SENATE SÉNAT

CANADA

First Session
Forty-first Parliament, 2011-12

*Proceedings of the Standing Senate Committee on*

# ABORIGINAL PEOPLES

*Chair:*
The Honourable VERNON WHITE

Tuesday, October 30, 2012 (in camera)
Tuesday, November 6, 2012
Wednesday, November 7, 2012

Issue No. 26

*Seventeenth and eighteenth meetings on:*
Legal and political recognition of Métis identity in Canada

*First meeting on:*
The subject-matter of those elements contained in Division 8 of Part 4 of Bill C-45, A second Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on March 29, 2012 and other measures

APPEARING:
The Honourable John Duncan, P.C., M.P.,
Minister of Indian Affairs
and Northern Development,
Minister of the Canadian Northern Economic Development Agency and Federal Interlocutor for Métis and Non-Status Indians

INCLUDING:
THE NINTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Additions to Reserve: Expediting the Process)

WITNESSES:
(*See back cover*)

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

*Délibérations du Comité sénatorial permanent des*

# PEUPLES AUTOCHTONES

*Président :*
L'honorable VERNON WHITE

Le mardi 30 octobre 2012 (à huis clos)
Le mardi 6 novembre 2012
Le mercredi 7 octobre 2012

Fascicule n° 26

*Dix-septième et dix-huitième réunions concernant :*
La reconnaissance juridique et politique de l'identité des Métis au Canada

*Première réunion concernant :*
La teneur des éléments de la Section 8 de la Partie 4 du projet de loi C-45, Loi n° 2 portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 29 mars 2012 et mettant en œuvre d'autres mesures

COMPARAÎT :
L'honorable John Duncan, C.P.,
député, ministre des Affaires autochtones
et développement du Nord canadien,
ministre de l'Agence canadienne de développement économique du Nord et interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits

Y COMPRIS :
LE NEUVIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Ajouts aux réserves : accélérer le processus)

TÉMOINS :
(*Voir à l'endos*)

49766-49788-49799

STANDING SENATE COMMITTEE ON ABORIGINAL PEOPLES

The Honourable Vernon White, *Chair*

The Honourable Lillian Eva Dyck, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

| | |
|---|---|
| Ataullahjan | Lovelace Nicholas |
| Brazeau | Raine |
| Campbell | Rivest |
| * Cowan (or Tardif) | Sibbeston |
| * LeBreton, P.C. (or Carignan) | Tkachuk |
| | Watt |

*Ex officio members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 12-5, membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Tkachuk replaced the Honourable Senator Patterson (*November 7, 2012*).

The Honourable Senator Rivard replaced the Honourable Senator Demers (*November 7, 2012*).

The Honourable Senator St. Germain, P.C., retired (*November 6, 2012*).

The Honourable Senator Campbell replaced the Honourable Senator Cordy (*October 30, 2012*).

The Honourable Senator Patterson replaced the Honourable Senator Martin (*October 30, 2012*).

The Honourable Senator Martin replaced the Honourable Senator Patterson (*October 30, 2012*).

The Honourable Senator Cordy replaced the Honourable Senator Campbell (*October 29, 2012*).

The Honourable Senator Campbell replaced the Honourable Senator Munson (*October 24, 2012*).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES PEUPLES AUTOCHTONES

*Président :* L'honorable Vernon White

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

et

Les honorables sénateurs :

| | |
|---|---|
| Ataullahjan | Lovelace Nicholas |
| Brazeau | Raine |
| Campbell | Rivard |
| * Cowan (ou Tardif) | Sibbeston |
| * LeBreton, C.P. (ou Carignan) | Tkachuk |
| | Watt |

* Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 12-5 du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Tkachuk a remplacé l'honorable sénateur Patterson (*le 7 novembre 2012*).

L'honorable sénateur Rivard a remplacé l'honorable sénateur Demers (*le 7 novembre 2012*).

L'honorable sénateur St. Germain, C.P., retiré (*le 6 novembre 2012*).

L'honorable sénateur Campbell a remplacé l'honorable sénateur Cordy (*le 30 octobre 2012*).

L'honorable sénateur Patterson a remplacé l'honorable sénateur Martin (*le 30 octobre 2012*).

L'honorable sénateur Martin a remplacé l'honorable sénateur Patterson (*le 30 octobre 2012*).

L'honorable sénateur Cordy a remplacé l'honorable sénateur Campbell (*le 29 octobre 2012*).

L'honorable sénateur Campbell a remplacé l'honorable sénateur Munson (*le 24 octobre 2012*).

Published by the Senate of Canada
Available on the Internet: http://www.parl.gc.ca

Publié par le Sénat du Canada
Disponible sur internet: http://www.parl.gc.ca

## ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate Tuesday, October 30, 2012:*

The Honourable Senator Carignan moved, seconded by the Honourable Senator Poirier:

That, in accordance with rule 10-11(1), the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine the subject-matter of all of Bill C-45, A second Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on March 29, 2012 and other measures, introduced in the House of Commons on October 18, 2012, in advance of the said bill coming before the Senate;

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to sit for the purposes of its study of the subject-matter of Bill C-45 even though the Senate may then be sitting, with the application of rule 12-18(1) being suspended in relation thereto; and

That, in addition, and notwithstanding any normal practice:

1. The following committees be separately authorized to examine the subject-matter of the following elements contained in Bill C-45 in advance of it coming before the Senate:

(a) the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce: those elements contained in Divisions 1, 3, 6 and 14 of Part 4;

(b) the Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources: those elements contained in Divisions 4, 18 and 21 of Part 4;

(c) the Standing Senate Committee on Transport and Communications: those elements contained in Divisions 5, 12 and 20 of Part 4;

(d) the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples: those elements contained in Division 8 of Part 4; and

(e) the Standing Senate Committee on Agriculture and Forestry: those elements contained in Division 19 of Part 4;

2. The various committees listed in point one that are authorized to examine the subject-matter of particular elements of Bill C-45 submit their final reports to the Senate no later than November 30, 2012; and

3. As the reports from the various committees authorized to examine the subject-matter of particular elements of Bill C-45 are tabled in the Senate, they be deemed referred to the Standing Senate Committee on National Finance so that it may take those reports into consideration during its study of the subject-matter of all of Bill C- 45.

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

## ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 30 octobre 2012 :

L'honorable sénateur Carignan propose, appuyé par l'honorable sénateur Poirier,

Que, conformément à l'article 10-11(1) du Règlement, le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à examiner la teneur complète du projet de loi C-45, Loi n° 2 portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 29 mars 2012 et mettant en œuvre d'autres mesures, déposé à la Chambre des communes le 18 octobre 2012, avant que ce projet de loi soit présenté au Sénat;

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à siéger pour les fins de son examen de la teneur du projet de loi C-45 même si le Sénat siège à ce moment-là, l'application de l'article 12-18(1) du Règlement étant suspendue à cet égard;

Que, de plus, et nonobstant toute pratique habituelle :

1. Les comités suivants soient individuellement autorisés à examiner la teneur des éléments suivants du projet de loi C-45 avant qu'il soit présenté au Sénat :

a) le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce : les éléments des Sections 1, 3, 6 et 14 de la Partie 4;

b) le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles : les éléments des Sections 4, 18 et 21 de la Partie 4;

c) le Comité sénatorial permanent des transports et des communications : les éléments des Sections 5, 12 et 20 de la Partie 4;

d) le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones : les éléments de la Section 8 de la Partie 4;

e) Le Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts : les éléments de la Section 19 de la Partie 4;

2. Chacun des différents comités indiqués au point numéro un, qui sont autorisés à examiner la teneur de certains éléments du projet de loi C-45, soumette son rapport final au Sénat au plus tard le 30 novembre 2012;

3. Au fur et à mesure que les rapports des comités autorisés à examiner la teneur de certains éléments du projet de loi C-45 seront déposés au Sénat, ces rapports soient renvoyés d'office au Comité sénatorial permanent des finances nationales afin que ce comité puisse les prendre en considération au cours de son examen de la teneur complète du projet de loi C-45.

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

*Le greffier du Sénat,*

Gary W. O'Brien

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, October 30, 2012
(55)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day, in camera, at 9:33 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, Cordy, Demers, Dyck, Martin, Raine, St. Germain, P.C., and White (8).

*Other senator present:* The Honourable Senator Patterson (1).

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

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

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, March 28, 2012, the committee continued its consideration on the evolving legal and political recognition of the collective identity and rights of the Métis in Canada. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 14.*)

Pursuant to rule 12-16(1)(d), the committee considered a draft agenda (future business).

It was agreed that senators' staff be permitted to remain in the room during the in camera portion of the meeting.

It was moved that the next meeting of the committee be held on November 6, 2012, with the first item of business being the election of a new chair.

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

At 10:30 a.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the chair.

*ATTEST:*

---

OTTAWA, Tuesday, November 6, 2012
(56)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day, at 9:40 a.m., in room 160-S, Centre Block.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Ataullahjan, Brazeau, Demers, Dyck, Patterson, Raine, Sibbeston, Watt and White (9).

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

## PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 30 octobre 2012
(55)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à huis clos à 9 h 33, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Gerry St. Germain, C.P. (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Ataullahjan, Cordy, Demers, Dyck, Martin, Raine, St. Germain, C.P., et White (8).

*Autre sénateur présent :* L'honorable sénateur Patterson (1).

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

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté le mercredi 28 mars 2012, le comité poursuit son examen de l'évolution de la reconnaissance juridique et politique de l'identité des Métis au Canada. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n^o^ 14 des délibérations du comité.)*

Conformément à l'article 12-16(1)d) du Règlement, le comité examine un projet d'ordre du jour (travaux futurs).

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

Il est proposé que la prochaine réunion du comité ait lieu le 6 novembre 2012, et que le premier point à l'ordre du jour soit l'élection d'un nouveau président.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 10 h 30, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

---

OTTAWA, le mardi 6 novembre 2012
(56)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 9 h 40, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre.

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Ataullahjan, Brazeau, Demers, Dyck, Patterson, Raine, Sibbeston, Watt et White (9).

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

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

The clerk of the committee presided over the election of the chair.

The Honourable Senator Raine moved:

That the Honourable Senator White do take the chair of the committee.

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

The clerk invited Senator White to take the chair.

At 9:43 a.m., pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Wednesday, March 28, 2012, the committee continued its consideration on the evolving legal and political recognition of the collective identity and rights of the Métis in Canada. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 14.*)

*WITNESSES:*

*Sou'West Nova Metis Council (Nova Scotia Wampanoag of Cape Sable Island):*

Daphne Williamson, Lawyer.

*Kespu'kwith Metis Council of Yarmouth and District:*

Ronald Surette, Director of Economic Development;

Sheila Surette, Elder.

Ms. Williamson and Mr. Surette each made a statement and, together with Ms Surette, answered questions.

At 11:08 a.m., the committee suspended.

At 11:15 a.m., the committee resumed in camera and, pursuant to rule 12-16(1)(d), considered a draft agenda (future business).

It was agreed that staff be permitted to remain during the in camera portion of the meeting.

At 11:26 a.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the chair.

*ATTEST:*

---

OTTAWA, Wednesday, November 7, 2012
(57)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day, at 7:15 p.m., in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable Vernon White, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Ataullahjan, Campbell, Dyck, Raine, Rivard, Sibbeston, Tkachuk, Watt and White (9).

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

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

La greffière du comité préside à l'élection d'un président.

L'honorable sénateur Raine propose :

Que l'honorable sénateur White soit élu à la présidence du comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

La greffière invite le sénateur White à occuper le fauteuil.

À 9 h 43, conformément à l'ordre de renvoi adopté le mercredi 28 mars 2012, le comité poursuit son examen de l'évolution de la reconnaissance juridique et politique de l'identité des Métis au Canada. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 14 des délibérations du comité.*)

*TÉMOINS :*

*Conseil des Métis de Sou'West Nova (Wampanoag de l'île du cap de Sable, Nouvelle-Écosse) :*

Daphne Williamson, avocate.

*Conseil des Métis Kespu'kwith de Yarmouth and District :*

Ronald Surette, directeur du développement économique;

Sheila Surette, aînée.

Mme Williamson et M. Surette font chacun une déclaration, puis, avec l'aide de Mme Surette, répondent aux questions.

À 11 h 8, la séance est suspendue.

À 11 h 15, la séance reprend à huis clos, et conformément à l'article 12-16(1)d) du Règlement, étudie un projet d'ordre du jour (travaux futurs).

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

À 11 h 26, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

---

OTTAWA, le mercredi 7 novembre 2012
(57)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 19 h 15, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Vernon White (*président*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Ataullahjan, Campbell, Dyck, Raine, Rivard, Sibbeston, Tkachuk, Watt et White (9).

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

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

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, October 30, 2012, the committee began its consideration of the subject-matter of those elements contained in Division 8 of Part 4 of Bill C-45, A second Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on March 29, 2012 and other measures.

*APPEARING:*

The Honourable John Duncan, P.C., M.P., Minister of Indian Affairs and Northern Development, Minister of the Canadian Northern Economic Development Agency and Federal Interlocutor for Métis and Non-Status Indians.

*WITNESSES:*

*Aboriginal Affairs and Northern Development Canada:*

Kris Johnson, Senior Director, Lands Modernization.

*Department of Justice Canada:*

Paul Salembier, General Counsel, Operations and Programs.

