trouve à transférer la responsabilité sur nos conseils de bande qui n'ont pas les ressources suffisantes pour assurer l'approvisionnement en eau potable. C'est ça, le fond du problème. C'est ça qu'il faut régler.

Je crois que vous vous trompez quand vous parlez de violation des droits des Premières nations dans le cas de l'approvisionnement en eau.

Mr. Evans: I want to pose this question to this committee. Why was Bill S-11 introduced in the Senate and not in the House of Commons? If INAC says there will be investments tied to the bill, then should it not have been first introduced in the House of Commons, as is the custom for most money bills?

The Chair: We will get back to you.

Senator Brazeau: I will respond to that question, given I am the sponsor of this bill.

It is the privilege of both the House of Commons and the Senate to introduce bills. This bill was introduced in this chamber because other bills are in the house, and it is the privilege of both houses to introduce bills as they please.

We are dealing with a hypothetical, but here is the \$2.3 billion question. If tomorrow miraculously Indian and Northern Affairs Canada would say, "If this bill is passed, you will have the guarantee and the necessary resources for the infrastructure needed to deliver clean and safe drinking water on every First Nations community across Canada," would you support it?

Mr. Evans: A hypothetical question deserves a hypothetical response.

Mr. Chamberlin: The Union of British Columbia Indian Chiefs has a resolution directing us as the executive to inform the government that this bill needs to be scrapped. You are taking a piece of it and not looking at the whole parts we have described here today. When there is a clause that contemplates derogating Aboriginal title and rights, then it is flawed, period. That has nothing to do with drinking water; it has to do with the legislation. That needs to be addressed.

I am here to say that I have been directed by the chiefs and assembly to say this must stop. Bill S-11 needs to be recreated with fulsome consultation, taking in title and rights perspectives and inform it all the way through. Let us get on with it.

I know we are getting close to the end of our time. I want to thank everyone here today. I really appreciate your questions, and it is only through meaningful dialogue like this that we can move forward.

Senator Dallaire: In 2006, we introduced a Protocol for Safe Drinking Water in First Nation Communities, and the protocol included clear and measurable standards for design, construction, maintenance, operation and monitoring of drinking water systems. The protocol requires annual inspections by a qualified person. Then Indian and Northern Affairs Canada said they would commence a detailed engineering assessment, which would involve on-site inspections of First Nation community water systems and examine capital operations, maintenance and human

M. Evans : Permettez-moi de poser une question au comité. Comment se fait-il que le projet de loi S-11 ait été déposé au Sénat et pas à la Chambre des communes? Si, comme AINC l'affirme, des investissements seront prévus au titre de ce projet de loi, comment se fait-il que ce texte n'ait pas d'abord été déposé à la Chambre des communes, comme il est de coutume de le faire pour la plupart des projets de loi à caractère financier?

Le président : Nous vous répondrons plus tard.

Le sénateur Brazeau : Eh bien, je vais répondre à cette question, puisque c'est moi qui pilote ce projet de loi.

La Chambre haute et la Chambre basse ont toutes deux le privilège de déposer des projets de loi. Celui-ci a été déposé au Sénat parce que d'autres textes se trouvaient devant la Chambre des communes et que les deux chambres ont également le privilège de déposer des projets de loi comme bon leur sied.

Nous sommes ici aux prises avec l'hypothétique question des 2,3 milliards de dollars. Si demain, par miracle, Affaires indiennes et du Nord Canada déclarait que le projet de loi a été adopté, que vous aurez les garanties et les ressources nécessaires pour vous doter des infrastructures voulues afin d'assurer l'approvisionnement en eau potable salubre dans toutes les communautés de Premières nations au Canada, seriez-vous d'accord avec ce texte?

M. Evans : À question hypothétique, réponse hypothétique.

M. Chamberlin : La Union of British Columbia Indian Chiefs a adopté une résolution selon laquelle notre conseil doit indiquer au gouvernement qu'il faut se débarrasser de ce projet de loi. Vous ne prenez ici qu'une partie de ce texte et vous ne l'examinez pas dans sa totalité comme nous l'avons fait aujourd'hui. Toute mesure qui comporte une disposition susceptible d'enfreindre les titres et les droits autochtones, c'est qu'il y a un problème, un point c'est tout. Cela n'a rien à voir avec l'eau potable, mais bien avec la mesure législative elle-même. Il faut régler cela.

Je vous le rappelle, les chefs et l'assemblée m'ont ordonné de venir vous dire qu'il faut laisser tomber le projet de loi S-11. Il faut penser à une autre mesure législative après de véritables consultations et en tenant compte des titres et des droits des Autochtones suivant un processus régulièrement documenté. Faisons donc cela.

Je suis conscient que nous approchons de la fin de la période qui nous était réservée et je tiens à remercier toutes les personnes présentes aujourd'hui. J'ai beaucoup apprécié vos questions et ce n'est que grâce à un véritable dialogue comme celui-ci que nous ferons des progrès.

Le sénateur Dallaire : En 2006, nous avons déposé le Protocole relatif à l'approvisionnement en eau potable des communautés de Premières nations qui précise un ensemble de normes mesurables relativement à la conception, à la construction, à l'entretien, à l'exploitation et à la surveillance des systèmes de distribution d'eau potable. Ce protocole exige la tenue d'inspections annuelles réalisées par une personne qualifiée. Après cela, Affaires indiennes et du Nord Canada nous a déclaré qu'il entamerait une vérification technique détaillée comportant des inspections in

resource needs. The minister made that statement in April 2008. The minister also said that the engineering assessment would be completed by the fall of 2009 with an investment plan subsequently developed to coincide with the proposed renewal of the authorities of Indian and Northern Affairs Canada's capital facilities.

Have you received any feedback from INAC on the infrastructure assessments or the potential capital program required to bring it all up to whatever is needed to be functional? Have either of you seen anything of that nature?

Mr. Evans: No, we have not seen anything like that and I thank you for your question.

With regard to Senator Brazeau's question, I want to finish it. The issues we bring here are not hypothetical; they are real. That is our response to that question.

No, we have not seen any document because, as I said, there was no consultation, there was nothing. Therefore, we could not produce copies of anything.

Senator Dallaire: We have legislation before us. We do not have the plan or the results of the assessment, but we will still bring in legislation. The 2006 implementation plan has been functioning well because out of the \$2.3 million, they have burned up \$1.7 million and people are saying it is going well. No one has scrapped that plan; it is going well. In the plan, it says it is supposed to have all these great references of measurable standards of design, construction and operation. What do you need more than that?

My question is the following: The AFN

... advocates the application of a federal regime as an interim measure for the application of national standards for safe drinking water on-reserve, until such time as First Nations community governments are ready to exercise their own jurisdiction over water management.

They said that maybe some interim tool might be useful. Obviously, they have moved away from that position and now want a permanent tool. Is there some reason why they do not believe that First Nation communities can exercise their own jurisdiction over water management?

Mr. Evans: There is probably a reason they believe we cannot because there is a 2 per cent cap on pretty much everything, whether it is education or training, to train our people so we can build the capacity needed to manage and govern our communities.

I go back to the holistic approach. If you put systems in place and modernize your infrastructure, you have to bring in the capacity to do so and you have to educate and train your people.

situ des systèmes d'approvisionnement en eau potable des communautés de Premières nations et porterait sur l'examen des investissements en capital, de la maintenance et des ressources humaines nécessaires. C'est ce que le ministre a déclaré en avril 2008. Il a ajouté que les évaluations techniques seraient terminées à l'automne 2009 et qu'un plan d'investissement serait ensuite préparé pour coïncider avec le renouvellement des crédits d'immobilisations d'Affaires indiennes et du Nord Canada.

Avez-vous reçu des réactions d'AINC à la suite de l'évaluation des infrastructures ou du programme d'investissement en capital qui serait nécessaire afin de rendre ces infrastructures pleinement fonctionnelles? L'un de vous deux a-t-il vu quoi que ce soit de ce genre?

M. Evans : Non, nous n'avons rien vu de cela et je vous remercie pour cette question.

Je tiens à compléter ma réponse à la question du sénateur Brazeau. Les questions que nous soulevons ici ne sont pas hypothétiques. Elles sont réelles. C'est la réponse que nous donnons à cette question.

Eh bien non, je n'ai vu aucun document parce que, comme je le disais, il n'y a pas eu de consultation, il n'y a rien eu. Ce faisant, nous n'avons pas pu fournir de copies de quoi que ce soit.

Le sénateur Dallaire : Nous avons la loi sous les yeux. Nous n'avons pas le plan ni les résultats des évaluations, mais nous avons tout de même un projet de loi. Le plan de mise en œuvre de 2006 a donné de bons résultats, puisque sur les 2,3 millions de dollars prévus, le ministère a consommé 1,7 million de dollars et que tout le monde affirme que tout va bien. Personne n'a jeté ce plan à la poubelle; il donne de bons résultats. Celui-ci est censé renvoyer à des normes mesurables applicables à la conception, à la construction et au fonctionnement des systèmes. Que voulez-vous de plus?

Voici ma question. Il est écrit que l'APN

[...] favorise l'application d'un régime fédéral comme mesure provisoire pour l'application de normes nationales concernant l'eau potable sur les réserves jusqu'à ce que les conseils des Premières nations soient en mesure d'exercer leur propre pouvoir sur la gestion de l'eau.

On lit que, pour l'APN, il aurait pu être utile d'appliquer une mesure transitoire. Tout indique qu'elle a changé d'avis et qu'elle réclame maintenant une mesure permanente. Y a-t-il une raison pour laquelle l'APN ne croit pas que les communautés des Premières nations peuvent exercer leur compétence en matière de gestion de l'eau?

M. Evans : La raison pour laquelle l'APN en est là, c'est sans doute parce que toutes nos dépenses ou presque sont plafonnées à 2 p. 100, qu'il s'agisse d'éducation ou de formation, parce qu'il faut former nos gens afin de nous doter des moyens nécessaires pour gérer et gouverner nos communautés.

J'en reviens à la question de la démarche globale. Pour mettre des systèmes en place et moderniser des infrastructures, il faut avoir la capacité d'agir et, pour cela, il faut éduquer et former des

We are capped right now where we are. They know that, and that is why they believe that. We will believe with them as long as they keep us suppressed in that way.

Mr. Chamberlin: Your question about the investment plan from INAC and the dollars, I can only draw your attention to the Kwicksutaineuk-ah-kwaw-ah-mish First Nation; they brought us so far and left us. That is what I know about that investment plan. That is the behaviour we have to report today.

I want to find out about the dollars INAC said they spent in British Columbia outside of that assessment. I know the Union of British Columbia Indian Chiefs did not get a dollar, and we represent one-half of the tribes. You would think we would be a reasonable organization to approach to help facilitate the dialogue.

The Chair: I thank both of you. There is no question that you are passionate about the issue, and the senators have passion as well. This is good because the dialogue that taking place may benefit everyone. We all have something to learn, and we all have something to contribute.

Grand Chief Evans, you look after my province, and Chief Chamberlin, you look after where I live now.

We have with us the second panel of witnesses from the Institute on Governance. I welcome John Graham, Senior Associate; and Jane Fulford, Vice-President, Aboriginal Governance. Please proceed with your presentation.

Jane Fulford, Vice-President, Aboriginal Governance, Institute on Governance: Good evening. I thank the committee for the invitation to appear this evening. We appreciate very much this opportunity to share some of our research work with you. We will try to be brief, although it is a little difficult for researchers to be brief, so that there will be plenty of time to address questions.

I have a few quick comments on the Institute on Governance to give a bit of context to some of the work we have done. We are an independent, not-for-profit public interest institution. Over the past 20 years, we have advanced better understanding and practices of good governance, and we have undertaken well over 350 Aboriginal governance projects.