Mr. Duncan made a statement and, together with Mr. Johnson and Mr. Salembier, answered questions.

At 7:50 p.m., the committee suspended.

At 7:51 p.m., the committee resumed.

At 8 p.m., the committee suspended.

At 8:02 p.m., the committee resumed in camera and, pursuant to rule 12-16(1)(d), considered a draft agenda (future business).

It was agreed that senators' staff be permitted to remain in the room during the in camera portion of the meeting.

It was agreed to invite the Assembly of First Nations to appear.

At 8:10 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the chair.

*ATTEST:*

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 30 octobre 2012, le comité entreprend son étude sur la teneur des éléments de la Section 8 de la Partie 4 du projet de loi C-45, Loi n° 2 portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 29 mars 2012 et mettant en œuvre d'autres mesures.

*COMPARAÎT :*

L'honorable John Duncan, C.P., député, ministre des Affaires autochtones et du développement du Nord canadien, ministre de l'Agence canadienne de développement économique du Nord et interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits.

*TÉMOINS :*

*Affaires autochtones et Développement du Nord Canada :*

Kris Johnson, directeur principal, Modernisation des terres.

*Ministère de la Justice Canada :*

Paul Salembier, avocat général, Opérations et programmes.

M. Duncan fait une déclaration, puis, avec l'aide de MM. Johnson et Salembier, répond aux questions.

À 19 h 50, la séance est suspendue.

À 19 h 51, la séance reprend.

À 20 heures, le comité suspend ses travaux.

À 20 h 2, la séance reprend à huis clos et, conformément à l'article 12-16(1)d) du Règlement, le comité étudie un projet d'ordre du jour (travaux futurs).

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

Il est convenu d'inviter l'Assemblée des Premières Nations à venir témoigner devant le comité.

À 20 h 10, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

*La greffière du comité,*

Marcy Zlotnick

*Clerk of the Committee*

**REPORT OF THE COMMITTEE**

Thursday, November 1, 2012

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

NINTH REPORT

Your committee, which was authorized by the Senate on Tuesday, June 16, 2011 to examine and report on the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Metis peoples and other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada, now tables an interim report entitled *Additions to Reserve: Expediting the Process*.

Respectfully submitted,

**RAPPORT DU COMITÉ**

Le jeudi 1er novembre 2012

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

NEUVIÈME RAPPORT

Votre comité, qui a été autorisé par le Sénat le mardi 16 juin 2011 à examiner, en vue d'en faire rapport, les responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis et d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada, dépose maintenant un rapport provisoire intitulé *Ajouts aux réserves : accélérer le processus*.

Respectueusement soumis,

*Le president,*

GERRY ST. GERMAIN

*Chair*

(*Text of the report appears following the evidence*.)

(*Le texte du rapport paraît après les témoignages*.)

## EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, November 6, 2012

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 9:40 a.m. for the election of the chair; and to examine and report on the legal and political recognition of Metis identity in Canada.

[*English*]

**Marcy Zlotnick, Clerk of the Committee:** As honourable senators know, our long-standing chair and dear friend Senator St. Germain has retired. In fact, I believe today is his seventy-fifth birthday. On behalf of the committee, I would like to wish him a very happy birthday and a long and happy retirement.

Given the vacancy in the chair now due to the retirement, it is my duty as clerk of the committee to preside over the election of a new chair.

[*Translation*]

I am ready to receive a motion to that effect.

[*English*]

**Senator Raine:** I move that Senator Vernon White become the new chair.

**Ms. Zlotnick:** Are there any other nominations?

Given there are no other nominations, I will put the question: It is moved by the Honourable Senator Raine that the Honourable Senator White do take the chair of this committee.

[*Translation*]

Do you agree, honourable senators, to adopt the motion?

**Hon. Senators:** Agreed.

[*English*]

I declare the motion carried and I invite Senator White to take the chair.

**Senator Vernon White** (*Chair*) in the chair.

**The Chair:** If I may, I would like to wish Senator St. Germain a happy seventy-fifth birthday as well.

**Senator Sibbeston:** It is all in vain if he does not know. We need to send him a message; send him a little something.

**The Chair:** Yes.

**Senator Dyck:** I would like to make a comment before we proceed. If Senator Greene Raine had not spoken so quickly, I would have nominated you on your abilities, and I certainly welcome you as chair of the committee.

## TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 6 novembre 2012

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 9 h 40, afin d'élire un président et d'examiner, pour en faire rapport, la reconnaissance juridique et politique de l'identité des Métis au Canada.

[*Traduction*]

**Marcy Zlotnick, greffière du comité :** Comme le savent les honorables sénateurs, notre président de longue date et ami, le sénateur St. Germain, a pris sa retraite. De fait, je crois bien qu'il fête aujourd'hui ses 75 ans. Au nom du comité, j'aimerais lui souhaiter un très joyeux anniversaire et une longue et heureuse retraite.

Le poste de président étant vacant, il est de mon devoir de présider à l'élection d'un nouveau président.

[*Français*]

Je suis prête à recevoir une motion à cet effet.

[*Traduction*]

**Le sénateur Raine :** Je propose la candidature de l'honorable sénateur Vernon White.

**Mme Zlotnick :** Y a-t-il d'autres propositions?

Étant donné qu'il n'y a aucune autre proposition, je pose la question. L'honorable sénateur Raine propose que l'honorable sénateur White occupe le fauteuil du président.

[*Français*]

Consentez-vous, honorables sénateurs, à adopter cette motion?

**Des voix :** Oui.

[*Traduction*]

La motion est adoptée et j'invite le sénateur White à occuper le fauteuil.

**Le sénateur Vernon White** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président :** Si je peux me le permettre, j'aimerais moi aussi souhaiter au sénateur St. Germain un joyeux 75e anniversaire.

**Le sénateur Sibbeston :** Tout ceci est en vain s'il ne le sait pas. Nous devons lui envoyer un message; envoyons-lui un petit quelque chose.

**Le président :** Oui.

**Le sénateur Dyck :** Avant que nous ne poursuivions, j'aimerais préciser que si le sénateur Greene Raine n'avait pas parlé si rapidement, j'aurais moi-même proposé votre candidature sur la foi de vos talents, et c'est avec enthousiasme que je vous souhaite la bienvenue en tant que président du comité.

**The Chair:** I want to mention that of all the committees we have in the Senate, I think this committee has the opportunity to make the greatest difference in the lives of the people that each and every one of us here have in our hearts, the Aboriginal peoples of Canada. I do believe that in my short time — eight months — here in the Senate, I have seen tremendous work, camaraderie and consensus-building among those on both sides, and I do not see us as being partisan or bipartisan; it is more of a consensus opportunity to make a difference.

Therefore, I want to thank you very much for your support, in particular, Senator Dyck. I would also like to say how pleased I am to be working on this committee. It was the only committee I asked to be on. For a few months, I had to pretend and keep coming to steal someone's seat, so I am pleased to be a permanent member and now chair of this committee.

I would like to welcome all honourable senators and members of the public who are watching this meeting of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples on CPAC or the web. I am Vernon White, the newly-elected chair of the committee. The mandate of this committee is to examine legislation and matters relating to the Aboriginal peoples of Canada, generally.

Today we will continue to explore Metis issues, particularly those relating to the evolving legal and political recognition of the collective identity and rights of the Metis in Canada.

As part of our study on Metis identity, we recently travelled to Manitoba, Saskatchewan, Alberta, British Columbia and the Northwest Territories where we held a series of public hearings and fact-finding meetings on the subject. The complexity of the issue became even more apparent during travel. We are impressed with the amount of engagement in the Metis community and appreciate the efforts of all the witnesses who gave of their time to help us grapple with the complicated question of identity.

Before hearing from our witnesses, I would like to take this opportunity to introduce the members of the committee who are present this morning. We have Senator Nick Sibbeston, from the Northwest Territories; Senator Lillian Dyck, the deputy chair, from Saskatchewan; Senator Charlie Watt, from Quebec, was here a few moments ago; Senator Jacques Demers, from Quebec; Senator Patrick Brazeau, from Quebec; Senator Dennis Patterson, from Nunavut; Senator Nancy Greene Raine, from British Columbia; and Senator Salma Ataullahjan, from Ontario.

Please help me welcome from the Sou'West Nova Metis Council, Ms. Daphne Williamson, a lawyer. Also at the table, representing Kespu'kwitk Metis Council of Yarmouth and District is Ronald Surette, Director of Economic Development, and Ms. Sheila Surette, elder.

Witnesses, we look forward to your presentations, which will be followed by questions from the senators. Please proceed.

**Le président :** J'aimerais mentionner qu'à mon avis, entre tous les comités que nous avons au Sénat, le présent comité a le plus la possibilité d'influer sur la vie de ceux que nous portons tous dans notre cœur, les peuples autochtones du Canada. Au cours de ma courte présence ici au Sénat — huit mois — j'ai vu s'accomplir un immense travail dans un climat de camaraderie et de consensus de la part des deux côtés, et je ne nous vois pas comme des éléments bipartites, mais plutôt comme un groupe uni dans l'accomplissement de quelque chose de positif.

Par conséquent, je vous remercie beaucoup de votre appui, surtout le sénateur Dyck. J'aimerais aussi dire à quel point je suis heureux d'être membre de ce comité. C'est le seul comité auquel j'ai demandé de faire partie. Pendant quelques mois, j'ai dû faire semblant et essayer de prendre la place de quelqu'un, donc je suis très heureux d'être un membre permanent et, maintenant, d'être le président de ce comité.

J'aimerais souhaiter la bienvenue à tous les sénateurs et aux membres du public qui regardent cette séance du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones sur CPAC ou le web. Je suis Vernon White, le président nouvellement élu du comité. Ce comité a pour mandat d'examiner les lois et les questions qui concernent les peuples autochtones du Canada en général.

Aujourd'hui, nous poursuivons notre étude des questions se rapportant à la reconnaissance juridique et politique de l'identité et des droits des Métis au Canada.

Dans le cadre de notre étude sur l'identité des Métis, nous nous sommes récemment rendus au Manitoba, en Saskatchewan, en Alberta, en Colombie-Britannique et dans les Territoires du Nord-Ouest, où nous avons tenu une série d'audiences publiques et de séances à la recherche de faits sur le sujet. La complexité de la question nous est apparue de plus en plus évidente au cours du voyage. Nous sommes reconnaissants envers les témoins pour les efforts et le temps qu'ils ont consacrés à nous aider à démêler la question complexe de l'identité.

Avant d'inviter nos témoins à prendre la parole, j'aimerais présenter les membres du comité qui sont présents. Nous avons le sénateur Nick Sibbeston, des Territoires du Nord-Ouest; le sénateur Lillian Dyck, la vice-présidente, de la Saskatchewan; le sénateur Charlie Watt, du Québec, qui était là il y a quelques instants; le sénateur Jacques Demers, du Québec; le sénateur Patrick Brazeau, du Québec; le sénateur Dennis Patterson, du Nunavut; le sénateur Nancy Greene Raine, de la Colombie-Britannique, et le sénateur Salma Ataullahjan, de l'Ontario.

Chers collègues, je vous prie de vous joindre à moi pour accueillir, du Conseil des Métis de Sou'West Nova, Mme Daphne Williamson, avocate, et, du Conseil des Métis Kespu'kwitk de Yarmouth and District, le directeur du développement économique, M. Ronald Surette, ainsi qu'une aînée, Mme Sheila Surette.

Nous avons hâte d'entendre vos déclarations, qui seront suivies par les questions des sénateurs. Allez-y, je vous prie.

**Daphne Williamson, Lawyer, Sou'West Nova Metis Council (Nova Scotia Wampanoag of Cape Sable Island):** Mr. Chair and committee members, thank you for extending me the opportunity to appear on behalf of the Sou'West Nova Metis Council to put forward our views on the issues of legal and political recognition of the Metis in Canada. We appreciate that the Senate is engaging with various Metis communities across the country and the territories to give careful consideration to these issues.

My name is Daphne Williamson. I am an elder and community member, and have been representing the community in various capacities as a spokesperson, researcher, consultant and legal counsel for over 10 years.

We have been working diligently, as resources allow, to document and research our history and heritage so that we can meaningfully engage with both provincial and federal governments in our efforts to gain recognition for our community as an Aboriginal community within the meaning of section 35 of the Constitution Act and therefore to obtain Aboriginal rights and recognition for our people.

The issue of recognition as an Aboriginal people is extremely important for us. In fact, it is our primary goal and takes precedence over any other rights or entitlements that may come with that recognition. Simply put, it is one thing to be denied entitlement to benefits that may be bestowed upon other Aboriginal people; it is entirely another to be denied your heritage and the right to proclaim your identity.

We are and always have been fully aware of who we are and where we come from. It is where we come from and how our community has developed that pose the biggest challenges for us in our struggle for recognition, but I will speak more to that later.

We have preserved and protected our blood lines as well as our tradition, customs, practices and beliefs over generations, even though we have been separated geographically from the land of our ancestors and others who have tried to separate us from our identity.

We have embraced the term "Metis" even though we otherwise know ourselves as Indian because that is the only option available to us under the Canadian Constitution in order to claim our heritage, because Canada has never adopted article 3 of the Jay Treaty of 1794 into law.

Our history is unique from those of other Aboriginal people in Canada as most of our Aboriginal ancestry comes from the Wampanoag Nation of Massachusetts, which was not only a sub-tribe of the Algonquin people but a political confederacy that included smaller tribes such as the Nauset, Piqua and Narragansett that our people can also be traced to.

Some of our notable ancestors include Grand Chief Massasoit Ousamequin, the Wampanoag grand chief who first greeted the Pilgrims and helped them survive those first winters by feeding

**Daphne Williamson, avocate, Conseil des Métis de Sou'West Nova (Wampanoag de l'île du cap de Sable, Nouvelle-Écosse) :** Monsieur le président, mesdames et messieurs, merci de nous offrir la possibilité de comparaître au nom du Conseil des Métis de Sou'West Nova et de présenter nos points de vue sur les questions de reconnaissance juridique et politique de l'identité des Métis au Canada. Nous savons gré au Sénat d'avoir engagé un dialogue avec diverses communautés de Métis dans le pays et les territoires en vue d'examiner soigneusement ces questions.

Mon nom est Daphne Williamson. Je suis une aînée, membre de la communauté, et je représente la communauté depuis plus de 10 ans en tant que porte-parole, chercheuse, consultante et conseillère juridique.

Nous travaillons assidûment, dans la mesure où les ressources le permettent, à retrouver et documenter notre histoire et notre patrimoine afin de pouvoir collaborer de façon significative avec les gouvernements provincial et fédéral de sorte que notre communauté soit reconnue au titre de l'article 35 de la loi constitutionnelle et, par conséquent, qu'elle bénéficie de droits ancestraux et soit reconnue.

Être reconnu en tant que peuple autochtone est extrêmement important pour nous. De fait, c'est notre objectif premier, qui a préséance sur tout autre droit que procure cette reconnaissance. À simplement parler, se voir refuser des droits qui pourraient être accordés à d'autres peuples autochtones est une chose, mais se voir refuser son patrimoine et le droit de revendiquer sa propre identité est tout à fait autre chose.

Nous savons parfaitement et avons toujours su qui nous sommes et quelle est notre origine. C'est notre origine et la façon dont notre communauté s'est développée qui posent nos plus gros défis dans notre lutte pour la reconnaissance, mais je parlerai de cela plus tard.

Nous avons préservé et protégé nos lignées, de même que nos traditions, nos coutumes, nos pratiques et nos croyances pendant des générations, même si nous avons été séparés géographiquement des terres de nos ancêtres, et que d'autres ont tenté de nous enlever notre identité.

Nous avons adopté le terme « Métis », bien que nous sachions pertinemment que nous sommes des Indiens, parce que c'est le seul moyen pour nous, au titre de la Constitution canadienne, de revendiquer notre patrimoine, parce que le Canada n'a jamais entériné par une loi l'article III du traité Jay, signé en 1794.

Notre histoire se distingue de celle des autres peuples autochtones du Canada en ce que nous descendons en majeure partie de la nation Wampanoag du Massachusetts. Il s'agissait non seulement d'une sous-tribu algonquine, mais aussi d'une confédération politique qui incluait de plus petites tribus, comme les Nauset, les Piqua et les Narragansett, aussi des ancêtres de notre peuple.

Au nombre de nos ancêtres célèbres, citons le grand chef Massasoit Ousamequin, le grand chef Wampanoag qui a accueilli les pèlerins et les a aidés à survivre aux premiers hivers en les

them and teaching them how to harvest. This is the origin of the story of the first Thanksgiving. We also trace our lineage to Chief Iyannough, after whom Hyannis, Cape Cod and many other locations in the surrounding area have been named.

We have documentation to prove our ancestral links to Iyannough and manuscripts prepared by tribal elders and genealogists that document all our other tribal and ancestral connections. We do know who we are and how we got here.

When the eastern seaboard was still one large British colony and when the English governor in Nova Scotia was trying to quash French economic power in the mid-1700s, our ancestors were recruited to assist them because of our proficiency as fishers and whalers. In exchange, those ancestors were given grants of land on or around Cape Sable Island, which was an area we already knew because our people had been visiting those shores on fishing expeditions for many generations before.

Therefore, the first families to settle our community were our direct ancestors of the Massachusetts Wampanoag Nation, including Sarah Bearce and many others who were direct descendants of Chief Iyannough. Because of the persecution of our people in Massachusetts and other Aboriginals throughout the English colonies witnessed by our ancestors, they chose to keep their Aboriginal identity as a secret and were able to do so because of a lighter pigment resulting from early marriages with some of the first English settlers in Massachusetts.

However, since those early relations, and also as a result of ongoing persecution, subsequent marriages were between our mixed-blood ancestors, both prior to immigration to Nova Scotia and thereafter. In fact, historically it has been rare for anyone from Cape Sable Island to marry on outsider, partly to preserve our bloodlines, as we come from the nobility of our tribe, and partly because we have been wary of detection and persecution by outsiders because of what other Aboriginal communities have faced. Sometimes we did marry people from the Mi'kmaq or people who just happened to land on the island because of a shipwreck.

In the early years, after the English arrived, relations were good and intermarriage was fairly common, so our people lived wherever they wanted, whether it was among the English or in traditional communities. There were no distinctions and many of our people, including Grand Chief Massasoit Ousamequin, were among the first to convert to Christianity and became known as the praying Indians and formed praying Indian townships in Massachusetts.

Many taught in English schools and led services in English churches, at least until mass immigration by the English and the struggle for control of our lands forced our people to choose between loyalty to the English and loyalty to our own tribes. Many were killed and others fled, including our direct ancestors

nourrissant et en leur enseignant comment récolter leur nourriture. C'est là l'origine de l'Action de grâce. Nous descendons aussi du chef Iyannough, celui qui a inspiré le nom de Hyannis, à Cape Cod, et le nom de nombreux autres endroits dans la région environnante.

Nous avons les documents qui prouvent notre lien ancestral à Iyannough et des manuscrits produits par des aînés de la tribu et des généalogistes qui documentent tous nos autres liens tribaux et ancestraux. Nous savons qui nous sommes et comment nous nous sommes rendus ici.

À l'époque où le littoral atlantique était encore une grande colonie britannique et où le gouverneur anglais de la Nouvelle-Écosse essayait d'écraser la puissance économique française au milieu des années 1700, nos ancêtres ont été recrutés pour leurs grands talents de pêcheurs et de baleiniers. En échange, ces ancêtres ont reçu des concessions de terre sur l'île du cap de Sable ou dans les environs, une région que nous connaissions déjà pour en avoir visité les rives lors des expéditions de pêche de nombreuses générations avant nous.

Par conséquent, les premières familles qui ont constitué notre communauté étaient nos ancêtres directs de la nation Wampanoag du Massachusetts, dont Sarah Bearce et bien d'autres qui étaient des descendants directs du chef Iyannough. Étant donné la persécution que notre peuple a subie au Massachusetts, tout comme d'autres Autochtones dans les colonies anglaises, nos ancêtres ont choisi de garder le secret de leur identité autochtone et ont pu le faire grâce à une pigmentation plus pâle résultant de mariages antérieurs avec certains des premiers colons anglais au Massachusetts.

Cependant, après ces premiers liens, et aussi en raison de la persécution qui s'est poursuivie, nos ancêtres métis se sont mariés entre eux, aussi bien avant qu'après l'immigration en Nouvelle-Écosse. De fait, il était rare pour quelqu'un de l'île du cap de Sable de se marier en dehors de la communauté, en partie pour préserver notre lignée, car nous descendons des nobles de notre tribu, et en partie parce que nous avons craint d'être repérés et persécutés par des étrangers, compte tenu de ce que les autres communautés autochtones avaient subi. Il y a eu quelques mariages avec des Mi'kmaq ou des rescapés de naufrages au large de l'île.

Les premières années après l'arrivée des Anglais, les relations étaient bonnes et les mariages interraciaux étaient assez courants. Nos gens vivaient donc là où ils voulaient, parmi les Anglais, ou dans les communautés traditionnelles. Aucune distinction n'était faite et plusieurs de nos membres, y compris le grand chef Massasoit Ousamequin, ont été parmi les premiers à se convertir au christianisme, à être appelés les « Indiens religieux » et à constituer des cantons d'Indiens religieux au Massachusetts.

Plusieurs d'entre eux ont enseigné dans des écoles anglaises et prêché dans des églises anglaises, et ce, jusqu'à ce que l'immigration massive des Anglais et la lutte pour le contrôle de nos terres forcent nos membres à choisir entre la loyauté envers les Anglais ou envers nos propres tribus. Nombreux sont ceux qui

who concealed their identities and took the offer of free land in Nova Scotia to ensure the survival of their families. As a result, our identity, culture, practices, customs, traditions and beliefs have been a closely guarded secret within our community for many generations and those who lived on the island maintained a distance from mainstream society.

Among us they have been practised openly, and we have maintained traditional ways with a few modern modifications due to the incorporation of firearms and the unavoidable influence of European ways over time.

Unlike many others, we are neither of French Aboriginal ancestry nor do we originate from this country, but we are definitely and unquestionably Aboriginal.

However and even though we are recognized by the Wampanoag Nation of Massachusetts and by the Algonquin Confederacy, we are not recognized in Canada primarily because of article 3 of the Jay Treaty.

To us, this makes no sense for several reasons. First because this was a treaty between colonial states that neither involved negotiation with Aboriginal people nor limited our rights in any way, either explicitly or implicitly.

Second because it was made after Canada and the United States became separate countries. Third because our community on Cape Sable Island was established more than 30 years before the Jay Treaty was signed. Fourth because the Sioux, who were brought to Canada after the battle of Wounded Knee well after the creation of the international border and the signing of the Jay Treaty, are a recognized Aboriginal people in Canada even though they also originated from the U.S.

Finally because many who are considered status or non-status under the Indian Act have become eligible only through marriage, often without any Aboriginal ancestry whatsoever.

We do not understand how others who also come from elsewhere, and especially those who have no Indian blood, can be considered Aboriginal people when we are not. We also do not understand how a treaty that we were not involved in and which was entered into between European nations after our ancestors arrived in Canada can preclude our recognition. We were already here at that point.

Furthermore, we think that the definition of Metis and the requirements of the legal test are too narrow as they do not account for the unique history and culture of each community or how those communities have developed with consideration to the historical and political context, nor do they account for the

ont été tués, et d'autres se sont enfuis, y compris nos ancêtres directs qui ont caché leur identité et ont accepté l'offre d'une terre gratuite en Nouvelle-Écosse pour assurer la survie de leurs familles. En conséquence, notre identité, notre culture, nos pratiques, nos coutumes, nos traditions et nos croyances ont été un secret soigneusement gardé au sein de notre communauté pendant de nombreuses générations, et ceux qui vivaient sur l'île ont gardé leur distance de la société en général.

Entre nous, depuis ce temps, nous pratiquons ouvertement nos us et coutumes, lesquels se sont enrichis, avec le temps, de quelques modifications modernes sous l'influence inévitable des Européens, dont l'usage des armes à feu.

Contrairement à bien d'autres groupes, nous ne sommes pas de descendance autochtone française, et nous ne sommes pas originaires de ce pays, mais nous sommes assurément et indiscutablement des Autochtones.

Cependant, bien que nous soyons reconnus par la nation Wampanoag du Massachusetts et la Confédération algonquine, nous ne sommes pas reconnus au Canada, en raison, essentiellement, de l'article III du traité Jay.

À notre avis, cela n'a aucun sens, et ce, pour plusieurs raisons. Premièrement, ce traité a été conclu entre des États coloniaux, sans négociations avec les peuples autochtones, et il ne comporte aucune restriction explicite ou implicite que ce soit de nos droits.

Deuxièmement, ce traité a été signé après que le Canada et les États-Unis sont devenus des pays distincts. Troisièmement, parce que notre communauté sur l'île du cap de Sable a été établie plus de 30 ans avant la signature du traité Jay. Quatrièmement, parce que les Sioux, qui sont venus au Canada après la bataille de Wounded Knee, bien après la création de la frontière internationale et la signature du traité Jay, forment un peuple autochtone reconnu au Canada bien qu'ils soient d'origine américaine aussi.

Enfin, parce que bon nombre de ceux qui sont considérés Indiens inscrits ou Indiens non inscrits au titre de la Loi sur les Indiens sont devenus admissibles par mariage seulement, souvent sans aucune descendance autochtone.

Nous ne comprenons pas comment d'autres qui viennent aussi d'ailleurs, et surtout ceux qui n'ont pas une goutte de sang indien, peuvent être considérés comme des Autochtones alors que nous ne le sommes pas. Nous ne comprenons pas non plus comment un traité auquel nous n'avons pas participé et qui a été établi entre des nations européennes après que nos ancêtres soient arrivés au Canada puisse faire obstacle à notre reconnaissance. Nous étions déjà ici, à ce moment-là.

De plus, à notre avis, la définition de Métis et les exigences de test juridique sont trop restreintes et ne tiennent pas compte de l'histoire et de la culture de chaque communauté ou de la façon dont ces communautés se sont développées dans le contexte politique et historique, pas plus qu'elles ne tiennent compte des

traditional Aboriginal perspectives of community membership and land ownership. There is more on this in the written submission that I have provided.

Furthermore, we believe that the Government of Canada, which has a fiduciary obligation to all Aboriginal people, has a commensurate obligation to support these communities in substantiating their claims of Metis or other Aboriginal identity by providing support for research, community and cultural development and economic development opportunities, including funding, where needed, whether or not the group in question is formally recognized, so long as there is some credible evidence to the claim of Aboriginality.