We are here today to share with you the findings from the work we did in 2009 when we were contracted by INAC to help to facilitate 13 engagement sessions on the development of a proposed federal legislative framework for drinking water and waste water in First Nations communities.

John Graham, a Senior Associate with the Institute on Governance, led this initiative and participated in one-half of the sessions. He will share with you the summary findings of the information gathered during these sessions and comment on the significance of this and other work for the way forward.

gens. Or, pour l'instant, nous sommes plafonnés sur ce plan. Le ministère le sait bien et c'est pour cela qu'il a adopté cette position. Nous serons contraints de penser la même chose que lui tant et aussi longtemps qu'il ne nous donne pas les moyens d'agir.

M. Chamberlin : En réponse à votre question sur le plan d'investissement d'AINC et sur les budgets qui ont été débloqués, permettez-moi de vous rappeler ce qui est arrivé à la Première nation Kwicksutaineuk-ah-kwa-ah-mish à qui on a fait faire un bout de chemin et qu'on a ensuite laissée en plan. Pour moi, le plan d'investissement, c'est ça. C'est le genre de comportement que nous devons dénoncer aujourd'hui.

Je veux savoir combien AINC dit avoir dépensé en Colombie-Britannique à part les analyses d'impact. Je sais que la Union of British Columbia Indian Chiefs n'a pas obtenu un seul sou, même si nous représentons la moitié des tribus. On pourrait donc penser que nous sommes un interlocuteur valable à contacter pour faciliter le dialogue.

Le président : Merci à vous deux. On voit que toutes ces questions vous passionnent, comme les sénateurs. C'est excellent, parce que ce genre de dialogue peut être profitable à tout le monde. Nous avons tous quelque chose à apprendre et nous avons tous quelque chose à apporter.

Grand chef Evans, c'est vous qui vous occupez de ma province d'origine et, chef Chamberlin, vous vous occupez de ce qui se passe dans mon actuelle province de résidence.

Nous accueillons maintenant le second groupe de témoins qui représente l'Institut sur la gouvernance en la personne de John Graham, associé principal, et de Jane Fulford, vice-présidente, Gouvernement autochtone. Veuillez nous faire vos exposés.

Jane Fulford, vice-présidente, Gouvernance autochtone, Institut sur la gouvernance : Bonsoir. Je remercie le comité de nous avoir invités ce soir et sachez que nous apprécions beaucoup cette occasion qui nous est donnée de vous parler d'une partie de nos recherches. Nous tenterons d'être brefs, bien que cela soit difficile pour les chercheurs, afin de laisser un maximum de temps aux questions.

Je vais dire quelques mots à propos de l'Institut sur la gouvernance afin de contextualiser une partie du travail que nous avons réalisé jusqu'ici. Nous sommes un organisme de réflexion indépendant sans but lucratif. Au cours des 20 dernières années, nous avons fait avancer la connaissance et les pratiques en matière de bonne gouvernance et avons réalisé quelque 350 projets de gouvernance autochtone.

Nous allons, aujourd'hui, vous faire part des constats que nous avons tirés à la suite de nos travaux réalisés en 2009, pour le compte d'AINC pour qui nous avons animé 13 séances de consultation sur la conceptualisation du cadre législatif proposé par le gouvernement fédéral en matière d'eau potable et d'eaux usées dans les communautés de Premières nations.

John Graham, associé principal à l'Institut sur la gouvernance, a dirigé cette initiative et participé à la moitié des séances offertes. Il va vous donner un résumé des renseignements recueillis à l'occasion de ces séances et vous parlera de l'importance de ces travaux et des autres projets que nous allons réaliser dans l'avenir.

[Translation]

John Graham, Senior Associate, Institute on Governance: Mr. Chair, I would like to thank you for the opportunity to address such an interesting and controversial issue. My presentation will be in English, but feel free to ask questions in French.

[English]

We have been into the issue of safe drinking water on First Nations for well over 10 years. Most of our clients have been federal government departments, such as INAC, Health Canada, Public Works and Government Services Canada and Environment Canada at times. We have also worked in a variety of First Nations as well. We did some quite interesting work for a group of First Nations, the United Anishinaabeg Council, who were in the middle of self-government negotiations a number of years ago. We helped them to design a regulatory system for water. We have done work for the Mohawks of Akwesasne.

A few of our publications will give you a sense of where we are coming from in terms of the way forward. We did a policy brief in November 2001 in which we were critical of self-government agreements. We felt that they were not dealing well with the whole issue of potable water. One fundamental governance principle is that the operating agency or government should not be the regulator at the same time. Many of these self-government agreements inadvertently put both sets of responsibilities in a single government. Quite clearly, that is bad governance; a government cannot regulate itself.

That was the first salvo that we issued in November 2001. Then we turned our attention more to the full range of First Nations and, in January 2003, actually recommended a safe water act that the federal government should introduce, incorporating provincial regulations, as probably the best way to go forward. We did this, though, saying clearly that it should be done in partnership with First Nations.

In the next publication, *Building Governance Capacity: the Case of Potable Water in First Nation Communities*, we talked about the difficulties of trying to do this, all of the difficult issues, and made a rather naive prediction that it would take 10 years from start to finish. That was clearly being optimistic, given the last four or five years of this file. Then, amongst other things, we facilitated these 13 engagement sessions that were referred to in the last presentations and then summarized 10 First Nation regional analyses.

[Français]

John Graham, associé principal, Institut sur la gouvernance : Monsieur le président, je vous remercie de votre invitation à venir nous exprimer sur une question assez intéressante et même épineuse. Je vais m'exprimer en anglais, mais vous pouvez me poser vos questions en français.

[Traduction]

Cela fait plus de 10 ans que nous planchons sur la question de la salubrité de l'eau potable pour les Premières nations. La plupart de nos clients sont des ministères fédéraux comme AINC, Santé Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et Environnement Canada à l'occasion. Nous avons aussi travaillé avec différentes Premières nations. Nous avons réalisé des travaux très intéressants pour un groupe de Premières nations, le United Anishinaabeg Council, qui, il y a quelques années de cela, était en train de négocier son autonomie gouvernementale. Nous l'avons aidé à concevoir un régime réglementaire pour l'eau. Nous avons aussi travaillé pour les Mohawks d'Akwesasne.

Les ouvrages que nous avons publiés vont vous donner une idée de notre parcours. En novembre 2001, nous avons produit un mémoire de politiques qui a été très important dans la négociation des ententes d'autonomie gouvernementale. Nous avons alors estimé que les parties ne traitaient pas suffisamment bien de toute la question de l'eau potable. L'un des principes fondamentaux de la gouvernance veut que l'organisme ou le gouvernement qui exploite les systèmes ne soit pas en même temps l'organisme de réglementation. Or, de façon tout à fait fortuite, un grand nombre de ces ententes d'autonomie gouvernementale imposent tout un ensemble de responsabilités à un seul et même ordre de gouvernement. Force est de constater que c'est là un mauvais modèle de gouvernance, parce qu'un gouvernement ne peut pas s'autoréglementer.

C'était là le premier avertissement que nous émettions, en novembre 2001. Puis, nous nous sommes intéressés à l'ensemble des questions concernant les Premières nations et, en janvier 2003, nous avons recommandé que le gouvernement adopte une loi sur la salubrité de l'eau, loi qui serait prolongée par des règlements provinciaux, car nous estimions que ce serait la meilleure façon de progresser. À cette occasion, nous avons tout de même affirmé que cela devait être réalisé en partenariat avec les Premières nations.

Dans la publication suivante, intitulée *Building Governance Capacity : the Case of Potable Water in First Nation Communities*, nous avons parlé des difficultés à réaliser cet objectif, de tous les enjeux délicats qui se présentaient et avons naïvement prédit qu'il faudrait 10 ans pour que le projet aboutisse. Quand on songe à ce qui s'est passé dans ce dossier au cours des quatre ou cinq dernières années, il est évident que nous péchions alors par excès d'optimisme. Puis, nous avons notamment animé 13 ateliers dont il a été question avec le groupe de témoins précédent et avons résumé 10 analyses régionales relatives aux Premières nations.

Key themes emerged and you heard them pretty well from your two earlier witnesses. First, there was a strong theme of recognizing the sacred place of water in First Nation cultures and world views. That theme came through in almost every session, and it was significant in all of the regional analyses.

Another theme, and you heard it loud and clear, was that the engagement process was seriously flawed: it had a predetermined outcome, there was not enough time, there was the possibility of impacts on rights, the scope was too narrow, the government did not include source water protection, and it was not community focused. In other words, just as you heard, there were complaints that a regional engagement process did not get down into the communities. There was general dissatisfaction with the status quo. No one was convinced that the status quo was a good situation. You heard both witnesses say that the situation indeed can be dire.

I remind senators that in the early 1980s in Northern Quebec, eight Cree children died from gastroenteritis, likely from a water-borne disease. This is a health and safety issue. It is not just theoretical. The mortality rate was greater than Walkerton, where six people died.

In some of these sessions, not all, there was some acceptance of the need for some type of regionally based regulatory system, but then there were many conditions, which the previous witnesses articulated. These conditions included a need to infuse any system with First Nation values and world views. The current system had to be brought up to standards. There was a need for funding for capacity building and sufficient O&M funding to be provided. There needed to be source water protection. The government should seek support at the community level. There was wariness of provincial involvement and I think some confusion about the fact that incorporation of provincial standards somehow meant provincial government involvement. There was a lot of confusion on that point. Of course, that does not necessarily follow: Just because you incorporate provincial standards and regulations does not necessarily mean that you have provincial officials as regulators, it is still a federal law. However, there was confusion around that point. Then there were concerns about the liability of chief and council. Again, the previous witnesses expanded on that particular argument. Finally, there was a clear message that people were interested in a partnership with the federal government.

What are our views on going forward? My own view is that a regionally based legislative regulatory system is still the way to go. The current system, based on the funding agreement, is badly flawed. There should be no question that we already have a regulatory system in place and that this is not a new instrument.

Ces analyses ont permis de dégager des thèmes clés dont les deux témoins précédents vous ont assez bien parlé. Le premier thème fort a été la reconnaissance du caractère sacré de l'eau dans les cultures et les visions du monde des Premières nations. Ce thème est ressorti à presque toutes nos séances et il a occupé une place importante dans presque toutes nos analyses régionales.

L'autre thème, dont il a été question tout à l'heure de façon un peu plus claire, c'est que le processus d'engagement comportait de graves lacunes, puisque les résultats semblaient prédéterminés, qu'il n'y a pas eu suffisamment de temps, que le processus risquait d'avoir des répercussions sur les droits des Autochtones, que la portée de l'exercice était trop limitée, que le gouvernement n'avait pas inclus la notion de protection des eaux de source et que la consultation n'était pas axée sur la communauté. Autrement dit, comme on vous l'a indiqué, les gens se sont plaints du fait que le processus de consultation régionale n'a pas permis d'atteindre les collectivités. On a noté une insatisfaction générale à l'égard du statu quo, personne n'étant convaincu de son bien-fondé. Les deux témoins de tout à l'heure vous ont bien dit que la situation peut être dramatique.

Je me permets de rappeler aux sénateurs qu'au début des années 1980, dans le Nord du Québec, huit enfants cris sont morts de gastroentérite, maladie sans aucun doute hydrique. Il s'agit là d'un problème de santé et de sécurité qui n'est pas simplement théorique. Le taux de mortalité dans cette région a été supérieur à celui enregistré à Walkerton où six personnes sont décédées.