Finally, we feel that government should honour the traditional harvesting rights and methods of all Aboriginal people as well as our ability to engage in our cultural practices. There is more on that in my written submission as well.

Thank you for taking the time to listen to my presentation. I will be glad to answer any questions you may have.

**The Chair:** We will listen to all three witnesses first and present questions after.

**Ronald Surette, Director of Economic Development, Kespu'kwitk Metis Council of Yarmouth and District:** My wife will read the statement on our behalf. She is an elder.

**Sheila Surette, Elder, Kespu'kwitk Metis Council of Yarmouth and District:** On behalf of the Kespu'kwitk Metis Council of Yarmouth and District and the executive, we wish to thank the committee for granting us the opportunity to speak.

The KMC was founded and incorporated under the Society Act, both provincially and federally, on November 24, 1999. Our constitution and bylaws incorporate the following: our purpose, our values, our vision and our people.

Should more information be desired, proceed to our website at swnmetis.webs.com, or Google "Kespu'kwitk Metis Council." We also have an office at 342 Main Street in Yarmouth, Nova Scotia.

We are Aboriginal Metis people as per the meaning of section 35 of the Constitution Act of Canada, 1982. At present, our membership is approximately 2,500 people. The executive board is totally comprised of volunteers. The sole exception is that one day per week we have a paid employee, paid by KMC, to update our database and fulfill office duties.

Until June 2009, we were obtaining funds from Service Canada for the Job Creation Partnerships program, JCP. Effective July 2009, when the provincial government assumed responsibility for the program, we have been unable to obtain funding. Presently, we have a youth skill link program employing an individual in order to gain training, confidence and personal development, which is totally funded by Service Canada. The

perspectives autochtones traditionnelles d'appartenance à la communauté et de propriété des terres. Le mémoire que j'ai soumis comporte plus de détails à ce sujet.

Par ailleurs, nous estimons que le gouvernement du Canada, qui a une obligation fiduciaire à l'endroit de tous les peuples autochtones, a l'obligation correspondante d'appuyer ces communautés dans la preuve du bien-fondé de leur revendication du statut de Métis ou d'une autre identité autochtone en fournissant un soutien à la recherche, au développement communautaire et culturel et au développement économique, y compris un financement, au besoin, que le groupe en question soit officiellement reconnu ou pas, dans la mesure où il y a une justification crédible de la revendication du statut d'Autochtone.

Enfin, nous estimons que le gouvernement devrait respecter les droits et méthodes de récolte traditionnels de tous les peuples autochtones, de même que notre capacité d'exercer nos pratiques culturelles. Mon mémoire comporte d'autres détails à ce sujet aussi.

Je vous remercie d'avoir pris le temps d'écouter mon exposé. Je répondrai avec plaisir à vos questions.

**Le président :** Nous entendrons les trois témoins d'abord, puis passerons aux questions.

**Ronald Surette, directeur du développement économique, Conseil des Métis Kespu'kwitk de Yarmouth and District :** Mon épouse, qui est une aînée, lira l'énoncé en notre nom.

**Sheila Surette, aînée, Conseil des Métis Kespu'kwitk de Yarmouth and District :** Au nom du Conseil des Métis Kespu'kwitk de Yarmouth and District et du comité directeur, je remercie le comité de nous avoir offert la possibilité de comparaître.

Le conseil a été fondé et constitué au titre de la législation sur les sociétés, tant à l'échelle provinciale que fédérale, le 24 novembre 1999. Notre constitution et notre règlement décrivent notre objet, nos valeurs, notre vision et notre peuple.

Ceux qui aimeraient avoir davantage de renseignements peuvent consulter notre site web à swnmetis.webs.com, ou lancer une recherche Google sur « Kespu'kwitk Metis Council ». Nous avons aussi un bureau au 342, rue Main, à Yarmouth, en Nouvelle-Écosse.

Nous sommes un peuple métis autochtone selon l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982. À l'heure actuelle, nous comptons environ 2 500 membres. Le conseil directeur est entièrement constitué de bénévoles, la seule exception étant une personne, payée par le CMK qui vient un jour par semaine mettre à jour notre base de données et accomplir certaines tâches administratives.

Jusqu'en juin 2009, nous bénéficiions de fonds de Service Canada dans le cadre du programme Partenariats pour la création d'emplois, PCE. À compter de juillet 2009, quand le gouvernement provincial a assumé la responsabilité du programme, il ne nous a plus été possible d'obtenir de financement. À l'heure actuelle, grâce au programme Connexion compétences pour les jeunes, nous permettons à une personne

programs our organization has received have been obtained not due to us being Metis/Aboriginal, but rather due to the fact that we are a non-profit organization.

d'obtenir de la formation, de prendre de l'assurance et de se perfectionner. Ce programme est entièrement financé par Service Canada. Les programmes auxquels notre organisation a pu participer nous ont été accessibles non pas parce que nous sommes Métis ou Autochtones, mais plutôt parce que nous sommes un organisme sans but lucratif.

The programs that we have obtained have all been written or prepared by me and another member of the executive. We are both retired from federal government services. Our organization has, on a number of occasions, applied for funding from Indian and Northern Affairs Canada. To date, none have borne fruit. It has been a constant refusal.

C'est un autre membre du comité directeur et moi-même qui avons préparé les documents requis pour les programmes que nous avons obtenus. Nous sommes des fonctionnaires fédéraux à la retraite. Notre organisation a, à plusieurs reprises, demandé des fonds au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Jusqu'à présent, cela a été en vain. Le refus a été constant.

As eastern Metis, our organization has not been recognized, either provincially or federally, as it pertains to rights. No tax exemptions, no hunting and fishing rights, no educational grants, bursaries or assistance for small businesses.

Ni l'un ni l'autre des gouvernements provincial et fédéral n'a reconnu nos droits, en tant qu'organisation de Métis de l'Est. Aucune exemption d'impôt, pas de droits de chasse et de pêche, pas de subventions d'éducation, de bourses ou d'aide pour les petites entreprises.

The date of the effective European control, as depicted in the ruling in our recent court case, varies among historians.

Les historiens ne s'entendent pas sur la date de la prise de contrôle par les Européens, comme en témoigne la décision rendue dans l'une de nos récentes affaires devant les tribunaux.

The date given in the ruling was 1670. The judge ruled that there was no Metis community in our area prior to European control in 1670. There is an appeal presently under way in this case. Our historians were Dr. Bill Wicken, Department of History, York University; and Dr. Janet Chute, Dalhousie University, Halifax. The genealogist was Elizabeth La Douceur, PLCGS.

La date mentionnée dans le jugement est 1670. Le juge a stipulé qu'il n'y avait pas de communauté métisse dans notre région avant le contrôle européen en 1670. Cette affaire fait présentement l'objet d'un appel. Nos historiens étaient Bill Wicken, du Département d'histoire de l'Université York, et Janet Chute, de l'Université Dalhousie à Halifax. La généalogiste était Elizabeth La Douceur, PLCGS.

This trial was enacted due to one of our members charged for fishing with one illegal net under the federal Fisheries Act. This court case has been ongoing since 2004. Since the *Powley* decision in Sault Ste. Marie, Ontario, the Sault area has hunting rights.

Ce procès découle du fait que l'un de nos membres a été accusé de pêcher avec un filet illégal au titre de la Loi sur les pêches. Cette affaire se poursuit depuis 2004. Depuis l'arrêt *Powley* à Sault Ste. Marie, en Ontario, la zone de Sault Ste. Marie a des droits de chasse.

Incomprehensible is the statement that there are no Metis east of Ontario. Funds have been expended in an attempt at recognition; however, to date, no resolve in this matter has been attained in our area. We have been unable to obtain funding for various programs for youth development, business incentives and assisting seniors in need. This is despite being advised by Indian Affairs in Ottawa to obtain funding from Aboriginal organizations or First Nations.

La déclaration selon laquelle il n'y avait aucun Métis à l'est de l'Ontario est incompréhensible. Des fonds ont été consacrés à essayer d'obtenir la reconnaissance. Cependant, aucune résolution n'a été obtenue à cet effet jusqu'à présent dans notre région. Il nous a été impossible d'obtenir un financement quelconque pour divers programmes comme le développement des jeunes, des encouragements aux entreprises et une aide aux personnes âgées dans le besoin, tout cela en dépit du fait que les Affaires autochtones à Ottawa nous ont conseillé d'essayer d'obtenir du financement auprès d'organisations autochtones ou des Premières nations.

Thank you for the opportunity to partake in this Senate hearing.

Merci de nous avoir donné l'occasion de participer à cette audience du Sénat.

**The Chair:** Do you have further comments, Mr. Surette?

**Le président :** Avez-vous d'autres commentaires, monsieur Surette?

**Mr. Surette:** No.

**M. Surette :** Non.

**The Chair:** We will begin questions.

**Le président :** Nous passons aux questions.

**Senator Dyck:** Thank you for your presentations this morning.

**Le sénateur Dyck :** Merci de vos exposés.

My first question is for both groups. When we were on our trip, we heard many people talking about how Metis identity had something to do with language, culture and the feeling one has that within your spirit or your soul you were Metis people. Would you consider that within your particular settings there is a specific language or culture that would set you up as distinct from other Aboriginal people in your community who may not identify as Metis?

**Mr. Surette:** Yes, there is. We are basically all French people. Most of us have French background. Those who cannot speak French have an English background. Most of them are from French communities in our area.

**Ms. Williamson:** We have spent a lot of time and money over the last four years or so engaging experts in the area of archaeology, anthropology, linguistics, history and genealogy. To date, the research on the linguistics aspect identifies some specific linguistic pidgins. All of our people speak English. The Wampanoag language has been preserved, almost in its entirety, in the home community in Massachusetts. There are distinct similarities in the way that Cape Sable Islanders speak — not me so much because I did not grow up on the island. There is a distinct dialect and some distinct linguistic pidgins that link us to the Wampanoag community in Massachusetts. They are distinct from any other Aboriginal community in Canada.

In terms of culture and practices, most Aboriginal communities engage in similar, not identical, traditions and practices. There are clear and distinct similarities across cultures. The way that we engage in some of our traditions and practices is distinct, and we have some practices or traditions that are distinct from other groups. For example, in my written submission I refer to Easter huts, which have carried forward in our community for over 250 years. They originate from the whaling tradition in Massachusetts. There is more substantive information in the written brief, but yes.

**Senator Dyck:** Ms. Williamson, in your community, how many members do you have?

**Ms. Williamson:** There is a stable population of approximately 800 people who live on the island, but we have members all over Nova Scotia and across the country. Obviously, I am here. We have members who live in Alberta and B.C. who are descendants of people from the island and generally the younger generation.

**Senator Dyck:** Did you have something to add, Mr. Surette?

**Mr. Surette:** Yes. I want to add that most of our relatives are French. That originated with the settlers who first landed in the 1400s. That was where our heritage began and the intermarriage back when Jack Cartier and Christopher Columbus and other explorers landed on the eastern shores of North America. The

Ma première question s'adresse aux deux groupes. Au cours de notre voyage, nous avons entendu plusieurs personnes dire que l'identité métisse se rapporte en quelque sorte à la langue, à la culture et au sentiment dans votre cœur ou votre âme que vous êtes un peuple métis. Diriez-vous qu'il y a, dans votre contexte particulier, une langue précise ou une culture qui vous distingue des autres peuples autochtones de votre communauté qui pourraient ne pas être identifiés en tant que Métis?

**M. Surette :** Oui, c'est un fait. Nous sommes essentiellement tous Français. Nous sommes pour la plupart de souche française. Ceux qui ne parlent pas le français sont de souche anglaise. La plupart des gens viennent de communautés françaises de notre région.

**Mme Williamson :** Nous avons consacré beaucoup de temps et d'argent au cours des quatre dernières années environ à obtenir les services d'experts dans les domaines de l'archéologie, de l'anthropologie, de la linguistique, de l'histoire et de la généalogie. Jusqu'à présent, les recherches en linguistique révèlent certains pidgins linguistiques précis. Nous parlons tous l'anglais. La langue Wampanoag a été conservée, presque intégralement, dans la communauté d'origine au Massachusetts. Il y a des similitudes manifestes dans la façon dont les résidents de l'île du cap de Sable parlent — pas moi autant que les autres, parce que je n'ai pas grandi sur l'île. Il y a un dialecte distinct et certains pidgins linguistiques distincts qui nous relient à la communauté Wampanoag du Massachusetts, caractéristiques qui sont différentes de celles des autres communautés autochtones au Canada.

En ce qui concerne la culture et les pratiques, la plupart des communautés autochtones ont des traditions et des pratiques semblables, mais pas identiques. Il y a des similitudes claires et distinctes entre toutes les cultures. La façon dont nous menons certaines de nos traditions et pratiques est distincte, et nous avons certaines pratiques ou traditions autres que celles des autres groupes. Par exemple, dans mon mémoire, j'ai parlé des huttes de Pâques, qui sont une tradition dans notre communauté depuis 250 ans. Elles ont leur origine dans la tradition de la pêche à la baleine au Massachusetts. Il y a davantage de renseignements dans le mémoire, mais oui, certainement.

**Le sénateur Dyck :** Madame Williamson, combien de membres avez-vous dans votre communauté?

**Mme Williamson :** Nous avons une population stable d'environ 800 personnes qui vivent sur l'île, mais nous avons aussi des membres partout en Nouvelle-Écosse et dans le reste du pays. De toute évidence, je suis ici. Nous avons des membres en Alberta et en Colombie-Britannique qui sont des descendants des insulaires, généralement des membres de la jeune génération.

**Le sénateur Dyck :** Avez-vous quelque chose à ajouter, monsieur Surette?

**M. Surette :** Oui. Je veux ajouter que la plupart des membres de nos familles sont Français. Cela remonte aux colons nouvellement arrivés dans les années 1400. C'est là l'origine de notre lignée et le début des mariages interraciaux, quand Jacques Cartier, Christophe Colomb et d'autres explorateurs ont mis le

settlers could not survive our strong winter and so they had to live with the Mi'kmaq; and there was intermarriage. That was when the Metis started way back.

**Senator Ataullahjan:** Part of my question was asked by Senator Dyck on community membership.

Regarding the culture and heritage, you have spoken about preserving the culture and heritage. I would like to know whether there are language schools and whether your initiatives have succeeded and your heritage and customs have been passed on to the younger generation.

**Ms. Williamson:** Many of our customs and traditions have been passed on over years; for example, the Easter huts. The children are taught to build them from a very young age. They are called "Easter huts" because they are normally built just prior to the Easter weekend. The hut resembles the temporary hunting weetu, the traditional home in the Massachusetts community. Everything has been carried on through generations and the ways have been passed down of making weirs, catching lobster, catching fish at high tide, and jigging the worms. We have significant archaeological features on the island that have been dated to 850 years ago, depending on the location. They are exactly the same as those found in the traditional Wampanoag community in the United States. The sacredness of those sites and the ceremonies that take place in those locations have been passed down through the generations. It is a way of life.

I do not come from the island; but my mother is from the island. It is kind of interesting because in the course of doing this work for them, for example, I asked many times: Tell me about some of the things that you do. They cannot tell me. It took my mother to stand between me and the people, who have lived on the island their entire lives, and point out the differences because things are so inherent for them that they do not even understand that not everyone does that. It is just who we are. It is just a way that people have lived for generations and generations. When I sit with the elders and the commissioners in the Massachusetts community, it is astonishing how well-preserved those ways of life and traditions are.

**Senator Dyck:** You were describing the culture that has been maintained. Would you say that the culture is more similar to your ancestors in Massachusetts or has it formed into something that is more specific and could be called "Metis" in Cape Sable Island?

**Ms. Williamson:** Obviously there has been a separation geographically and historically for 250 years. The culture has maintained the essence of the Wampanoag culture, but it has obviously adapted over the last 250 years to conditions on the island and to social and political conditions in Canada.

pied sur les rives de l'est de l'Amérique du Nord. Les colons ne pouvaient pas survivre nos durs hivers; ils se sont installés avec les Mi'kmaq et il y a eu des mariages entre groupes ethniques. C'est à cette période que remonte l'origine des Métis.

**Le sénateur Ataullahjan :** Une partie de ma question a été posée par le sénateur Dyck au sujet du nombre de personnes dans votre communauté.

Vous avez parlé de la conservation de la culture et du patrimoine. J'aimerais savoir s'il y a des écoles de langue, si vos initiatives ont réussi et si vos us et coutumes ont été transmis à la jeune génération.

**Mme Williamson :** Plusieurs de nos coutumes et traditions ont été transmises, comme les huttes de Pâques, par exemple. Les enfants apprennent comment les construire à un très jeune âge. Elles sont appelées les « huttes de Pâques » parce qu'elles sont généralement construites juste avant la fin de semaine de Pâques. La hutte ressemble à un weetu de chasse temporaire, le logement traditionnel dans la communauté au Massachusetts. Tout est transmis de génération en génération, comme la façon de construire des barrages, la pêche au homard, la pêche au poisson en marée haute et la pêche à la turlutte. Nous avons d'importantes caractéristiques archéologiques sur l'île qui datent de 850 ans, selon l'emplacement. Elles sont exactement les mêmes que celles trouvées dans la communauté Wampanoag traditionnelle aux États-Unis. Le caractère sacré de ces sites et les cérémonies qui ont lieu à ces endroits ont été transmis de génération en génération. C'est un mode de vie.

Je ne viens pas de l'île, mais ma mère, elle, en vient. C'est intéressant, parce qu'au cours de mes travaux pour les membres de cette communauté, par exemple, je leur ai demandé plusieurs fois de me décrire certaines des choses qu'ils font. Ils n'ont pas pu. Il a fallu que ma mère fasse le lien entre moi et le peuple qui a vécu ici sur l'île toute sa vie, et qu'elle me montre les différences parce que ces choses font tellement partie d'eux qu'ils ne sont même pas capables d'imaginer que tout le monde ne fait pas la même chose. C'est simplement notre nature. C'est simplement une façon dont les gens ont vécu pendant des générations et des générations. Quand j'ai l'occasion de m'asseoir avec les aînés et les commissaires dans la communauté du Massachusetts, je vois à quel point ces façons de vivre et ces traditions sont étonnamment bien conservées.

**Le sénateur Dyck :** Vous avez parlé de la culture qui a été conservée. Diriez-vous que cette culture se rapproche plus de celle de vos ancêtres au Massachusetts, ou bien qu'elle s'est transformée en quelque chose de plus précis qui pourrait être qualifié de « Métis » sur l'île du cap de Sable?

**Mme Williamson :** De toute évidence, il y a eu une séparation géographique et historique de 250 ans. La culture a maintenu l'essence même de la culture Wampanoag, mais elle s'est manifestement adaptée, au cours des 250 dernières années, aux conditions de l'île et au contexte social et politique du Canada.

Again, the test of separate and distinct, in my opinion, from a legal perspective, is extremely narrow. If you look at the way that our community actually came to be, there were no separate and distinct communities. There were very good relations between our people and the English. Until mass immigration occurred and our people were forced into certain areas, we lived wherever we wanted. We taught in schools. We preached in churches. We educated each other. That whole notion of it having to be something completely separate and distinct, in my view, with all due respect, is completely arbitrary and does not give due consideration to each specific community and how it has evolved.

**Senator Raine:** Ms. Williamson, do you think that the Wampanoag are Metis or are they a First Nation?

**Ms. Williamson:** Therein lies the problem. We have adopted the term "Metis" because we self-identify as Aboriginal people. We have no other option under the Constitution Act. Since we hold onto our heritage and culture and identity, we have adopted the term "Metis" to describe who we are. If we were still in Massachusetts, senator, we would be part of the Wampanoag Nation from Mashpee, which is one of the federally recognized Wampanoag reserves, but in Canada we have no choice even though we were here 30 years before there was a border.

**Senator Raine:** Does the Wampanoag Nation in Massachusetts recognize you as citizens of their nation?

**Ms. Williamson:** Yes.

**Senator Raine:** Many First Nations straddle the border. If you compare the situations between all of those nations and yourself and the home community in Massachusetts, is that a better fit for you as a people?

**Ms. Williamson:** I am not sure that I understand the question. Could you please repeat it? Maybe I missed something.

**Senator Raine:** I am thinking of the other First Nations that do have members on both sides of the border. We recognize them in Canada as First Nations. Have you ever figured out why the Wampanoag are not recognized as a First Nation in Canada the way other border-straddling First Nations are?

**Ms. Williamson:** Part of the answer to that question is because of the fact that we kept our identity a very closely guarded secret for so long that no one even knew we were there.

The second part of the answer is that we do not live on a reservation and we are not regulated and subject to being identified or enumerated under the Indian Act. Earlier, I gave the example of the Sioux. After the battle of Wounded Knee, a bunch of those people were brought up to Canada and put on a

Là encore, j'estime que le test visant à démontrer l'appartenance à une classe distincte et séparée est, du point de vue juridique, extrêmement restreint. Si l'on examine vraiment la façon dont nos communautés ont vu le jour, on constate qu'il n'y a pas eu de communautés séparées et distinctes. Les relations entre notre peuple et les Anglais étaient très bonnes. Avant l'immigration massive, moment où notre peuple a été forcé de s'installer dans des secteurs donnés, nous vivions là où nous le voulions. Nous enseignions dans les écoles, nous prêchions dans les églises et nous nous éduquions les uns les autres. Exiger que ce soient des choses complètement séparées et distinctes, à mon avis, est complètement arbitraire et ne tient pas compte de chaque communauté particulière et de la façon dont elle a évolué.

**Le sénateur Raine :** Madame Williamson, croyez-vous que les Wampanoag sont des Métis ou une Première nation?

**Mme Williamson :** C'est là que le bât blesse. Nous avons adopté le terme « Métis » parce que nous nous considérons un peuple autochtone. Nous n'avons pas d'autre option au titre de la Loi constitutionnelle. Comme nous conservons notre patrimoine, notre culture et notre identité, nous avons adopté le terme « Métis » pour décrire qui nous sommes. Si nous étions encore au Massachusetts, nous ferions partie de la nation Wampanoag de Mashpee, qui est l'une des réserves Wampanoag reconnues à l'échelle fédérale, mais au Canada, nous n'avons pas le choix, même si nous étions là 30 ans avant la création d'une frontière.

**Le sénateur Raine :** La nation Wampanoag au Massachusetts vous reconnaît-elle en tant que citoyens de leur nation?

**Mme Williamson :** Oui.

**Le sénateur Raine :** Plusieurs Premières nations chevauchent la frontière. Si vous comparez les situations entre toutes ces nations et vous-même et la communauté d'origine au Massachusetts, est-ce que cela vous conviendrait mieux en tant que peuple?

**Mme Williamson :** Je ne suis pas sûre de comprendre la question. Pouvez-vous la répéter, s'il vous plaît? J'ai peut-être manqué quelque chose.

**Le sénateur Raine :** Je pense aux Premières nations qui ont des membres des deux côtés de la frontière. Nous les reconnaissons au Canada en tant que Premières nations. Savez-vous pourquoi les Wampanoag ne sont pas reconnus en tant que Première nation au Canada comme le sont les autres Premières nations qui chevauchent les deux pays?

**Mme Williamson :** C'est en partie parce que nous avons gardé rigoureusement le secret de notre identité pendant si longtemps que personne ne savait même que nous existions.

Par ailleurs, nous ne vivons pas dans une réserve et nous ne sommes pas soumis à la réglementation et à l'inscription au titre de la Loi sur les Indiens. Plus tôt, j'ai cité l'exemple des Sioux. Après la bataille de Wounded Knee, des membres de ce groupe sont venus au Canada s'installer dans une réserve, en Saskatchewan, je crois.

reservation, I believe in Saskatchewan. They are considered First Nations people. Our land was given to us freehold. We are not living on a reservation, so we are not looked at the same way.

Part of the problem is the fact that the Jay treaty, Article III in particular, has never been recognized in Canada.

**Senator Patterson:** Can you expand on that a bit, please?

**Ms. Williamson:** Can I expand on Article III of the Jay treaty? First, there was no negotiation or consultation with the Aboriginal communities with the Jay treaty, so I do not understand why it is binding on us.

Let me see if I can paraphrase Article III of the Jay treaty accurately. It essentially says that the mobility and trade that was carried on by Aboriginal people prior to the creation of the Jay Treaty would go on. There was no implicit or explicit restriction on our rights.

What I am saying is that if I were Iroquois and went into the U.S., or if I were Mi'kmaq and I went into the U.S. to work or to stay, to do whatever I wanted to do, the United States government would respect my rights and acknowledge my rights as a Canadian Aboriginal person. It does not work the same way when American Indians come into Canada.

**Senator Demers:** This was a good presentation. I like the answers. You know what you are talking about, and I like that.

Is your organization engaged in activities to protect or promote Metis culture and heritage? If so, please provide the activities.

**Ms. Williamson:** Absolutely. Last year we did not, because of a lack of funding, but every year there has been a gathering. Traditionally, it was a very private gathering that would take place in very private locations on the island. Every year there has been a gathering, usually in late summer. We now call it a powwow. It usually takes place the first weekend of August. At the powwow, we pass on our culture to people who may come from outside the community so they can learn about who we are. We make drums and build huts. We have all kinds of different things going on. We eat traditional foods. There is a hunt that goes on to gather the food for the powwow and for the ceremonies.

Within the last couple of years, the community has created a cultural education centre. It is not funded for the same reasons that Ms. Surette spoke to in her presentation. It is completely reliant on donations and volunteerism from the community, but we do have a cultural centre that is there to essentially speak to our culture and our traditions and who we are.

Ils sont considérés comme faisant partie des Premières nations. Notre terre nous a été donnée en propriété franche. Nous ne vivons pas dans une réserve, et nous ne sommes donc pas vus de la même façon.

L'article III du traité Jay n'a jamais été reconnu au Canada.

**Le sénateur Patterson :** Pouvez-vous nous en dire davantage à ce sujet?

**Mme Williamson :** Au sujet de l'article III du traité Jay? Tout d'abord, il n'y a pas eu de négociations ni de consultations avec les communautés autochtones pour le traité Jay; je ne comprends donc pas pourquoi nous y serions soumis.

Voyons si je peux paraphraser l'article III du traité Jay avec précision. Il dit, essentiellement, que la mobilité et les échanges des peuples autochtones avant le traité Jay seraient maintenus. Il n'y avait aucune restriction implicite ou explicite de nos droits.