Dans certaines de ces séances, si ce n'est toutes, les participants ont plus ou moins reconnu la nécessité d'appliquer un système de réglementation à l'échelon régional, moyennant un grand nombre de conditions que les témoins précédents vous ont expliquées. On nous a notamment dit qu'il fallait trouver des moyens de respecter les valeurs et les visions du monde des Premières nations. Il fallait aussi faire en sorte que le système actuel soit mis aux normes. On nous a dit qu'il fallait financer le renforcement des capacités et prévoir un budget de F & E suffisant. Il était question d'assurer la protection des eaux de source. Certains ont dit se méfier de l'intervention des provinces à cause, je pense, d'une certaine confusion, les gens ayant assimilé l'inclusion des normes provinciales à une forme de participation des gouvernements provinciaux. Cela a provoqué beaucoup de confusion. Il n'y a pas forcément de lien de cause à effet et ce n'est pas parce qu'on incorpore des normes et des règlements provinciaux que les administrations provinciales vont automatiquement se transformer en organismes de réglementation, puisque la loi en question demeure une loi fédérale. Quoi qu'il en soit, cette question a fait l'objet d'une certaine confusion. Puis, nous avons pris note des craintes exprimées à propos des responsabilités des chefs et des conseils. Là encore, les témoins précédents vous ont beaucoup parlé de cet argument-là. Enfin, il est ressorti très clairement que les gens veulent travailler en partenariat avec le gouvernement fédéral.

Comment voyons-nous l'avenir à partir de là? Selon moi, la formule demeure celle d'un régime de réglementation établi en vertu d'une loi, puisque l'actuel système qui repose sur des ententes de financement présente de graves lacunes. Personne ne devrait douter que nous disposons déjà d'un système de

We have a lousy regulatory system in place, which loads the regulatory system onto the funding arrangement in a way that makes a major impediment in terms of the relationship. It takes the 30-page protocol, and puts it as a condition into the funding arrangement. The funding arrangement is premised on meeting the protocol.

The problem is that there are few sanctions if the protocol is not met. You cannot really withdraw the money to deal with the water system. That is not an option. There is not much else you can really do.

It is not a particularly good system, and it is very one-sided. This is a federal system. These are federal officials doing the testing. From a First Nation perspective, this is a pretty lousy system, I would think. There is an opportunity make this much better. There is an opportunity for getting a fair amount of First Nation empowerment, if we do this right.

If we do not solve these regulatory gaps, then I think this Indian Act potentially captures us, from which there is no escape except to move the federal lands into section 92 lands. These regulatory gaps are major inhibitors in terms of thinking about self-government. Finally, the jointly built systems can improve and increase First Nation empowerment.

The argument you are having about consultation, to me, is an argument that knows no resolution. Bradford Morse made the point that, from a First Nation perspective, there are really only two satisfactory consultations. One is where you actually have an agreement, or one maybe is where you have an agreement that people can opt in. Otherwise, any consultation exercise short of that is not satisfactory.

I would not waste my time trying to figure out how much money was spent and who spoke to whom. The thing is, from their perspective, it is not satisfactory because there was not some sort of consensus or there is not some way of opting into something so they have a choice.

From my perspective, the bill is meaningless without the regulations. It is an absolutely empty framework until you do something about the regulations.

Clearly the regulations should be developed jointly, based on formal agreements between the federal government and regional First Nations bodies. There would be a good public policy reason for doing this, not necessarily for rights, reason or whatever. The reason is that regulation is an inherently coercive instrument of governance, and it does not make any sense to have a regulatory system in which the people who are regulated do not see it as legitimate. It makes no good public policy sense to do that.

réglementation et que ce n'est pas là un nouvel instrument. L'actuel système de réglementation est nul parce qu'il repose entièrement sur des accords de financement qui empoisonnent les relations. Il a fallu un protocole de 30 pages, qui est une condition à l'exécution des accords de financement. Pour qu'il y ait accord, il faut que le protocole soit respecté.

Le problème, c'est qu'en cas de non-respect du protocole, il n'existe que très peu de sanctions. On ne peut pas vraiment retirer les fonds destinés à régler le problème d'adduction d'eau et d'égout. Ce n'est pas envisageable. Il n'y a pas vraiment grand-chose d'autre qu'on puisse faire.

Ce n'est pas un système particulièrement valable, puisqu'il est particulièrement partial. C'est un système fédéral. Ce sont des fonctionnaires fédéraux qui réalisent les tests. Du point de vue des Premières nations, je dirais que ce système est très mal fichu. Il est possible de l'améliorer, et de beaucoup. Il est possible d'habiliter les Premières nations à condition de s'y prendre correctement.

Si nous ne parvenons pas à combler la brèche sur le plan de la réglementation, nous risquons de nous trouver prisonniers de cette Loi sur les Indiens, la seule échappatoire consistant à placer les terres domaniales sous le coup de l'article 92. Tous ces problèmes d'ordre réglementaire empêchent le bon déroulement des débats sur l'autonomie gouvernementale. Enfin, des régimes élaborés conjointement pourraient faciliter l'autonomisation des Premières nations.

Selon moi, toute cette argumentation au sujet de la consultation ne sera jamais résolue. Bradford Morse a bien dit que, du point de vue des Premières nations, il n'existe en fait que deux types de consultations satisfaisantes. La première consiste à parvenir à un véritable accord et la deuxième à une entente d'application optionnelle. Tout exercice de consultation qui n'aboutirait pas à l'une de ces deux solutions ne serait pas considéré comme satisfaisant.

Je n'épuiserai pas mon temps à essayer de déterminer combien d'argent a été versé et qui a parlé à qui. Ce qui est important, c'est que du point de vue des Premières nations, la consultation n'a pas été satisfaisante parce qu'elle n'a pas permis de dégager une forme de consensus ou qu'on ne s'est pas entendu sur une formule quelconque à laquelle les gens pouvaient adhérer s'ils le désiraient.

Quant à moi, sans règlements, ce projet de loi est inutile. Sans règlements, il serait une coquille vide.

Il est évident que les règlements doivent être établis conjointement et s'appuyer sur des accords formels entre le gouvernement fédéral et les organismes autochtones régionaux. Cela est excellent pour des raisons de politiques publiques, mais pas forcément pour le respect des droits, au nom de la raison ou que sais-je encore. La raison à tout cela tient au fait que les règlements sont des instruments coercitifs inhérents à la gouvernance et qu'il serait illogique de se doter d'un régime de réglementation jugé illégitime par les personnes à qui il devrait s'appliquer. Il serait illogique, du point de vue de la politique publique, d'agir de la sorte.

The only way to proceed, really, is to have an agreement around the regulations, and that is the guts of this kind of system. Without the regulations, the act is meaningless.

In order to improve the chances of reaching agreement, the federal government has to respond to First Nation concerns, the ones that came up in the sessions, and be open and honest about how they will do this. The federal government must first look for ways to respect First Nation values and world views. There could be symbolic statements about this, but there also could be enforcement mechanisms, even maybe different standards, that reflect First Nations concerns and world views. There is a possibility to do that in the regulations, and the government should be open to doing so.

Second, they should consider a variety of enforcement options such as a First Nation enforcement organization, or it could be federal, provincial, or a hybrid organization. The federal government should be open to a number of these enforcement options.

Then there is this difficult question about the liability of chief and council. Imagine you are a chief and you are subjected to this bill. The bill essentially will allow regulations to be developed, and the penalties for water are pretty severe. Fines in Ontario, for example, are in the millions of dollars. People can be thrown in jail for six months. Now you are telling a chief that this should be a good deal for him, that it will provide him with safe water, and the chief is concerned that he could go to jail for six months. Why would he be enthusiastic?

I think the way to get around this problem is the establishment of regional utilities. The majority of First Nations are too small to operate their own plants. They need to contract them out.

We did a study for the Ontario region in Indian Affairs. We looked at all the operators for water plants and for waste water. We did a projection assuming certain attrition rates and concluded that the very best the Ontario region could attain would be to have about 50 per cent of their water treatment operators certified.

You have to assume an attrition rate of 10 per cent to 15 per cent. You have only one certified operator per First Nation due to the smallness of scale, and there are strict standards to meet to become certified as a water operator. You must have 12 months' experience and a grade 12 education for category 1 plants. For category 2, 3 and 4 plants, the qualifications become more and more strict, and there are category 2 and 3 plants in Ontario.

En réalité, le seul moyen consiste à parvenir à un accord sur la question des règlements qui constitue le fondement même de ce genre de système. Sans les règlements, la loi perd tout son sens.

Pour améliorer ses chances de parvenir à un accord, il faut que le gouvernement fédéral réponde aux préoccupations des Premières nations, préoccupations qui ont été formulées lors des séances, et qu'il se montre ouvert et honnête quant à la façon dont il compte s'y prendre. Le gouvernement fédéral doit d'abord chercher des façons de respecter les valeurs et les visions du monde des Premières nations. Il pourrait toujours se livrer à des déclarations symboliques, mais il faudrait qu'il trouve des mécanismes d'application, peut-être même des normes différentes tenant compte des préoccupations et des visions que les Premières nations ont du monde. Il est possible d'y parvenir grâce à la réglementation et le gouvernement doit se montrer ouvert à cet égard.

Deuxièmement, le gouvernement devrait envisager d'appliquer toute une diversité d'options en matière d'exécution des lois, solutions qui pourraient consister à confier cette responsabilité aux organisations de Premières nations, au fédéral, aux provinces ou à en faire une responsabilité conjointe. Le gouvernement fédéral devrait se montrer ouvert à un certain nombre d'options de ce genre.

Et puis, se pose la délicate question de la responsabilité des chefs et des conseils. Imaginez que vous soyez chef et soumis à ce projet de loi. Celui-ci permet l'adoption de règlements et l'imposition de sanctions plutôt lourdes pour tout ce qui touche à l'eau. En Ontario, par exemple, les amendes se chiffrent dans les millions de dollars et il existe même une peine possible de six mois d'emprisonnement. Si vous dites à un chef que cette formule est bonne pour lui, que sa communauté aura accès à une eau salubre, vous le verrez inquiet parce qu'il risque une peine d'emprisonnement de six mois. Pourquoi serait-il emballé par cela?

Je crois qu'une façon de contourner tout ce problème consiste à créer des services publics régionaux. La plupart des Premières nations sont trop petites pour exploiter leurs propres usines de traitement. Elles doivent confier ce travail à contrat.

Nous avons réalisé une étude pour la région Ontario d'AINC. Nous avons étudié la situation de tous les opérateurs d'usine de traitement et d'épuration. À partir de projections prévoyant un certain taux d'attrition, nous avons conclu que, dans le meilleur des cas, la région de l'Ontario pourrait avoir la moitié seulement d'opérateurs d'usine de traitement accrédités.

Il faut envisager une réduction naturelle des effectifs de 10 à 15 p. 100. À cause de leur petitesse, les communautés de Premières nations ne peuvent compter que sur un seul opérateur accrédité et il faut savoir que, pour obtenir cette accréditation, les normes sont très strictes. Il faut 12 mois d'expérience, avoir terminé sa 12^e année pour travailler dans des usines de catégorie 1. Pour les usines de catégories 2, 3 et 4, les qualifications sont encore plus strictes et il y a des usines de catégories 2 et 3 en Ontario.

When a First Nation suddenly loses their water operator, they are in big trouble, especially from a regulatory point of view, because they have no operator and that is the basis of any kind of multi-barrier approach.

We have to solve this problem. The current system is not workable from a regulatory point of view. The only way to make it workable is to develop regional utilities. In Ontario, the Ontario Clean Water Agency takes the operator responsibilities and all the liability from small municipalities. That is exactly what we have to do. We have to take the liability away from chief and council and put it into some sort of regional operating authority that actually operates the plant on a contractual basis. That is a big problem.

Another big problem is O&M. In the non-Aboriginal world, O&M essentially comes from property taxes. In Ontario, the regulatory system demands a revenue and expenditure sheet for all water plants. They want to see revenue, expenditures, and a viable plan because if it is not viable, the plant will not be maintained as per regulations.

In the First Nations world, 80 per cent of the operating funds come from INAC. From a chief's point of view, being thrown into this regulatory system and having 80 per cent of your funds being arbitrarily decided upon by the federal government is not exactly a winning formula. If I were a chief, I would be asking where is the guarantee that I will have the funds to meet the regulations.

We need to think about this very difficult problem. We have not done the fiscal transfer stuff very well. Other countries — Australia, Austria, Germany and India — have done much more imaginative things with regard to transfers between various levels of government. We in Canada have not done very much on that, and this situation presents us with an opportunity.

From the O&M point of view, for this bill we need a neutral third party to advise on what is appropriate O&M. Why would a First Nation sign on to this if it is so arbitrary that the federal government is making these decisions? The federal government will likely never give its expenditure power to a third party, but an expert commission on fiscal transfers such as they have in Australia would be an important step forward and would provide some comfort to the First Nation. If the expert commission recommended a certain amount for O&M and the government gave a lesser amount, the First Nation would not be able to meet its obligations, and would have a defence. The O&M question needs to be looked at carefully.

There is also the question of source water protection, which came up repeatedly. In Ontario, there is a source water protection regime that involves First Nations, so it is possible. The federal

Si une Première nation perd soudainement son opérateur, elle éprouve d'énormes problèmes du point de vue réglementaire, parce qu'elle n'a plus personne pour s'occuper de l'usine de traitement, ce qui constitue pourtant un des principes de l'approche à barrières multiples.

Il faut régler ce problème. Le système actuel ne fonctionne pas du point de vue réglementaire. La seule façon de faire en sorte qu'il fonctionne consiste à mettre sur pied des services publics régionaux. En Ontario, l'Agence ontarienne des eaux assume la responsabilité pour les opérateurs de même que pour toutes les petites municipalités. C'est précisément ce que nous devons faire. Nous devons retirer cette responsabilité des chefs et des conseils pour la confier à une sorte d'administration régionale qui exploiterait effectivement l'installation à contrat. C'est un gros problème.

L'autre problème est celui du budget de F & E. Dans l'univers non autochtone, le budget de F & E est alimenté par les impôts fonciers. En Ontario, le régime de réglementation impose à toutes les usines de traitement des eaux de produire des états de revenus et de dépenses. La province veut voir quels sont les revenus et les dépenses des usines pour s'assurer qu'elles sont viables parce que, si tel n'était pas le cas, l'usine ne pourrait être exploitée dans le respect de la réglementation.

Dans l'univers des Premières nations, 80 p. 100 du budget de fonctionnement provient d'AINC. On ne peut pas dire qu'il soit particulièrement intéressant pour un chef d'être soumis à un tel régime réglementaire en vertu duquel 80 p. 100 de votre budget est arbitrairement décidé par le gouvernement fédéral. Si j'étais chef, je demanderais qu'on me garantisse mes budgets afin de me permettre de me conformer au règlement.

Nous devons penser à ce problème difficile. Nous ne nous sommes pas très bien débrouillés en matière de transfert fiscal. D'autres pays, comme l'Australie, l'Autriche, l'Allemagne et l'Inde, ont trouvé des formules beaucoup plus originales en matière de transferts entre les différents ordres de gouvernement. Au Canada, nous n'avons pas fait grand-chose à cet égard et cette situation constitue l'occasion d'y remédier.

Pour ce qui est des budgets de F & E au regard de ce projet de loi, il faut envisager de recourir à un tiers neutre qui conseillerait les parties sur le niveau approprié de F & E. Pourquoi une Première nation devrait-elle signer cela si les dispositions sont arbitraires au point que le gouvernement fédéral prend toutes les décisions? Il est fort peu probable que le gouvernement fédéral confie un jour son pouvoir de dépenser à une tierce partie, mais une commission d'experts en matière de transferts fiscaux, comme celle qui existe en Australie, pourrait être un grand pas en avant et pourrait permettre de rassurer quelque peu les Premières nations. Si la commission d'experts recommandait un certain budget de F & E et que le gouvernement accorde moins que le montant en question, la Première nation ne serait pas en mesure de faire face à ses obligations, mais elle aurait un argument de défense. Il faut examiner attentivement toute cette question des budgets de F & E.

Il y a aussi la question de la protection des eaux de source qui a régulièrement été mentionnée. En Ontario, il existe un régime de protection des eaux de source auquel participent les Premières

government should be saying that it is willing to look at source water if the province is willing to do so. It does not make any sense if the province is not willing to do that because section 92 lands are not federal lands.

In order to reach some regional agreements there must be some process innovations. The federal government and First Nations have been involved in negotiations for self-government for a long time. We know a lot about what makes good negotiation processes work. A few requirements for that are a neutral chair, lots of community sessions, educational seminars, agreed upon timelines and early communication. Many things need to be done well to ensure a regional agreement.

I want to spend a minute talking about a related initiative in British Columbia. Senator St. Germain, this should warm your heart. It has to do with a B.C. health transfer. If you think about it, a health transfer should be a fairly significant Aboriginal right, or a treaty right of some sort or another. Most First Nations would claim health is in that domain. In terms of this agreement, they have managed to deal with the issue by setting it aside, and they could do that because they have negotiated an agreement. When that happens, practicalities trump ideology and you agree that this is a practical solution for moving forward. Both parties recognize that it has nothing to do with Aboriginal rights but is just moving forward on a practical basis.

Health Canada has signed a Basis for a Framework Agreement on Health Governance that involves the three major B.C. groups, including the Union of British Columbia Indian Chiefs. This calls for a First Nations health authority to work within the provincial legal framework for health in British Columbia. It transfers to the health authority Health Canada's regional office staff and budget. There are five regional health authorities in British Columbia and this sixth authority would encompass the entire province.

There is implementation funding of some \$17 million and a 10-year funding agreement. The kicker is possible evolution of the First Nations Health Authority roles. For example, the First Nations Health Authority will work to expand its role in public health, including areas such as water and waste water management.

This is an interesting development, because in British Columbia we have the possibility of a First Nation health authority becoming the regulatory agent for First Nations. It is province-wide, so you have aggregation. It is being set up such that it will be free from political management. It will be run by

nations. C'est donc une formule envisageable. Le gouvernement fédéral devrait se déclarer prêt à envisager la prise en compte des eaux de source si les provinces le sont également. Il serait illogique que le gouvernement fédéral se montre disposé à agir de la sorte si les provinces ne l'étaient pas, parce que les terres relevant de l'article 92 ne sont pas des terres domaniales.

Il y a lieu d'envisager certains processus novateurs pour parvenir à conclure des accords régionaux. Le gouvernement fédéral et les Premières nations participent depuis longtemps aux négociations sur l'autonomie gouvernementale. Nous avons beaucoup appris sur les recettes à appliquer pour que le processus de négociation fonctionne. Il est notamment question de nommer un président neutre, d'organiser un grand nombre de séances communautaires, d'organiser des ateliers d'information, de s'entendre sur un échéancier et d'ouvrir les canaux de communication dès les débuts. Pour parvenir à la signature d'un accord régional, il y a un grand nombre de choses à faire correctement.

Je vais passer une minute à vous parler d'une initiative connexe en Colombie-Britannique. Sénateur St. Germain, cela devrait vous faire chaud au cœur. Je veux parler d'un transfert en santé en Colombie-Britannique. On pourrait penser qu'un transfert en santé représente un droit autochtone ou un droit de traité très important. La plupart des Premières nations pourraient en effet revendiquer leurs droits en matière de santé. Cette fois-ci, les parties sont parvenues à mettre toute la problématique des droits autochtones de côté parce qu'elles ont négocié un accord. Dans ce genre de situation, l'aspect pratique des choses prend le pas sur l'idéologie et vous reconnaîtrez avec moi que cet accord est bel et bien une solution pratique pour l'avenir. Les deux parties à cet accord ont reconnu que cela n'avait rien à voir avec les droits ancestraux, mais que l'entente leur permettait de progresser d'un point de vue pratico-pratique.

Santé Canada a signé un projet d'accord-cadre en matière de gouvernance en santé avec les trois grands groupes autochtones de la Colombie-Britannique, y compris la Union of British Columbia Indian Chiefs. Il est prévu qu'une autorité de la santé des Premières nations travaille dans le cadre juridique de la province dans le domaine de la santé. Le personnel et les budgets du bureau régional de Santé Canada sont transférés à cette nouvelle autorité. En Colombie-Britannique, il y a cinq autorités régionales en santé et cette sixième autorité couvrira l'ensemble du territoire de la province.

Tout cela s'accompagne d'un fonds de démarrage de 17 millions de dollars et d'une entente de financement de 10 ans. Ce qu'il y a d'intéressant, c'est que le rôle de l'autorité sanitaire des Premières nations pourra évoluer. Par exemple, cette autorité pourra étendre son rôle à la santé publique, notamment en ce qui a trait à la gestion de l'eau potable et à la gestion des eaux d'égout.

C'est là une évolution intéressante, parce qu'en Colombie-Britannique, l'autorité sanitaire des Premières nations pourra devenir un organisme de réglementation pour toutes les Premières nations. La portée de cette autorité sanitaire étant provinciale, tous les services seront donc regroupés. On l'a conçue de sorte

professional people. If Bill S-11 were involved, you would have the makings of quite an interesting development in British Columbia.

You can see how much better this would be than the current system. It would not be federal regulators tramping through First Nations country; it would be a health authority run by First Nations themselves. However, it is within the provincial system. That is not to say there would have to be the same provincial regulations, but it would be within the provincial system with all the available provincial resources.

The other nice thing about this example is that it immediately provides capacity, because you the environmental health officers from Health Canada transferring into this First Nations health authority and you already have capacity to do the regulation. This is an interesting development and one the committee may want to explore further.

Finally, there are the implications for Bill S-11. Maybe there could be some preamble to at least some symbolic recognition and respect for the sacred place of water in First Nations world views. It would be useful to have a clarification that no First Nation will be subject to any regulatory system unless it meets the standards first. Maybe the minister should do that, maybe it has to be a statement, maybe it cannot be in the bill, but it seems to be self-evident that it is senseless to have a regulatory system where a one third of the people do not meet the standards.

I have already mentioned the establishment of a neutral third party to advise on fair O&M. Maybe there could be a ministerial statement on process for developing regulations that they will do this in partnership and then some source water protection agreements if provinces are willing.

Senator Banks: You said that much of your work has been done for various departments of the government.

Mr. Graham: Yes, on this issue.

Senator Banks: Are you planning on retiring? You have just made what might be a career-ending presentation.

Mr. Graham: From what perspective? I find that on much of what we do we come up the middle. We are neither liked by the federal government especially, nor necessarily by the Aboriginal groups. I think that is one of the advantages of having an independent think tank like ours.

Senator Banks: In respect of the conversation you heard earlier, would you describe to us the process of engagement sessions? What happens at an engagement session, of which you said there were 13?

qu'elle échappe à toute ingérence politique. Elle sera administrée par des professionnels. Si le projet de loi S-11 vient se greffer sur tout ça, on se retrouvera avec une formule très prometteuse en Colombie-Britannique.

Vous pouvez imaginer que celle-ci sera nettement plus intéressante que le régime actuel. Les organismes de réglementation fédéraux ne viendront plus empiéter sur le territoire des Premières nations; l'autorité sanitaire sera administrée par les Premières nations elles-mêmes. Il demeure qu'elle s'inscrira tout de même dans le système provincial. Cela ne revient pas à dire que les mêmes règlements provinciaux s'appliqueront, mais comme elle fera partie du système provincial, elle pourra accéder à toutes les ressources provinciales.