Autrement dit, si j'étais une Iroquoise ou une Mi'kmaq et que j'allais aux États-Unis travailler ou m'installer ou faire n'importe quoi d'autre, le gouvernement américain respecterait mes droits et reconnaîtrait mes droits en tant que personne autochtone canadienne. Il n'en va pas de même pour les Indiens américains qui viennent au Canada.

**Le sénateur Demers :** C'était une très bonne présentation. J'ai aimé les réponses. Vous savez de quoi vous parlez, et je vous en sais gré.

Votre organisation mène-t-elle des activités visant à protéger ou à promouvoir la culture et le patrimoine métis? Le cas échéant, quelles sont ces activités?

**Mme Williamson :** Absolument. Il y a un rassemblement tous les ans, quoique nous ne l'ayons pas eu l'an dernier par manque de fonds. Habituellement, c'est un regroupement très privé qui a lieu à des endroits discrets sur l'île. Ce rassemblement se tient tous les ans, généralement vers la fin de l'été. C'est ce que nous appelons maintenant un pow-wow, et il a lieu la première fin de semaine d'août. Au cours du pow-wow, nous présentons notre culture à des gens qui viennent de l'extérieur de la communauté, afin qu'ils apprennent à nous connaître. Nous fabriquons des tambours et construisons des huttes. Nous avons toutes sortes d'activités différentes. Nous dégustons des aliments traditionnels. Les aliments consommés lors du pow-wow et pendant les cérémonies sont des produits de la chasse.

Au cours des deux dernières années, la communauté a créé un centre d'éducation culturelle. Ce centre ne bénéficie d'aucun financement pour les raisons mêmes que Mme Surette a mentionnées dans sa présentation. Il s'appuie entièrement sur des dons et sur le travail des bénévoles de la communauté, mais nous avons un centre culturel dont la vocation est essentiellement de présenter notre culture et nos traditions, et d'expliquer qui nous sommes.

**Senator Demers:** When you were talking, something hit me. You are separated from your own identity. I know you are saying that, but how does that happen? Everyone has an identity, or everyone should have an identity.

**Ms. Williamson:** We do not feel that we are separated from our identity psychologically or emotionally. We know who we are, and we know what that means. What we are saying, or what I meant by that, is that the lack of recognition and, to be perfectly frank, outright ridicule and criticism that we have received from other Aboriginal communities in Nova Scotia and from government make us feel as though they are attempting to separate us from our identity.

**Senator Raine:** Ms. Williamson, what I am hearing is that you are very proud of your ancestral roots as Aboriginal Wampanoag people, and you seek recognition. Do you think there is a treaty obligation between the governments of Nova Scotia and/or Canada to provide you with entitlements as a First Nation, the way there are treaty obligations in other parts of Canada?

**Ms. Williamson:** Our people were signatories to the early treaty, the same treaties that were signed with the Mi'kmaq at Boston and at Halifax. Many of our ancestors were signatories to those treaties when it was one big colony, so strictly speaking, yes.

There is another side to that, however. The thing that we struggle with most as a people is the fact that, on the one hand, it would be great to be recognized as status or non-status First Nations people. On the other hand, that puts us at risk of losing any recognition that we may gain as an Aboriginal people with one or two generations because of the blood quotient or the lineage requirements. We have not held onto who we are for this long in order to have it taken away by a piece of paper, with all due respect.

**Senator Raine:** In other words, Indian status is not what you are looking for.

**Ms. Williamson:** No.

**Senator Raine:** You just want recognition of your status as Wampanoag people, do you not?

**Ms. Williamson:** That is right. Quite frankly, senator — again, with all due respect — we think those categories are arbitrary in any event. We think that Aboriginal people are Aboriginal people. It has nothing to do with generations, parentage, blood quotients or anything else. You are either Aboriginal or not.

**Senator Raine:** I have one other curiosity. When your ancestors arrived on Sable Island, coming from Massachusetts, and were given freehold land, did they keep that land and is the island still in the hands of the descendants of those people?

**Le sénateur Demers :** Quand vous parliez, quelque chose m'a frappé. Votre identité est hors de votre portée. Je sais que c'est ce que vous dites, mais comment une telle chose peut-elle arriver? Tout le monde a une identité, ou tout le monde devrait avoir une identité.

**Mme Williamson :** Nous n'avons pas l'impression d'avoir perdu notre identité, sur les plans psychologique ou émotif. Nous savons qui nous sommes et nous savons ce que cela signifie. Ce que nous disons, ou ce que je voulais dire par mes propos, c'est que parce que le gouvernement et les autres communautés autochtones de la Nouvelle-Écosse ne nous reconnaissent pas et, bien franchement, nous ridiculisent et nous critiquent, nous avons l'impression qu'ils cherchent à nous enlever notre identité.

**Le sénateur Raine :** Madame Williamson, ce que je vous entends dire, c'est que vous êtes très fiers de vos racines ancestrales en tant que membres du peuple autochtone Wampanoag, et que vous voulez être reconnus comme tel. Croyez-vous qu'il y a une obligation issue de traité entre les gouvernements de la Nouvelle-Écosse ou du Canada de vous accorder les droits d'une Première nation, tout comme d'autres traités le font ailleurs au Canada?

**Mme Williamson :** Notre peuple faisait partie des signataires des traités d'antan, les mêmes traités qui ont été signés avec les Mi'kmaq à Boston et à Halifax. Plusieurs de nos ancêtres étaient signataires de ces traités quand il n'y avait qu'une seule grande colonie, à proprement parler.

Un autre aspect existe, cependant. Nous sommes confrontés à un gros dilemme : ce serait génial pour nous d'être reconnus en tant qu'Autochtones inscrits ou non inscrits. Cependant, nous courons le risque de perdre toute reconnaissance que nous pourrions acquérir en tant que peuple autochtone après une ou deux générations, à cause des critères relatifs à la part de sang indien ou à la lignée. Sauf le respect que je vous dois, je dirais que nous ne sommes pas restés accrochés si longtemps à notre identité pour la voir nous être arrachée par un morceau de papier.

**Le sénateur Raine :** En d'autres termes, le statut d'Indien n'est pas ce que vous recherchez.

**Mme Williamson :** Non.

**Le sénateur Raine :** Vous voulez simplement obtenir la reconnaissance du statut de peuple Wampanoag, n'est-ce pas?

**Mme Williamson :** C'est exact. Franchement, sénateur — là encore, sauf le respect que je vous dois —, nous sommes d'avis que ces catégories sont arbitraires de toute façon. Selon nous, les peuples autochtones sont des peuples autochtones. Cela n'a rien à voir avec les générations, les parents, la part de sang indien, ou n'importe quoi d'autre. On est autochtone ou on ne l'est pas.

**Le sénateur Raine :** J'ai une autre question. Quand vos ancêtres sont arrivés sur l'île de Sable, venant du Massachusetts, et qu'ils ont reçu les terres en propriété franche, ont-ils conservé ces terres et l'île est-elle encore entre les mains de leurs descendants?

**Ms. Williamson:** Yes. I just want to make one distinction. There is Sable Island where the ponies are, which is down on the eastern shore of Nova Scotia, and there is Cape Sable Island, which is the southwest. I just wanted to make that distinction clear.

Regardless, yes, the land has been in the possession of the same families since the land grants were given. Again, though, we have archaeological evidence indicating that our people were there as much as 850 years ago, in temporary settlements during fishing expeditions.

**Senator Raine:** In a sense, you have a homeland.

**Ms. Williamson:** Yes.

**Senator Raine:** And you have a nation.

**Ms. Williamson:** Yes.

**Senator Raine:** And you are strong.

**Ms. Williamson:** Yes.

**Senator Raine:** My last big question is: Why would you want to get into being categorized as Metis?

**Ms. Williamson:** It is all we have got. As long as the categories exist and as long as the only identity we have is the identity that we can give ourselves, it is all we have got.

**Senator Raine:** And that is not enough?

**Ms. Williamson:** It is one thing to call yourself Metis or Aboriginal, but, as Ms. Surette said, if no one else recognizes you as such, then you are being separated from the essence of who you really are.

**Senator Patterson:** I found your presentation most interesting and compelling. We are studying the identity of Metis in this committee, as you know. I will ask a simple question. First, do you believe you fit in the *Powley* definition?

**Ms. Williamson:** I believe so.

**Senator Patterson:** Maybe you could explain why. Second, did you refer to a long-standing lawsuit over a fishing charge?

**Ms. Williamson:** No.

**Senator Patterson:** I am sorry. Ms. Surette referred to that.

Do you believe that lawsuit may form the basis for resolving this mysterious question of why Canada seems to give a different interpretation of Aboriginal people than the U.S.? Is there a possibility this question will be ruled on in connection with this case?

**Ms. Williamson:** The question about that specific lawsuit I think could be better addressed by Mr. and Ms. Surette. Again, our history and our culture are very distinct from any other Aboriginal group in Canada, including the group that

**Mme Williamson :** Oui. J'aimerais cependant préciser quelque chose. Il y a l'île de Sable, où les chevaux se trouvent, au bas de la rive est de la Nouvelle-Écosse, et il y a l'île du cap de Sable, qui est au sud-ouest. Je voulais simplement éclaircir ce point.

Quoi qu'il en soit, oui, les mêmes familles possèdent ces terres depuis leur concession. Là encore, cependant, nous avons des preuves archéologiques de la présence de notre peuple depuis 850 ans, dans des camps temporaires d'expéditions de pêche.

**Le sénateur Raine :** Dans un certain sens, vous avez une patrie.

**Mme Williamson :** Oui.

**Le sénateur Raine :** Et vous avez une nation.

**Mme Williamson :** Oui.

**Le sénateur Raine :** Et vous êtes forts.

**Mme Williamson :** Oui.

**Le sénateur Raine :** Ma dernière question est la suivante : Pourquoi souhaitez-vous être désignés Métis?

**Mme Williamson :** C'est tout ce que nous avons. Tant et aussi longtemps que des catégories existent et que la seule identité que nous avons est celle que nous pouvons nous attribuer, c'est tout ce que nous avons.

**Le sénateur Raine :** Et ce n'est pas assez?

**Mme Williamson :** C'est une chose que de se désigner soi-même Métis ou Autochtone, mais, comme Mme Surette l'a dit, si personne d'autre ne vous reconnaît comme tel, l'essence même de votre identité est hors de votre portée.

**Le sénateur Patterson :** J'ai trouvé votre exposé très intéressant et fascinant. Comme vous le savez, nous étudions l'identité des Métis à ce comité. J'ai une simple question à vous poser. Tout d'abord, croyez-vous que la définition de l'arrêt *Powley* s'applique à vous?

**Mme Williamson :** Je le crois.

**Le sénateur Patterson :** Peut-être que vous pourriez nous expliquer pourquoi. Deuxièmement, avez-vous parlé d'une affaire de longue date concernant une accusation de pêche?

**Mme Williamson :** Non.

**Le sénateur Patterson :** Je suis désolé; c'est Mme Surette qui l'a mentionnée.

Croyez-vous que cette action en justice pourrait être la base de la résolution de cette mystérieuse question à savoir pourquoi le Canada semble attribuer aux peuples autochtones une autre interprétation que le font les États-Unis? Est-il possible que la décision relative à cette affaire ait pour effet de régler cette question?

**Mme Williamson :** En ce qui concerne cette affaire précise, je crois bien que M. et Mme Surette seraient mieux en mesure de répondre. Là encore, notre histoire et notre culture sont très différentes de tout autre groupe autochtone au Canada, y compris

Mr. Surette represents. Therefore, does it affect us? No, not at all. Does it affect the perception of whether there could be any Metis community east of Ontario? Absolutely.

To be perfectly honest, I was sitting down with Aboriginal Affairs in Nova Scotia five or six years ago, and I had that very same statement made: There are no Metis east of Ontario. I said, "That is right: There were spaceships that took those boats right into Ontario and plopped them down in the middle of the country." Where did the fur trade start? It makes no sense. We were not involved in that.

We had our own lawsuit. I litigated on behalf of the community about four years ago. The primary defendant went off on his own little road show and I do not represent him anymore. I represent the community. I do not think his particular case will have any bearing on the community because he does not have representation, he does not have the evidence that we have gathered over the last four years — he does not have anything. That does not affect us at all.

**Senator Patterson:** Can you give us some details of those two cases, please? It does not necessarily have to be now. Second, did you say yes, you fit with the *Powley* definition?

**Ms. Williamson:** We do, but some branches of the test are extremely narrow and do not properly account for the origins and development of each community. The "separate and distinct," for example, has nothing to do with half of the communities that have developed.

**Senator Sibbeston:** It appears you are a fledgling and struggling group of people trying to be identified and recognized. You say that both the provincial and federal governments do not recognize you as Aboriginal people. What is your hope of eventually being recognized? What avenues or what will change to have you eventually recognized?

I appreciate you coming before us as a body, as the Senate. This is the first time I had heard of your people, so I think it is a positive thing. I can see that the more that your issue is exposed, the greater the possibility that you can advance your cause, as it were.

What is the hope in our country of your being recognized as Aboriginal people by governments and other Aboriginal peoples?

**Ms. Williamson:** The only way I can answer that is to give you an analogy. If I were of mixed European heritage, for example — say Irish-Italian or German-Polish — I could be a member of either community; I could participate in the ceremonies of either community. Neither would question me, nor would governments. No one would ever say, "You are not who you say you are, and you do not have the right to be who you are or to embrace your heritage."

le groupe que M. Surette représente. Par conséquent, cela nous touche-t-il? Pas du tout. Cela a-t-il une influence sur la perception selon laquelle il pourrait y avoir une communauté métisse à l'est de l'Ontario? Absolument.