Ce qui est intéressant, par ailleurs, c'est que le déploiement des moyens est immédiat, puisque les spécialistes en écosalubrité de Santé Canada seront mutés au sein de cette autorité sanitaire des Premières nations, ce qui lui permettra dès lors d'avoir la capacité de prendre des règlements. C'est un aspect intéressant qu'un comité pourrait peut-être étudier davantage.

Enfin, il y a les répercussions du projet de loi S-11. Il y aurait peut-être lieu de prévoir un préambule, ne serait-ce que pour reconnaître symboliquement et respecter la place sacrée que l'eau occupe dans la vision que les Premières nations ont du monde. Il serait utile de préciser qu'aucune Première nation ne sera sujette à un régime réglementaire quelconque avant de s'être d'abord conformée aux normes établies. Il est possible que le ministre doive s'en charger, par voie d'annonce, parce que cela ne pourra peut-être pas se retrouver dans le projet de loi, mais il semble évident qu'il serait insensé d'avoir un régime réglementaire dont un tiers des usagers ne respecteraient pas les normes.

J'ai déjà parlé de la désignation d'un tiers neutre chargé de fournir son avis sur un budget de F & E. Il y aurait peut-être lieu de produire une déclaration ministérielle sur la formulation de règlements en partenariat, après quoi il serait possible de signer un accord de protection des eaux de source avec le consentement des provinces.

Le sénateur Banks : Vous avez dit que vous travaillez essentiellement pour différents ministères fédéraux.

M. Graham : Oui, sur cette question.

Le sénateur Banks : Envisagez-vous de vous retirer, parce que votre exposé ressemblait à un discours de départ à la retraite?

M. Graham : De quel point de vue? J'estime que l'essentiel de ce que nous faisons correspond à la voie du milieu. Le gouvernement fédéral ne nous aime pas particulièrement et les groupes autochtones ne nous apprécient pas nécessairement. J'estime que c'est là un des avantages de pouvoir compter sur une cellule de réflexion comme la nôtre.

Le sénateur Banks : Pouvez-vous nous parler de la façon dont se sont déroulés les ateliers axés sur la participation dont vous avez parlé tout à l'heure? Que s'est-il passé lors de ces ateliers, au nombre de 13 d'après ce que vous nous avez dit?

Mr. Graham: There were 13 daylong sessions. In essence, the government put out a kind of a discussion paper. You have probably seen it. It was approximately 20 pages. It discussed the regulatory system and summarized the various studies, including the Senate study. It posed three sets of questions. It indicated the government's preference, which was for legislation that would incorporate provincial regulations. Then it posed some questions. Those questions essentially formed the basis of the one-day sessions.

The sessions were designed such that there were two people from each First Nation invited, including a political person and a technical person. People were seated at round tables and the idea was that for each of these questions there would be some discussion at the round tables. Some of the federal officials were involved in the round tables, such as the environmental health officers and the like. The dialogue was recorded. Some of the groups would then talk about what they came up with. Then we wrote up a summary. It lasted a day. In many cases, it did not turn out that way but that is how it was designed.

Senator Banks: Was there any other form of discussion or consultation of which you are aware?

Mr. Graham: I was involved in the regional analyses of the 10 regions. You had better ask INAC officials, but they were given \$25,000 roughly, but the time period was pretty short, for sure. All 10 produced papers. They were quite good quality papers, in my view, for the most part. We summarized them. We then met with the authors of the papers to give them a chance to look at our summaries, because summaries are not neutral. Based on their comments, we submitted the final summary to Indian Affairs.

Senator Banks: Do you feel those summaries are incorporated into Bill S-11, meaning the general, overall thrust of those summaries?

Mr. Graham: The problem is that the bill is at such a high level, and it is a framework, that it is hard at that kind of high level to deal with some of these issues. The fundamental issues are not the standards, they are not the water-quality standards or whether operators should be certified, or whether you are going to certify plants or whether you are going to re-certify plants or whether you are going to inspect. Those are not the real issues. The technicians can deal with those issues and there will be a lot of variation from provincial standards just because of the smallness of scale and so on.

The real issues are governance and funding. A big governance issue is who will regulate. Then the other question is the funding issue. What happens when we do not meet the standards? You heard your previous witnesses list the problems. Then there is the O&M issue. These big issues need to be solved, and they need to be solved creatively because they are difficult.

M. Graham : Il y a eu 13 séances d'une journée qui se sont typiquement déroulées ainsi. D'abord, le gouvernement déposait un document de discussion d'une vingtaine de pages que les gens avaient la possibilité de consulter. Il y était question du régime réglementaire et il résumait les différentes études réalisées jusqu'ici, y compris l'étude du Sénat. On y retrouvait trois séries de questions s'articulant autour de la préférence du gouvernement, soit une législation englobant les règlements provinciaux. Venaient ensuite certaines questions auxquelles on consacrait l'essentiel des séances d'une journée.

Il était prévu d'accueillir deux représentants de chaque Première nation, un pour l'aspect politique et l'autre pour l'aspect technique. Les discussions se déroulaient en groupes, autour des questions posées. Des fonctionnaires étaient assis parmi les participants, comme des spécialistes en écosalubrité. Tous les échanges étaient enregistrés. Les groupes pouvaient présenter les solutions auxquelles ils étaient parvenus qu'ils consignaient sous la forme d'un résumé. Tout cela durait un jour. Parfois, les choses ne se déroulaient pas ainsi, mais c'est comme ça qu'elles avaient été imaginées.

Le sénateur Banks : Savez-vous si des discussions ou des consultations ont eu lieu?

M. Graham : J'ai participé aux analyses régionales des 10 régions. Vous devriez poser cette question aux fonctionnaires d'AINC, mais ils disposaient d'environ 25 000 \$ et il est certain qu'ils étaient pressés par le temps. Les 10 régions ont produit des documents qui, d'après moi, étaient généralement d'assez bonne qualité. Nous les avons donc résumés, puis avons rencontré les auteurs pour leur donner la possibilité de lire nos résumés qui n'étaient pas neutres. Nous avons tenu compte de leurs remarques pour rédiger les versions finales de ces résumés que nous avons soumises au ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada.

Le sénateur Banks : Estimez-vous que l'essentiel de ces résumés se retrouve dans le projet de loi S-11?

M. Graham : Comme le projet de loi est un texte de niveau très élevé, qu'il constitue un cadre, il pouvait difficilement traiter de certains des enjeux sur lesquels nous nous sommes penchés. Les normes ne constituent pas les enjeux fondamentaux, ce ne sont pas les normes en matière de qualité de l'eau ou d'accréditation des opérateurs qui font problèmes, ce n'est pas non plus la manière dont on décidera d'inspecter, d'accréditer ou de réaccréditer les usines de traitement. Là ne sont pas les vrais enjeux. Les techniciens pourront régler tous ces problèmes-là, mais il y aura de grands écarts par rapport aux normes provinciales ne serait-ce qu'à cause de la petite échelle des opérations en question.

Les vrais problèmes, ce sont la gouvernance et le financement, la désignation d'un organisme de réglementation constituant un enjeu majeur sur le plan de la gouvernance. Vient ensuite la question du financement. Qu'advient-il à ceux qui ne respecteront pas les normes? Vous avez entendu la litanie de problèmes de la bouche des témoins précédents. Il y a le problème des budgets de F & E. Il faut régler ces grands problèmes et il faut le faire en faisant preuve d'imagination, parce qu'ils sont délicats.

I will pre-empt a question from you. In terms of what should be the sequence, in my view, if you wait for all of these systems to be brought up it will never happen. The money will never flow. Furthermore, as I said to you before, the system is not set up to develop 100 per cent operators running these plants. The best you will do is 50 per cent or 60 per cent. I believe the federal officials said they are at 60 per cent. I will bet they are plateauing now. You will never get the systems up to scale — never — so we have to do something different. We have to kick off something else.

If we do it right, in a partnership format, developing these regulations, we can develop some really interesting, novel solutions to get at some of these fundamental problems. The present system will not get at the problems and money will not solve it in any event.

Senator Banks: Putting aside the money, were the governance issues that were addressed in those 10 regional reports reflected in Bill S-11?

Mr. Graham: Bill S-11 essentially says we are open to any kind of governance. It can be delegated to any kind of governance body. In the engagement sessions some said yes, there should be a First Nation body set up. The B.C. example I gave you is exactly that. Some said yes, it should maybe be a federal body. No one really talked too much about provincial bodies doing that.

Bill S-11, because it is so open, allows for any kind of regulatory body to be set up. In that sense, the answer to that question would be yes. It just provides that.

Senator Banks: To your knowledge, in reading Bill S-11, which I presume you have, is there a clear provision that says someplace, because I cannot find it, that the regulations will be developed in consultation with anyone?

Mr. Graham: No, it does not.

Senator Banks: It just says the minister may prescribe?

Mr. Graham: Yes, absolutely. That is typical of federal bills. That is why I am saying that maybe the minister needs to make a statement, or someone needs to make a statement and say, listen; this is how we will proceed. We will do this in partnership. We are looking for agreements at the regional level for these regulations and that is the only way we can proceed. It is just good public policy to do this. It is not necessarily a rights issue. It is good public policy. You cannot have a regulatory regime that is not legitimate.

Senator Banks: We might also be able to put that into the bill, might we not?

Mr. Graham: I will leave it up to you people on that.

Je vais répondre d'avance à une question que vous pourriez poser. Relativement à l'enchaînement des événements, j'estime que si vous attendez que tous ces systèmes soient en place, rien ne se passera. Les fonds ne seront pas débloqués. De plus, comme je vous l'ai dit, le système n'a pas été conçu pour que la totalité des opérateurs d'usine de traitement soient qualifiés. Vous en aurez tout au plus 50 ou 60 p. 100. Je crois que les fonctionnaires fédéraux ont parlé de 60 p. 100 et je suis prêt à parier qu'on a atteint un plateau. Il ne sera jamais, absolument jamais possible d'amener les systèmes au niveau de la norme et il faut trouver une autre solution. Il faudra commencer par quelque chose d'autre.

Si l'on s'y prend bien, si l'on élabore ces règlements dans le cadre d'un partenariat, nous pourrions espérer parvenir à des solutions novatrices très intéressantes pour nous attaquer à certains problèmes fondamentaux. Le système actuel ne permettra pas de régler les problèmes et l'argent non plus.

Le sénateur Banks : Faisons fi des questions d'argent et dites-moi si les questions de gouvernance mentionnées dans les 10 rapports régionaux se retrouvent dans le projet de loi S-11.

M. Graham : Pour l'essentiel, le projet de loi S-11 indique que nous sommes ouverts à toutes sortes de régimes de gouvernance. Celle-ci pourrait être confiée à un organisme de gouvernance. Lors de nos ateliers axés sur la participation, certains ont dit qu'il faudrait effectivement mettre sur pied un organisme de Premières nations. L'exemple que je vous ai donné à propos de la Colombie-Britannique rejoint ce cas de figure. D'autres ont dit qu'il faudrait confier la gouvernance à un organisme fédéral. Personne n'a vraiment mentionné l'hypothèse d'organismes provinciaux.

Comme le projet de loi S-11 est très ouvert, il permet la mise sur pied de n'importe quel type d'organisme de réglementation. En ce sens, je pourrais répondre oui à votre question. Le projet de loi S-11 le permet.

Le sénateur Banks : Pour autant que vous sachiez, à la lecture du projet de loi S-11 — car je suppose que vous l'avez vu — avez-vous relevé une disposition indiquant clairement que des règlements seront rédigés en consultation avec d'autres, parce que moi je ne l'ai vue nulle part.

M. Graham : Non.

Le sénateur Banks : On dit simplement que le ministre peut prendre un règlement.

M. Graham : Tout à fait. C'est la formule classique dans les projets de loi fédéraux. Voilà pourquoi j'ai dit que le ministre ou quelqu'un d'autre devrait peut-être faire une déclaration afin d'indiquer la façon dont les choses vont se dérouler. Il faudrait dire que tout va se faire en partenariat et qu'on va conclure des accords régionaux relatifs à l'adoption de règlements. Agir ainsi constitue une bonne politique publique et ce n'est pas nécessairement une question de droits. C'est de la bonne vieille politique publique. Il est inimaginable d'imposer un régime réglementaire qui ne soit pas légitime.

Le sénateur Banks : Nous pourrions également inscrire cela dans le projet de loi, n'est-ce pas?

M. Graham : Je m'en remettrai à vous pour ça.

Ms. Fulford: I believe the legislation provides the opportunity for flexibility in the regulations and further in the implementation models, which will address the capacity development challenges and the O&M. The legislation provides for that consultation process or the joint working together, hand in hand, in the regulation development process.

Senator Dallaire: Am I to understand that because of your work from many years ago, you are the instigator of the need for legislation? You can say yes or no.

Mr. Graham: I do not know, frankly. One would like to think that people actually read our stuff and that we influence people, but I would think that other forces in play got this going.

Senator Dallaire: Not to be flippant, but we are going back to that one-day consultation. I do not want to stay stuck on that, but I am trying to look at the reality of that consultation process. You have, in British Columbia, 250-odd nations, and each are allowed two people to go to this meeting for one day. If they all went, you would have 500 people sitting for one day to go through all this stuff.

Mr. Graham: There were three sessions in British Columbia. There were 13 sessions all told. In B.C. there were three, and in Ontario there were two just because of the size and the number of First Nations.

Senator Dallaire: What would the size be at those sessions?

Mr. Graham: I think the total number of people at all 13 sessions is, 540, something along that line. It is in the report.

Senator Dallaire: They all had their chance to input in one day.

Mr. Graham: In Northwest Territories, there were only two First Nations, so we had five or six people.

Senator Dallaire: Regarding your recommendation of the ministerial statement on process for developing regulations, people in INAC have been working with First Nations for over 100 years. You would think they would be smart enough to show their hand before imposing a hammer on people with whom you are already in considerable friction. This is a marvellous instrument, holding the hand of the minister to the fire and have him explain what it will be.

I do not understand, apart from your saying that you need the legislation to create the regulations — I guess — because this does not provide any guarantee of funding in any way. You might have the legislation, but it gives no guarantee of funding, nor does it give any guarantee of O&M. In fact, just look at some of the treaty arrangements that have an implementation clause to them, and we have seen that implementation does not even exist on the map of much of the funding exercised by INAC.

Mme Fulford : J'estime que la loi permet une certaine souplesse en matière d'adoption de règlements et de modèles de mise en œuvre pour régler les problèmes de capacité et de budget de F & E. La loi prévoit la tenue de consultations ou une collaboration fonctionnelle autour de la préparation des règlements.

Le sénateur Dallaire : Dois-je comprendre que c'est grâce à votre travail de plusieurs années que vous êtes à l'origine de cette idée voulant qu'il faille passer par une loi? Vous pouvez simplement répondre par oui ou par non.

M. Graham : Honnêtement, je ne le pense pas. Nous aimerions croire que nos écrits sont lus et qu'ils influencent les lecteurs, mais je pense que d'autres forces sont intervenues.

Le sénateur Dallaire : Je ne veux pas paraître désinvolte, mais revenons sur la consultation d'une journée. Je ne veux pas m'étendre trop sur le sujet, mais j'essaie de comprendre comment le processus s'est effectivement déroulé. En Colombie-Britannique, vous comptez quelque 250 nations qui ont toutes été autorisées à déléguer deux personnes pour cette rencontre d'une journée. Si tout le monde s'est rendu à cette invitation, vous avez donc dû accueillir 500 personnes en une seule journée pour faire tout ce travail.

M. Graham : Il y a eu trois ateliers en Colombie-Britannique. En tout, nous en avons eu 13. En Colombie-Britannique, il y en a eu trois, mais en Ontario il n'y en a eu que deux étant donné le nombre et la taille des Premières nations.

Le sénateur Dallaire : Combien de personnes étaient présentes lors de ces ateliers?

M. Graham : Je pense qu'il y en a eu 540 en tout, pour les 13 séances, ou à peu près. C'est dans notre rapport.

Le sénateur Dallaire : Et tout le monde a eu la chance de participer dans cette seule journée?

M. Graham : Dans les Territoires du Nord-Ouest, il n'y a que deux Premières nations et nous avons donc accueilli cinq ou six personnes.

Le sénateur Dallaire : Vous avez recommandé que le ministre fasse une déclaration sur la procédure d'élaboration des règlements, mais les gens d'AINC travaillent auprès des Premières nations depuis plus d'un siècle. On aurait donc pu penser qu'ils seraient assez malins pour ouvrir leur jeu avant de donner un grand coup de marteau sur la tête de ceux avec qui il y a déjà beaucoup de frictions. C'est pas merveilleux, ça, de tenir la main du ministre dans le feu et de lui demander d'expliquer comment les choses vont se dérouler?

Je ne comprends pas cette démarche, si ce n'est que vous avez besoin de la loi pour créer les règlements — je pense — parce que cette formule ne fournit aucune garantie de financement. Vous aurez une loi qui n'assurera pas de financement et qui ne donnera aucune garantie du côté des budgets de F & E. Songez aux ententes de traité qui comportent une clause de mise en œuvre outre que, dans la plupart des accords de financement appliqués par AINC, il n'y a même pas de disposition de mise en œuvre.

Could we not achieve this without going through the trauma of a legislative process and create more frictions by it? Does the minister not already have enough authority to implement these regulations and to create these regulations to meet essentially the governance dimension and the hammer to implement them?

Mr. Graham: I suppose you had better ask the legal folks at Justice Canada. I would assume the answer would be no. They do not have the legal authority, and that is why we are bringing in Bill S-11. I frankly do not know of any acts, and I have been around this for 10 years. I do not know of any act that would allow for the comprehensive regulatory kind of regime you would need for water.

This water legislation and regulations are highly complicated. In Ontario, we are probably dealing with thousands of pages, when you add up all the regulations and acts. What is involved here are police-like powers. We have powers of search and seizure, powers of throwing people in jail, so you really need a firm legislative base if you want to do that. These are powers that are *in extremis*. They would be rarely used, if anything. The regulators do fine municipalities from time to time, but the fines tend to be relatively small.

Senator Dallaire: You are bringing in this extraordinary instrument to implement the regulatory means of guaranteeing safe water, yet the tools to make it work are not in the hands of the people who will be held accountable. You speak of a third party that might be able to be that intermediary.

Do we have such an example of a commission or a commissioner who would be able to have that much power to influence the government? If we are looking at the commissioners who already exist, the way they are being fired left, right and centre and how their recommendations are being overruled by cabinet, I would not put much faith in it.

Mr. Graham: I doubt if the federal government would ever agree to have some sort of arbitrator make a firm decision on finance, and say, "This First Nation will get this O&M." I do not think the federal government will ever agree to that. However, they might agree to have some sort of advisory commission, very much like the Australians do in their fiscal transfers between the states and the Commonwealth. In Canada, we have not been very imaginative on this issue. We are one of the oldest federations in the world, and maybe that is why. We are caught in the 19th century, where other later federations have managed to do much better at this fiscal transfer stuff than we.

Senator Dallaire: It is a shame none of that is in this.

Senator Brazeau: Welcome, Ms. Fulford and Mr. Graham.

Ne pourrions-nous pas parvenir au même résultat sans avoir à souffrir les affres d'un processus législatif et sans aggraver les frictions avec les Premières nations? Le ministre n'a-t-il déjà pas le pouvoir voulu pour prendre de tels règlements et les mettre en œuvre afin de régler les problèmes de gouvernance et d'application de la législation?

M. Graham : Il faudrait sans doute mieux que vous posiez cette question aux avocats de Justice Canada. J'aurais tendance à vous répondre par la négative. Le ministère n'a pas le pouvoir légal d'agir ainsi et c'est pour cela que ce projet de loi S-11 est proposé. Je ne connais pas une seule loi — et ça fait 10 ans que je travaille là-dedans — permettant de mettre en œuvre le genre de régime réglementaire exhaustif qui s'impose dans le cas de l'eau.

La loi et les règlements concernant l'eau sont particulièrement complexes. En Ontario, ce type de législation représente des milliers de pages, quand on tient compte des règlements et des lois. Ici, il est question de pouvoirs s'apparentant à des pouvoirs de police. On parle de perquisitions et de saisies, de la possibilité de jeter des gens en prison, raisons pour lesquelles il faut pouvoir s'appuyer sur une base législative très solide. Il s'agit de pouvoirs dits *in extremis*, de dernière limite. Normalement, ils ne sont utilisés que très rarement, voire jamais. Il arrive que les organismes de réglementation imposent des amendes aux municipalités, mais celles-ci sont relativement faibles.

Le sénateur Dallaire : Vous faites intervenir cet instrument extraordinaire pour mettre en œuvre des dispositions réglementaires visant à garantir la salubrité de l'eau, mais ceux qui auront des comptes à rendre à cet égard ne disposeront même pas des outils nécessaires pour s'acquitter de leur tâche. Vous avez parlé d'un tiers qui pourrait jouer un rôle d'intermédiaire.

Pourriez-vous nous donner l'exemple d'une telle commission ou d'un tel commissaire en mesure d'exercer de tels pouvoirs et d'influencer le gouvernement? Songez aux commissaires qui existent actuellement, voyez la façon dont le Cabinet les congédie et fait fi de leurs recommandations. Personnellement, je n'aurais pas beaucoup confiance dans cette formule.

M. Graham : Je doute que le gouvernement en vienne jamais à être d'accord avec un arbitre qui rendrait une décision exécutoire en matière de financement du genre : « Cette Première nation doit obtenir un budget F & E de tant. » Je ne crois pas que le gouvernement fédéral sera jamais d'accord avec cela. Toutefois, il pourrait être d'accord avec la mise sur pied d'une commission consultative, un peu comme les Australiens l'ont fait pour leurs transferts fiscaux entre le Commonwealth et les États. Au Canada, nous n'avons jamais fait preuve d'une grande imagination à cet égard, ce qui s'explique peut-être par le fait que nous sommes l'une des plus vieilles fédérations du monde. Nous en sommes encore au XIX^e siècle, tandis que des fédérations plus jeunes se sont mieux débrouillées que nous sur le plan des transferts fiscaux.

Le sénateur Dallaire : C'est malheureux qu'on ne retrouve rien de cela dans ce cas.

Le sénateur Brazeau : Bienvenue parmi nous, madame Fulford et monsieur Graham.

What I heard is that the current regime is not working. At page 7 of your PowerPoint presentation, you list points as a way to move ahead. Would you agree that by the federal government and First Nations communities jointly developing the regulations, many of these points would be addressed?

You talked about the engagement summary, and if I heard you correctly, the Institute on Governance prepared these documents.

Mr. Graham: We prepared the summaries.

Senator Brazeau: I can see that the participants from British Columbia commented that the regulations could be tailor made to B.C. communities. Some provinces noted it would be easier to use provincial regulations because they are already in place and most groups agreed in principle that a regulatory regime was the way to go. Some groups believed that provincial regulations could be used to meet the regulations and standards off reserve and most participants supported a regional approach. Manitoba groups said that provincial standards already exist and could be a starting point and they supported the concept of a regulatory regime. Those are the pros.

Yesterday, we heard from the regional chief from Ontario speaking who spoke on behalf of the Ontario chiefs. This evening, we heard from a representative speaking on behalf of the B.C. chiefs and also a representative speaking on behalf of the Manitoba chiefs. When I look at the pros in the engagement summary that you prepared, it seems to me that most of the participants in the engagement sessions essentially supported the process that is being suggested in Bill S-11.