Honnêtement, lors d'une rencontre avec les Affaires autochtones en Nouvelle-Écosse il y a cinq ou six ans, je me suis fait dire la même chose : il n'y a pas de Métis à l'est de l'Ontario. J'ai répondu : « C'est exact; des soucoupes volantes ont amené ces bateaux en Ontario et les ont parachutés là, au milieu du pays. » Où le commerce des fourrures a-t-il commencé? Cela n'a aucun sens. Nous n'avons pas participé à cela.

Nous avons eu notre propre action en justice. Il y a environ quatre ans, j'ai plaidé la cause de la communauté. Le principal défendeur est parti de son côté et je ne le représente plus. Je représente la communauté. Je ne pense pas que cette affaire en particulier aura une influence sur la communauté, parce qu'il n'est représenté par personne et ne dispose pas des preuves que nous avons réunies au cours des quatre dernières années — il n'a rien du tout. Rien de cela ne nous touche.

**Le sénateur Patterson :** Pouvez-vous nous donner quelques détails sur ces deux affaires? Vous n'avez pas besoin de le faire tout de suite. Deuxièmement, avez-vous répondu oui, que la définition *Powley* s'applique à vous?

**Mme Williamson :** Oui, mais certains éléments du test sont extrêmement restrictifs et ne tiennent pas compte comme il se doit des origines et du développement de chaque communauté. L'aspect de la classe distincte et séparée, par exemple, ne s'applique pas à la moitié des communautés qui se sont développées.

**Le sénateur Sibbeston :** Vous semblez être un groupe novice et fragile de personnes qui tentent d'être identifiées et reconnues. Vous dites que ni le gouvernement provincial ni le gouvernement fédéral ne vous reconnaissent en tant que peuple autochtone. Espérez-vous obtenir la reconnaissance au bout du compte? Quelles voies s'ouvrent à vous, que changeriez-vous pour être reconnus en fin de compte?

Je vous sais gré de venir comparaître devant nous, le Sénat. C'est la première fois que j'entends parler de votre peuple; je crois donc que c'est une chose positive. Plus vous exposez votre situation au grand jour, plus la possibilité de faire progresser votre cause est grande.

Y a-t-il un espoir dans notre pays que vous soyez reconnus en tant qu'Autochtones par les gouvernements et les autres peuples autochtones?

**Mme Williamson :** Je ne peux vous répondre que par une analogie. Si j'étais de descendance européenne mixte, par exemple — disons irlandaise-italienne ou allemande-polonaise — je pourrais être membre de l'une ou l'autre des communautés; je pourrais participer aux cérémonies des deux. Aucune des deux ne m'en empêcherait, pas plus que le feraient les gouvernements. Personne ne me dirait jamais « Tu n'es pas qui tu dis être, et tu n'as pas le droit d'être qui tu es ou d'embrasser ton patrimoine. »

It is different as Aboriginal people, and it is not just us. Rather, every Aboriginal community that is not yet formally recognized and every Aboriginal person who will lose their status or has not been given status under the Indian Act, for example, has to justify their very existence. That onus is on a culture that has no written history and no written tradition of recordkeeping. Not only is it often an impossible burden to meet because of lack of funding, because we are not recognized, but quite frankly it is an insult to who we are. If we were anything else, we would never have to go through that.

**Senator Sibbeston:** I am wondering whether Mr. Surette or Ms. Surette would respond to that question.

**Mr. Surette:** Yes, I would like to respond. I agree with Ms. Williamson. The Metis in Nova Scotia are living like our forefathers, but nobody wants to identify us as a group. We have to prove in order to identify ourselves.

The Province of Nova Scotia wants us to have site-specific information to prove to them before they will say, yes, they are Metis, and the same for the federal government. For example, somebody has to break the law and we have to have a court case to prove that there are Metis in our area.

I will read a statement. The Metis existed in Nova Scotia and North America since the French landed on our shore late in the 1400s and early 1500s, and even Champlain landed in 1604. The French could not survive in the hard winters. The Mi'kmaq had to take them in to protect them and they married Mi'kmaq women.

Since then that culture has continued. I live like my forefathers. We go in the woods, gather our wood, do our own fishing and plant our own gardens. We go to shore to gather seaweed. Everything is organic. That is how our forefathers lived and we still live today. That is how many of our people in different communities all live.

To me, we should not have to go to a court to prove our identity or our recognition. We have nothing. What we have, we have to work and do it all ourselves on our own. It costs our organization lots of money to hire Dr. Wickens, Dr. Chute and our genealogists that all came from Ontario. No one wanted to touch us in our community because we are Metis, because it would give them a bad identity. Even our lawyer — I am glad we could find a lawyer in the town of Yarmouth to help us.

If the committee is interested in Dr. Wickens and Dr. Chute, both historians, we have the work. If you want the document of our court case, we would be willing to supply it to you. All you have to do is give us your address and we will forward the research. Dr. Wickens did the research for the *Powley* case and

C'est différent pour les peuples autochtones, et ce n'est pas différent que pour nous. Chaque communauté autochtone qui n'est pas encore officiellement reconnue et chaque Autochtone qui risque de perdre son statut ou qui n'a pas obtenu le statut au titre de la Loi sur les Indiens, par exemple, doit justifier son existence. Et le fardeau doit être assumé par une culture qui n'a aucune histoire écrite et qui n'a jamais rien consigné. C'est non seulement un fardeau souvent impossible à assumer en raison du manque de financement, car nous ne sommes pas reconnus, mais c'est franchement une insulte qui nous est lancée au visage. Si nous étions quoi que ce soit d'autre, nous n'aurions jamais eu à passer par une telle épreuve.

**Le sénateur Sibbeston :** Peut-être que M. Surette ou Mme Surette pourraient répondre à cette question.

**M. Surette :** Oui, j'aimerais répondre. Je suis d'accord avec Mme Williamson. Nous, les Métis de Nouvelle-Écosse, vivons comme nos ancêtres, mais personne ne veut nous identifier en tant que groupe. Nous devons prouver notre identité.

Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse nous demande de produire en preuve des renseignements propres au lieu avant de conclure que, oui, nous sommes Métis. Il en va de même pour le gouvernement fédéral. Par exemple, quelqu'un doit enfreindre la loi et nous devons être traînés en justice pour prouver qu'il y a des Métis dans notre région.

Je vais lire un énoncé. Les Métis existent en Nouvelle-Écosse et en Amérique du Nord depuis que les Français sont arrivés sur nos rives à la fin des années 1400 et au début des années 1500; même Champlain n'est arrivé qu'en 1604. Les Français ne pouvaient pas survivre aux hivers rigoureux. Les Mi'kmaq ont dû les héberger pour les protéger et ils ont épousé des femmes Mi'kmaq.

Depuis lors, cette culture demeure. Je vis de la même façon que mes ancêtres. Nous allons dans la forêt, nous ramassons du bois, nous pêchons nos propres poissons et nous cultivons nos propres jardins. Nous ramassons des algues au bord de l'eau. Tout est biologique. C'est ainsi que nos ancêtres vivaient, et c'est ainsi que nous vivons aujourd'hui. C'est ainsi que de nombreux membres de notre peuple vivent dans différentes communautés.

À mon avis, nous ne devrions pas avoir à nous présenter devant un tribunal pour prouver notre identité ou être reconnus. Nous n'avons rien. Ce que nous avons, nous le créons par notre travail et le faisons nous-mêmes, de notre propre chef. C'est une grosse dépense pour notre organisation de recruter M. Wickens, Mme Chute et nos généalogistes, qui viennent tous de l'Ontario. Personne ne voulait traiter avec nous dans notre communauté, parce que nous sommes des Métis, et que cela leur donnerait une mauvaise réputation. Même notre avocat... Heureusement que nous avons pu trouver un avocat à Yarmouth pour nous aider.

Si le comité est intéressé aux travaux de M. Wickens et de Mme Chute, tous deux historiens, nous avons leurs travaux. Si vous voulez la documentation de notre action en justice, nous vous la fournirons avec plaisir. Donnez-nous simplement votre adresse et nous vous enverrons les documents. M. Wickens a fait

Dr. Chute did the research for the *Marshall* case in Nova Scotia. They are recognized historians. We have to pay everything and today we do not owe a cent on our court case.

**Ms. Williamson:** I absolutely agree with Mr. Surette. We could not find an archaeologist, a historian or a genealogist anywhere in Nova Scotia who would go against the grain to support us in any way whatsoever. I hired experts from the U.S. who have worked with the American Wampanoag community. First, they know who we are. Second, they were the only ones who would dare to speak against the conventional view. It is shocking.

Like Mr. Surette, we have a transcript from the first week of the trial, the part I was involved in. The rest of it, as far as I am concerned, is not helpful, what happened from there after I stopped representing them.

I am more than willing to provide my personal genealogy. I have my ancestral records for the last 400 years, going back to Chief Iyannough. I have a manuscript written by a tribal elder in Massachusetts that documents our ancestral and tribal connections. I am more than happy to provide anything that the committee requires, including expert reports, anything that you need in order to investigate further our history and the justification we have for our claims.

**Senator Sibbeston:** That would be interesting. If you could provide that to our committee maybe we could get the information after our meeting here.

One of the findings that we recognize, and also I am a Metis by nature, and one of the characteristics of Metis is they are very independent and very proud and do not want any help from governments.

I think there was a period of time in our history where there was a movement away from being native. Native people did not want to be recognized as native people. There was a period of time, because there was a bad connotation with being native. Also, if you were merging and going into mainstream society, they did not think well of you. There was a period of time where native people did not want to admit they were native and did everything, as it were, to not be native in many ways.

I am wondering, in your case, whether in hindsight that was a hindrance or held against you. For hundreds and hundreds of years maybe you did not want to be recognized or known as native people, and suddenly you change your view. You want to be recognized as Aboriginal people and now you are having a difficult time. Do you want to comment on that?

**Ms. Williamson:** I think we will take turns on that one.

In our particular case, Cape Sable Island was physically separated from the mainland until the causeway was built in 1949.

la recherche pour l'affaire *Powley*, et Mme Chute a fait la recherche pour l'affaire *Marshall* en Nouvelle-Écosse. Ce sont des historiens reconnus. Nous devons tout payer et, aujourd'hui, nous ne devons plus un cent pour notre action en justice.

**Mme Williamson :** Je suis tout à fait d'accord avec M. Surette. Nous n'avons pas pu trouver un archéologue, un historien ou un généalogiste en Nouvelle-Écosse qui irait à contre-courant et qui nous appuierait de quelque façon que ce soit. J'ai recruté des experts des États-Unis qui ont travaillé avec la communauté Wampanoag américaine. Premièrement, ils savent qui nous sommes. Deuxièmement, ils étaient les seuls à oser prononcer une opinion contraire à la perspective conventionnelle. C'est choquant.

Comme M. Surette, nous avons aussi la transcription de la première semaine du procès — la partie à laquelle j'ai participé. À mon avis, ce qui est arrivé à partir du moment où j'ai cessé de les représenter n'est pas utile.

Je présenterai volontiers mon propre arbre généalogique. J'ai un relevé de mes ancêtres sur les 400 dernières années qui remonte jusqu'au chef Iyannough. J'ai un manuscrit rédigé par un aîné tribal au Massachusetts qui documente notre ascendance et nos liens tribaux. Je me ferais un plaisir de fournir toute chose que le comité aimerait avoir, y compris les rapports d'expert, tout ce dont vous auriez besoin pour établir plus clairement notre histoire et le bien-fondé de nos revendications.

**Le sénateur Sibbeston :** Ce serait intéressant. Vous pourriez peut-être nous fournir cette information après la séance.

Je suis aussi métis de nature, et nous reconnaissons entre autres que les Métis sont très indépendants et très fiers, et qu'ils ne veulent pas l'aide des gouvernements.

Au cours de notre histoire, il y a eu, je crois, une période au cours de laquelle on avait tendance à vouloir s'éloigner de l'identité d'Autochtone. Les Autochtones ne voulaient pas être identifiés comme tels. Cela a duré un certain temps, parce qu'il y avait une connotation négative à être autochtone. Si on se mêlait à la société en général, on n'y était pas bien vus. Il y a eu donc une période où les Autochtones ne voulaient pas admettre qu'ils étaient Autochtones et faisaient de leur mieux pour ne pas l'être, de bien des façons.

Je me demande si, en rétrospective, cela n'a pas été un obstacle pour vous, ou si cela ne vous a pas nui. Pendant des centaines d'années, vous n'avez peut-être pas voulu être reconnus ou identifiés comme étant des Autochtones puis, brusquement, vous changez de point de vue. Vous voulez être reconnus en tant qu'Autochtones et maintenant, vous avez de la difficulté à le faire. Pouvez-vous commenter là-dessus?

**Mme Williamson :** Je crois que nous allons commenter chacun à notre tour cette question.

Dans notre cas particulier, l'île du cap de Sable était séparée physiquement de la partie continentale jusqu'au moment où la route en remblai a été construite en 1949.

Our people in Massachusetts have traditionally been coastal people and island people. Our people in Cape Sable Island have been island people.