I do not want you to be in conflict with the testimony that others provided, but can you tell me why there is such a disconnect between what you are saying and what we have heard from the chiefs?

Mr. Graham: You had to be there at some of the sessions. Some of them went much better than others. In Alberta, there was, in effect, no dialogue. There were simply chiefs standing up for the first morning; we never did get to the agenda; they made their case over and over again for a whole variety of reasons; and then they just closed it down at noon. That was the Alberta session.

At the one Ontario session I attended in Thunder Bay, they wanted to demonstrate the fact that this water is very sacred to us. They spent much of the first morning with a whole series of cultural manifestations of the importance of the sacred water. Again, we never really got to the agenda items and did not get into the dialogue. On the other hand, on the three occasions we were in British Columbia, the agenda was pretty well followed. We were able to get some interesting conversations going. Therefore, it was quite uneven, senator.

Je retiens de ce que vous avez dit que l'actuel régime ne fonctionne pas. À la page 7 de votre diaporama, vous proposez ce qu'il faudrait faire dans l'avenir. Seriez-vous d'accord pour dire qu'en confiant la préparation des règlements conjointement au gouvernement fédéral et aux communautés de Premières nations, un grand nombre de ces problèmes seraient automatiquement réglés?

Si je vous ai bien compris à propos du résumé des ateliers, c'est l'Institut sur la gouvernance qui a rédigé ces documents.

M. Graham : C'est nous qui les avons rédigés.

Le sénateur Brazeau : Je vois ici que les participants de la Colombie-Britannique ont indiqué que les règlements pourraient être adaptés aux communautés de la province. Ailleurs, les gens ont dit qu'il serait plus facile d'appliquer les règlements provinciaux qui existent déjà et la plupart des groupes sont tombés d'accord sur le principe d'un régime réglementaire. Certains groupes estiment que la réglementation provinciale pourrait s'appliquer en dehors des réserves et la plupart des participants se sont dits d'accord avec une démarche régionale. Au Manitoba, des groupes ont dit que les normes provinciales existent déjà et qu'elles pourraient servir de point de départ, d'où leur adhésion à la notion de régime réglementaire. Voilà pour ceux qui étaient pour.

Hier, nous avons accueilli le chef régional de l'Ontario qui s'est exprimé au nom de tous les chefs de la province. Ce soir, nous avons entendu le représentant des chefs de la Colombie-Britannique et un autre qui s'est exprimé au nom des chefs du Manitoba. Quand on voit tous ceux qui se sont prononcés en faveur d'un tel régime dans le résumé que vous avez rédigé, j'ai l'impression que la plupart des participants à vos séances sont d'accord avec le processus proposé dans le projet de loi S-11.

Je ne veux pas vous mettre en position de devoir contredire ce que d'autres nous ont déclaré, mais pourriez-vous m'expliquer cette grande différence entre ce que vous soutenez et ce que les chefs nous ont dit?

M. Graham : Il aurait fallu que vous participiez à certaines séances. Certaines se sont mieux déroulées que d'autres. En Alberta, il n'y a eu véritablement aucun dialogue. Des chefs se sont simplement présentés pour la première matinée; nous n'avons jamais entamé l'ordre du jour; ils sont revenus encore et encore sur leur situation, pour toute une diversité de raisons, puis ils ont mis un terme à la séance à midi. C'est comme ça que les choses se sont déroulées en Alberta.

Dans une séance qui a eu lieu en Ontario, à Thunder Bay, où j'étais présent, les participants ont voulu nous faire la démonstration du caractère sacré que l'eau revêt pour eux. Ils ont consacré la plus grande partie de la première matinée à toute une série de manifestations cérémonielles axées sur l'importance de l'eau sacrée. Là non plus, nous n'avons jamais pu entamer l'ordre du jour et il n'y a pas eu de dialogue. En revanche, dans les trois ateliers de la Colombie-Britannique, nous avons assez bien suivi l'ordre du jour. Nous avons pu avoir des échanges intéressants. Tout cela pour dire, sénateur, que les choses ne se sont pas déroulées partout de la même façon.

Again, I do not think asking whether the consultation was adequate is the right issue to discuss. The right issue is what we have to do to go forward. The only basis to go forward is some sort of partnership.

One may say, "Gosh, maybe we should have had a partnership from the beginning. Maybe we should have gone to Quebec and worked with them from the beginning, developed the act and the regulations and figured out that we needed something to get the acts and regulations together." Maybe in retrospect, that should have happened. However, for whatever reason it did not and I still think that, given all the capital and political effort that has gone into this, the best option is to move forward with this and go with the regions that want to move forward. If Manitoba does not want to do that, that is fine. If Alberta does not, that is fine. However, let us pick a region that does want to go forward, develop the regulations in partnership, come up with innovative solutions that are better than what we have now, and say to the rest, "We are willing to talk to you about something made in Manitoba. Are you willing to sit down with us?"

That is the best way to go forward, given the amount of energy and time spent. We need innovative solutions. The status quo is simply unacceptable. To suggest that the solution is to get everything up to speed before we even talk about regulations is a non-starter. You will never get there. It will take a century to see the safe drinking water act in place.

There should be no illusions to that effect. You will not get there if you say everything must be brought up to standards first, before we even talk about regulations. You will never get there.

Senator Brazeau: If this bill were passed by joint development of the regulations, do you believe that the points you enumerated on page 7 of your presentation could be addressed and rectified?

Mr. Graham: I think the federal government should be proactive on those points, saying, "We heard you, First Nations. You were very eloquent and we are willing to engage you on those points. We are willing to talk about O&M. We are willing to talk about the fact that when we bring in the regulations, not everyone will be up to scratch. How will we deal with that? We are willing to talk about how we will regulate this and what sorts of instruments we will have, and we are open to it; we are open to anything."

Ms. Fulford: There was agreement to that regionally based approach. The challenge was with engagement versus consultation. The summary is even called a Summary of the Engagement Sessions, not the consultations. The information we heard from those sessions was very positive but the approach was not something for which there was agreement. It was not consultation; it was engagement.

Je ne pense cependant pas que la vraie question soit de savoir si la consultation a été suffisante. La vraie question, c'est ce qu'il faut faire à partir d'ici et cela passe par une forme de partenariat.

On pourrait nous rétorquer qu'il aurait fallu instaurer un tel partenariat dès le début. Qu'il aurait peut-être fallu travailler dès le début avec le Québec pour rédiger une loi et des règlements et voir ce qu'il fallait faire pour réaliser un tel exercice. Quand on regarde les choses a posteriori, c'est peut-être ce qu'il aurait fallu faire. Pour une raison ou pour une autre, ça ne s'est pas fait, mais compte tenu des fonds et des efforts politiques qui ont été investis là-dedans, le mieux est de partir sur cette base et d'appliquer cette formule dans les régions qui sont disposées à le faire. Pas de problème si le Manitoba rejette cette formule. Pas de problème si c'est la même chose en Alberta. Cela étant, on pourrait choisir une région qui est disposée à élaborer la réglementation en partenariat avec les autres intervenants pour trouver des solutions novatrices meilleures que la formule actuelle afin que nous puissions dire à toutes les autres Premières nations : « Nous sommes prêts à vous parler de ce qui s'est fait au Manitoba, par exemple, mais êtes-vous disposées à vous asseoir avec nous pour cela? »

Compte tenu de toute l'énergie et de tout le temps jusqu'ici consacrés à cet exercice, c'est la meilleure façon de s'engager sur la voie de demain. Il faut trouver des solutions novatrices. Le statu quo est tout simplement inacceptable. Ce qui ne marcherait pas, ce serait de vouloir tout mettre en œuvre avant même de parler de la réglementation. On n'y parviendra jamais et il faudrait un siècle pour que la loi encadrant la salubrité de l'eau potable soit mise en œuvre

Il ne faut pas se faire d'illusions à cet égard. Ça ne marchera pas si on commence par dire qu'il faut commencer par respecter les normes partout, et cela avant même de commencer à parler de règlements. Si vous faites ça, vous n'y arriverez jamais.

Le sénateur Brazeau : Si ce projet de loi était adopté à la faveur de la rédaction conjointe de règlements, pensez-vous que les aspects que vous avez mentionnés à la page 7 de votre exposé pourraient être corrigés?

M. Graham : J'estime que le gouvernement fédéral doit se montrer proactif sur ces points. En disant aux Premières nations : « Nous vous comprenons, vous avez éloquentement présenté votre position et nous sommes prêts à travailler avec vous sur ces différents aspects. Nous sommes disposés à parler de budget de F & E. Nous sommes ouverts à l'idée qu'au moment de la mise en œuvre des règlements, tout le monde ne sera pas au même niveau. En revanche, qu'allons-nous faire à cet égard? Nous sommes prêts à voir comment nous allons réglementer tout cela et de quel genre d'instruments nous disposons. Nous sommes ouverts à tout cela; nous sommes ouverts à tout. »

Mme Fulford : Cette démarche à caractère régional a fait l'objet d'une entente. Le résumé porte même le titre de Résumé des ateliers axés sur la participation et il n'est pas question de consultations. Lors de ces séances, nous avons recueilli des informations très intéressantes, mais il n'y a pas eu accord au sujet de l'approche. Ce n'était pas une consultation, c'était une série d'ateliers axés sur la participation.

Senator Dallaire: With the process you have been describing, do we have to go through the legislation to do that or can we move down that road and, once we have people on board, provide legislation that would meet a lot of what you have been describing?

Mr. Graham: That is an option. Maybe the minister is the best person to talk to that option and about whether that would be feasible.

One of the things that should be in my slide 3 would be that the government would also — going through this regulatory process in developing it — be open to changing the bill if needed; in the process of going through the regulations, the government would look at changes to the bill, as well.

Senator Dallaire: That is where I thought he had the authority.

Mr. Graham: The government could then say, “We are even willing to change the bill, but having the umbrella act certainly helps set a framework.” Given the effort we have gone through and the political capital we have spent, I think the way forward is to pass the bill and take a region or two regions and work with them to see if they can come up with some regulations.

The Chair: Would a stated review period suffice?

Mr. Graham: Like a sunset clause of, say, five years?

The Chair: Yes, a review of it.

Mr. Graham: I do not have a lot of experience with sunset clauses. I am not sure whether they work well. I am not particularly expert on whether sunset clauses are good or bad, but if that will give comfort to people, I think it is worth discussing.

Senator Raine: Thank you. Being a novice in terms of water regulations, I am wondering if you could summarize or put to me why legislation is required to have an effective water and waste water protection regime.

Mr. Graham: You can throw people in jail. You can fine them fairly significant amounts of money. You can order them to spend money. You can do all kinds of police like things. This is a very coercive — *in extremis* — type of government legislation.

You need regulations. You cannot search a car or a water installation without having the legislative basis for saying, “Yes, I as an official have the legislative powers to be able to do these things.” These are coercive powers. This is not giving out money to build water plants. You do not need legislation to do that. You need legislation to throw Senator Nancy Greene Raine in jail. That is where you need a legislative basis.

Le sénateur Dallaire : Devez-vous passer par la voie législative pour appliquer le processus que vous avez décrit ou commencer par créer l’unanimité avant de passer à la loi pour réaliser une grande partie de tout ce que vous avez décrit?

M. Graham : Ce serait une option. Le ministre est en fait le mieux placé pour parler de cette option et savoir si elle est réalisable.

Il aurait fallu ajouter à la diapositive 3 qu’à l’étape de la mise en œuvre du processus réglementaire, le gouvernement serait disposé à modifier le projet de loi si besoin était. Autrement dit, au moment de passer à la réglementation, le gouvernement pourrait aussi envisager d’apporter des changements au projet de loi.

Le sénateur Dallaire : C’est pour ça que je pensais qu’il était déjà investi des pouvoirs nécessaires.

M. Graham : Le gouvernement pourrait alors dire qu’il est même prêt à modifier le projet de loi, mais que l’existence d’une loi-cadre contribuerait, par définition, à mettre un cadre en place. Compte tenu de tous les efforts qui ont été déployés et du capital politique qui a été investi dans ce projet, j’estime que le mieux serait d’adopter ce projet de loi avant de sélectionner une région ou deux afin de voir, dans un exercice conjoint, s’il est possible de parvenir à des règlements.

Le président : Est-ce que le fait de mentionner une période fixe pour l’examen de la loi suffirait?

M. Graham : Comme une clause d’extinction à terme de cinq ans, par exemple?

Le président : Oui, une échéance d’examen.

M. Graham : Je ne connais pas beaucoup les clauses d’extinction. Je ne suis pas sûr qu’elles fonctionnent très bien. Je ne suis pas particulièrement expert du sujet et je ne peux pas dire si de telles clauses sont bonnes ou mauvaises, mais si elles peuvent en rassurer certains, alors il vaut la peine d’envisager cette solution.

Le sénateur Raine : Merci. Comme je suis néophyte en matière de réglementation de l’eau, j’aimerais que vous m’expliquiez succinctement pourquoi un régime efficace de protection de l’eau potable et de gestion des eaux d’égout doit nécessairement passer par l’adoption d’une loi.

M. Graham : Parce que ça permet d’imposer des peines d’emprisonnement. On peut aussi imposer des amendes assez lourdes. On peut exiger des opérateurs qu’ils dépensent un certain montant dans les installations. Une loi confère toutes sortes de pouvoirs de police. Il s’agit d’une loi particulièrement coercitive, d’extrême limite.

Il faut des règlements. Il n’est pas possible de perquisitionner une voiture ou une installation de traitement des eaux si l’on ne s’appuie pas sur des dispositions législatives conférant aux fonctionnaires certains pouvoirs législatifs qui les habilitent à agir de la sorte. Il s’agit de pouvoirs coercitifs. Il n’est pas ici question de débloquer des fonds pour permettre la construction d’usines de traitements des eaux. Pour cela, il n’est pas nécessaire

Senator Raine: Listening to this as a First Nations people, I may think “I do not want my friends to go to jail. We just want clean water.” How does having a regulatory regime in place make it more likely that the proper resources will flow to build the infrastructure needed?

Mr. Graham: If you had a regulatory regime in place, it would be a positive factor for driving more federal investments. You will never get any federal official to say that, let alone anyone from the Department of Finance. It stands to reason that if you went through all trouble to develop regulations, which took you two years and occurred with great fanfare, and someone said to the minister that one-half of the First Nations do not meet the standards. What will the minister do? I think the ministers will tell his officials to get those people up to standard so they are within the regulatory regime. I think it will drive investment not inhibit it. No federal official will ever say that.

My experience having worked as a federal official is that this will drive federal investment, not inhibit it. You have gone to the trouble of saying this is a health and safety issue and everyone asks why these guys are not up to standards to do the regulatory regime that you want them to do. I think it will drive investments.

Senator Banks: Senator Raine has asked my question. What is the magic in this? We have to understand that this government and other governments before it, as far back as you want to go, have failed utterly in addressing this issue. We have not done it: The Liberals did not do it, the P.C.s did not do it, and the Conservatives have not either. We have failed.

Mr. Graham has said that we need something with some teeth in it.

The reason that Corn Flakes does not make us sick is that the president of Kellogg’s knows he will go to jail if his food makes people sick. He does not do it because he is a good guy. I am exaggerating slightly for effect. The fact is that when people make stuff that we consume, there is a legal means of proceeding against them if they put stuff in a package or a bottle that makes us sick. They, therefore, take great care not to do that. I think that is what Mr. Graham is getting at.

You have said emphatically, over and over again, that, absent legislation with teeth, we will never ever get it done. I agree with that. I just question whether the legislation with teeth has to have all of those relatively draconian things in place, including the abrogation of, derogation from, rights — the right to impose management, the right to require First Nations to do things that they might not want to do —, which is what this does.

de s’appuyer sur une loi. En revanche, une loi serait nécessaire pour emprisonner le sénateur Nancy Greene Raine. C’est pour cela qu’il faut s’appuyer sur une loi.

Le sénateur Raine : Les Premières nations nous disent qu’elles ne veulent pas envoyer leurs amis en prison, qu’elles veulent simplement de l’eau salubre. En quoi un régime réglementaire va-t-il garantir l’acheminement des ressources nécessaires pour construire les infrastructures qui s’imposent?

M. Graham : Un tel régime réglementaire favoriserait l’injection de fonds fédéraux. Jamais aucun fonctionnaire fédéral ne vous le dira et encore moins ceux du ministère des Finances. Savez-vous ce que ferait le ministre si, après que vous aurez passé deux ans à claironner que vous rédigez des règlements, quelqu’un lui disait que la moitié des Premières nations ne répondent pas aux normes? Eh bien moi, je crois que le ministre dirait à ses fonctionnaires d’amener tous ces gens-là aux normes précisées dans la réglementation. Dès lors, j’estime que le régime réglementaire favoriserait les investissements, plutôt que de les contrecarrer. Aucun fonctionnaire fédéral ne vous dira jamais cela.

Si je me fie sur mon expérience de collaboration avec les fonctionnaires fédéraux, je peux affirmer qu’un régime de ce genre attirera les investissements et non le contraire. Si, après tous ces efforts montrant bien qu’il s’agit là d’une question de santé et de sécurité, on demande pourquoi certains ne sont pas conformes aux normes établies dans le régime réglementaire, il faudra certainement corriger la situation. Je pense donc que ça va favoriser les investissements.

Le sénateur Banks : Le sénateur Raine a posé ma question. Qu’y a-t-il de magique dans cette formule? Il faut bien être conscient que ce gouvernement et ceux qui l’ont précédé, aussi loin que vous voudrez bien remonter dans le temps, ont formidablement échoué dans leurs tentatives visant à s’attaquer à cette question. Personne n’a réussi, pas plus les libéraux et les progressistes-conservateurs que les conservateurs d’aujourd’hui. Nous avons tous échoué.

M. Graham a dit qu’il fallait adopter une législation exécutable.

Si les céréales de Kellogg ne nous rendent pas malades, c’est que le président de la compagnie sait très bien qu’il risque d’être emprisonné si ses flocons rendent les gens malades. Il veille à la salubrité parce que c’est un bon gars. Je force un peu le trait pour illustrer mon propos. En réalité, nous disposons des moyens légaux nécessaires pour poursuivre les fabricants de produits alimentaires qui mettraient dans leurs bouteilles ou leurs emballages des substances susceptibles de nous rendre malades. C’est pour ça qu’ils veillent à ne pas le faire. Je crois que c’est ça que M. Graham veut nous dire.

Vous n’avez eu de cesse de répéter que nous n’y arriverons pas sans une loi musclée. Je suis d’accord avec ça. En revanche, je me demande si une loi digne de ce nom doit comporter toutes les dispositions draconiennes envisagées ici, y compris l’abrogation de certains droits ou la dérogation à des droits et la possibilité d’imposer un modèle de gestion ou d’exiger que les Premières nations fassent certaines choses qu’elles ne voudraient pas.

I agree we need legislation with teeth. We need enforcement legislation. I just do not think we need this kind of hammer in it and this kind of abrogation of rights. That is not a question.

The Chair: It is a comment, and a worthwhile one.

Senator Brazeau: I have a comment, for the record. I wholeheartedly agree with Senator Banks that successive governments have failed First Nations people on this issue. However, this government is trying to fix it.

The Chair: Mr. Graham, Ms. Fulford, thank you very much for your excellent participation here this evening. We thank you for coming and taking the time. It was very informative. I am glad you were part of our witness panel.

Mr. Graham: You can thank your excellent staff.

The Chair: They make me look good, and that is not easy.

Senator Patterson, I will deal with your issue at the steering committee.

The meeting is adjourned.

(The committee adjourned.)

Je suis d'accord cependant pour dire qu'il faut une loi musclée. Il faut une loi pouvant être appliquée. Je ne crois pas qu'il faille aller jusqu'à inclure dans ce texte de loi un texte marteau-pilon ni à prévoir l'annihilation de certains droits. Ce n'était pas une question.

Le président : C'était une remarque et fort valable par ailleurs.

Le sénateur Brazeau : J'ai une remarque à faire, pour mémoire. Je suis entièrement d'accord avec ce que le sénateur Banks a dit au sujet des gouvernements successifs qui ont abandonné les Premières nations dans le dossier de l'eau. Quoi qu'il en soit, ce gouvernement, lui, essaie de régler le problème.

Le président : Monsieur Graham et madame Fulford, merci beaucoup à vous deux d'avoir participé à cette réunion. Merci de vous être déplacés et d'avoir pris le temps pour cela. Tout cela a été très instructif et je suis heureux que vous ayez fait partie de nos témoins.

M. Graham : Vous pourrez remercier votre personnel qui fait un excellent travail.

Le président : Il me fait bien paraître et je sais que ce n'est pas facile.

Sénateur Patterson, je vais traiter la question que vous avez soulevée au comité de direction.

La séance est levée.

(La séance est levée.)

Chiefs of Ontario:

Angus Toulouse, Regional Chief of Ontario;
Johanna Lazore, Senior Advisor.

Wednesday, February 9, 2011

Assembly of Manitoba Chiefs:

Ron Evans, Grand Chief.

Union of British Columbia Indian Chiefs:

Chief Robert Chamberlin, Vice-President.

Institute on Governance:

John Graham, Senior Associate;
Jane Fulford, Vice-President, Aboriginal Governance.

Chefs de l'Ontario :

Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario;
Johanna Lazore, conseillère principale.

Le mercredi 9 février 2011

Assemblée des chefs Manitobains :

Ron Evans, grand chef.

Union des chefs indiens de la Colombie-Britannique :

Chef Robert Chamberlin, vice-président.

Institut sur la gouvernance :

John Graham, associé principal;
Jane Fulford, vice-présidente, Gouvernance autochtone.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Wednesday, February 2, 2011

Indian and Northern Affairs Canada:

Christine Cram, Assistant Deputy Minister, Education and Social Development Programs and Partnerships;

Karl Carisse, Senior Director, Strategic Initiatives Directorate, Community Infrastructure Branch, Education and Social Development Programs and Partnerships.

Health Canada:

Shelagh Jane Woods, Director General, Primary Health Care and Public Health, First Nations and Inuit Health Branch.

Department of Justice Canada:

Paul Salembier, General Counsel.

Tuesday, February 8, 2011

Assembly of First Nations:

Shawn (A-in-chut) Atleo, National Chief;

David Nahwegahbow, Senior Legal Counsel;

Irving Leblanc, Director of Infrastructure.

(Continued on previous page)

TÉMOINS

Le mercredi 2 février 2011

Affaires indiennes et du Nord Canada :

Christine Cram, sous-ministre adjointe, Programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social;

Karl Carisse, directeur principal, Direction des initiatives stratégiques, Direction générale des infrastructures communautaires, Programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social.

Santé Canada :

Shelagh Jane Woods, directrice générale, Direction des soins de santé primaires et de la santé publique, Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits.

Ministère de la Justice Canada :

Paul Salembier, avocat général.

Le mardi 8 février 2011

Assemblée des Premières Nations :

Shawn (A-in-chut) Atleo, chef national;

David Nahwegahbow, conseiller juridique principal;

Irving Leblanc, directeur des Infrastructures.

(Suite à la page précédente)