It is not a very well-educated or sophisticated community in terms of the mainstream perceptions of what that means, but incredibly resilient, intelligent, adaptive and independent. It is just an amazing community when you think about how little they survived on and how independent they have been from everyone else. I say "they" because I am not from the island.

Over 250 years they relied only on themselves and made do with what they had. There is more on that in the written submissions, some examples of how they have survived, adjusted and adapted over the years.

Why now? As you said, senator, for a long time it was a bad thing to be Indian and there are people in our community who will tell stories of how they were treated when teachers or officials suspected for any reason whatsoever that they may have native blood, and that is why everyone stayed quiet.

Our people were here in the 1700s. Around 1761 was the first documented presence, although if you look at the stone features it is way before that. In the 1800s there was a lot of very open persecution of Aboriginal people: residential schools, reserves and things that have been going on for centuries. If our people came here because of the persecution in the United States that they were facing and genocide and everything else, why, in the name of God, would they want to come forward, when all that was going on, and self-identify as native people? It makes no sense whatsoever.

**The Chair:** I will ask a supplementary, if I may, and then I will let Mr. Surette answer.

That is one of my questions. I have been to Cape Sable Island on the South Shore, and I see a resilient and proud community. Why would you suggest that it is Metis that you are and not First Nations? Your brothers and sisters in the south will be identified as First Nations people. Why would you not select that instead or say you are First Nations rather than Metis?

**Ms. Williamson:** Again, Mr. Chair, we have always called ourselves Indian. We have recorded interviews with elders that we have transcripts of, which I will be happy to provide.

**The Chair:** Please do.

**Ms. Williamson:** The people on the island have always referred to themselves as Indian. I know that is not the politically correct term any more, but that is how they identify themselves; it goes way back.

Traditionnellement, notre peuple au Massachusetts a été un peuple côtier et un peuple insulaire. Notre peuple à l'île du cap de Sable a été un peuple insulaire.

Ce n'est pas une communauté sophistiquée ni très bien éduquée, comme on l'entend dans la société en général, mais ces gens étaient incroyablement résilients, intelligents, capables de s'adapter et indépendants. Ce sont des gens tout simplement extraordinaires quand on pense au peu qu'ils avaient pour survivre et à la façon dont ils ont été indépendants de tout le monde. Je parle là la troisième personne, parce que je ne viens pas de l'île moi-même.

Pendant 250 ans, ils n'ont compté que sur eux-mêmes et ont utilisé les seules ressources qu'ils avaient. Les mémoires que nous présentons en disent davantage à ce sujet et présentent des exemples de la façon dont ils ont survécu, se sont adaptés au fil des ans.

Pourquoi maintenant? Comme vous l'avez dit, sénateur, c'était pendant longtemps une mauvaise chose que d'être un Indien, et il y a des personnes dans notre communauté qui vous raconteront comment elles étaient traitées quand les enseignants ou les représentants officiels les soupçonnaient, pour quelque raison que ce soit, d'avoir du sang indien; voilà pourquoi tout le monde se taisait.

Notre peuple était ici dans les années 1700. La première présence documentée était en 1761, bien que si l'on en juge par les caractéristiques des pierres, c'était bien avant cela. Au cours des années 1800, il y a eu beaucoup de persécution ouverte des Autochtones : les pensionnats, les réserves et d'autres choses qui se sont poursuivies pendant des siècles. Si notre peuple est venu ici pour fuir la persécution qu'il subissait aux États-Unis, le génocide et d'autres choses, pourquoi, pour l'amour du ciel, se serait-il déclaré autochtone avec tout ce qui se passait? Cela n'a aucun sens.

**Le président :** Je vais poser une question supplémentaire, si je peux me le permettre, puis je laisserai M. Surette répondre.

Voici ma question. J'ai été à l'île du cap de Sable, sur la rive sud, et j'ai vu une communauté résiliente et fière. Pourquoi dites-vous que vous êtes des Métis et non pas les membres d'une Première nation? Vos frères et sœurs au sud sont identifiés comme étant membres d'une Première nation. Pourquoi ne choisissez-vous pas cela plutôt, ou ne dites-vous pas que vous êtes des membres des Premières nations plutôt que des Métis?

**Mme Williamson :** Une fois de plus, monsieur le président, je précise que nous nous sommes toujours appelés des Indiens. Nous avons les transcriptions d'entrevues réalisées avec des aînés, et je serai heureuse de vous les remettre.

**Le président :** Faites-le, je vous en prie.

**Mme Williamson :** Les gens sur l'île se sont toujours désignés comme étant Indiens. Je sais que ce n'est plus le terme politiquement correct à utiliser, mais c'est ainsi qu'ils se désignent eux-mêmes, depuis bien longtemps.

We are precluded from automatic recognition in this country by virtue of the non-recognition of Article III of the Jay Treaty. We are not Canadian First Nations people. For all the reasons that I gave before, we do not want to be wiped out within one or two generations by going under the Indian Act.

**The Chair:** It is the 25 per cent blood rule.

**Ms. Williamson:** That is it. Many of us are way more than 25 per cent; however, our children will not be and their children will not be. We are not about to lose who we are or our heritage because of a definition that had nothing to do with us and that we did not create. That is why, for all of those reasons I gave earlier, we are not all that concerned about being First Nations in Canada. As well, we do not really fit the traditional or the official definition of "First Nations in Canada." We self-identify as Aboriginal people. We are Metis.

**The Chair:** Thank you.

**Mr. Surette:** You hit the nail right on the head, senator. Hiding it or denying it — or everything else under the sun — that you are not Aboriginal or Metis in my day would have been slaughter. Even being French, in my day, was taboo. I went to an English school. The first guy took me by the shoulders, threw me against a wall and said, "You are a Frenchman. You do not belong here."

Today, it is a different story. Everyone tries to be bilingual, and everyone wants to be recognized as being Metis in our area. We have very successful communities. The chair of this committee knows the area well and the community of Wedgeport. We have very successful Metis communities but still some people hesitate to be identified Metis. Even though the genealogy proves it, they still deny it; but it is improving all the time. We are simply looking to be recognized by our governments. We have to work too hard to be recognized. They do not even want to talk to us. That is the problem we have today. They think we do not exist.

**Senator Watt:** Thank you for your presentations.

At the early stages of our development in relation to what we have in section 35 of the Constitution Act, the Metis have been recognized, from what I understand. You have said that you are recognized under section 35 but, in reality, the provincial and federal governments do not recognize you as a Metis. Do I understand correctly?

**Ms. Williamson:** Essentially, yes. There is a definition that sort of describes who we are, and we know who we are. We have spent a lot of time documenting it, just for the sake of trying to gain recognition, but we still do not have that recognition.

La reconnaissance automatique nous est interdite dans ce pays en raison des critères de non-reconnaissance de l'article III du traité Jay. Nous ne sommes pas des membres des Premières nations canadiennes. Et pour toutes les raisons que j'ai mentionnées plus tôt, nous ne voulons pas être complètement éliminés d'ici une ou deux générations en nous nous soumettant à la Loi sur les Indiens.

**Le président :** Vous parlez de la règle du 25 p. 100 de sang indien.

**Mme Williamson :** Bon nombre d'entre nous en ont plus que 25 p. 100; cependant, ce ne sera pas le cas de nos enfants, et de leurs enfants. Nous n'allons pas nous permettre de perdre notre identité ou notre patrimoine à cause d'une définition qui n'a rien à voir avec nous et que nous n'avons pas créée. Voilà pourquoi, pour toutes les raisons que j'ai citées plus tôt, il nous importe peu de faire partie des Premières nations au Canada. Aussi, la définition traditionnelle ou officielle des « Premières nations du Canada » ne s'applique pas tout à fait à nous. Nous nous identifions en tant qu'Autochtones. Nous sommes des Métis.

**Le président :** Merci.

**M. Surette :** Vous avez frappé en plein dans le mille, sénateur. De mon temps, ne pas cacher ou nier que vous étiez Autochtone ou Métis aurait été suicidaire. Même être Français, de mon temps, était tabou. J'allais à une école anglaise. Dès le début, un type m'a saisi par les épaules, m'a jeté contre un mur et m'a dit : « Tu es Français, tu n'as pas ta place ici. »

Aujourd'hui, les choses sont très différentes. Tout le monde essaie d'être bilingue et tout le monde veut être reconnu en tant que Métis dans notre région. Le président de ce comité connaît bien la région et la communauté de Wedgeport. Nous avons des communautés métisses qui réussissent très bien, mais il y a encore certaines personnes qui hésitent à être identifiées comme étant métisses. Même si la généalogie le prouve, elles continuent à le nier, mais les choses s'améliorent avec le temps. Nous cherchons simplement à être reconnus par nos gouvernements. Nous devons travailler très fort pour être reconnus. Ils ne veulent même pas nous parler. C'est le problème que nous avons aujourd'hui. Nous n'existons pas à leurs yeux.

**Le sénateur Watt :** Merci de vos présentations.

Aux premiers stades de notre développement, en ce qui concerne l'article 35 de la Loi constitutionnelle, si j'ai bien compris, les Métis ont été reconnus. Vous avez dit que vous êtes reconnus au titre de l'article 35, mais que, en réalité, les gouvernements provincial et fédéral ne vous reconnaissent pas comme étant des Métis. Ai-je bien compris?

**Mme Williamson :** Essentiellement, oui. Il y a une définition qui décrit en quelque sorte qui nous sommes, et nous savons qui nous sommes. Nous avons consacré beaucoup de temps à documenter cela, ne serait-ce que pour essayer d'obtenir la reconnaissance, mais nous n'avons pas encore cette reconnaissance.

**Senator Watt:** Would it be helpful to know that the Métis National Council have been working on the membership for a number of years leading up to 1982? Are you working with the Métis National Council in terms of identifying who and what you are and straightening out your membership?

**Ms. Williamson:** We have had some dealings with the Métis National Council. I have friends who are part of that organization, but that is a personal relationship. We have had discussions with OMAA and the Native Council of Nova Scotia.

Organizations that are more centrally located in Canada unfortunately lack consensus, to some extent. I think that is the most diplomatic way to say whether any of the groups from Eastern Canada have a legitimate basis for being involved with them. We have had discussions but have not officially come under the umbrella, so to speak.

**Mr. Surette:** Yes, we have had discussions with the Native Council of Nova Scotia, but we have been totally ignored. In my opinion, all the money goes to the Native Council of Nova Scotia. They oppose giving money to us or any other Aboriginal groups in Nova Scotia. They include our council members in their count to get more funding. We try to get some money out of them but there is no way — we do not count. They do not give us anything and they do not even reply to us. In my opinion, the government should set up a group to apply for funding based on the membership by sending a copy of the database membership to show who is registered in good standing with that organization. That is how the funding should be awarded — not just to one group. I understand that there are bigger Metis groups than our two little ones here that are trying to control the whole show so that they get the funding to dish out however they want. They do not want us to have even a small piece of the pie. They want the whole pie. We would like to have a piece of the pie, just like everyone else.

**Senator Watt:** How many groups in this country do you think might be in the same predicament as you are in, knowing that they are Metis but receiving no recognition in practice or in reality?

**Mr. Surette:** I am not sure. I cannot answer that question fully. I presume most of the Metis groups are in the same situation that we are in

**Senator Watt:** What are you looking for from senators? What kind of recommendation should we make to rectify this matter? Should there be an inquiry? Should a unified approach be taken by someone?

**Mr. Surette:** Probably an inquiry or a unified system would help. Everyone should be treated equally.

**Le sénateur Watt :** Vous serait-il utile d'apprendre que le Ralliement national des Métis a travaillé à la question de l'affiliation pendant un certain nombre d'années jusqu'en 1982? Travaillez-vous avec le Ralliement national des Métis pour faire reconnaître votre identité et pour éclaircir la question de votre affiliation?

**Mme Williamson :** Nous avons eu quelques échanges avec le Ralliement national des Métis. J'ai des amis qui font partie de cet organisme, mais c'est une relation personnelle. Nous avons eu des discussions avec l'Association des Métis autochtones de l'Ontario, et le Native Council of Nova Scotia.

Les organisations des régions plus centrales du Canada n'arrivent malheureusement pas à un consensus, dans une certaine mesure. Je crois que c'est la façon la plus diplomatique de dire que les groupes de l'est du Canada se demandent s'il est justifié pour eux de faire partie de ces organisations. Nous avons eu des discussions, mais nous n'avons pas officiellement joint leurs rangs, pour ainsi dire.

**M. Surette :** Oui, nous avons eu des discussions avec le Native Council of Nova Scotia, mais nous avons été totalement ignorés. À mon avis, tout l'argent va au Native Council of Nova Scotia. Cette organisation ne veut pas nous donner de l'argent, à nous ou à tout autre groupe autochtone de Nouvelle-Écosse. Elle inclut les membres de notre conseil dans ses chiffres pour obtenir davantage de financement. Nous essayons d'obtenir d'elle un peu d'argent, mais en vain — nous ne comptons pas. Elle ne nous donne rien et elle ne nous répond même pas. À mon avis, le gouvernement devrait établir un groupe qui ferait les demandes de financement en fonction du nombre de membres et qui devrait produire la liste des membres dans les bases de données pour indiquer qui est inscrit en bonne et due forme dans l'organisation. C'est comme cela que le financement devrait être accordé — pas à un groupe seulement. Je sais qu'il y a de bien plus gros groupes de Métis que nos deux petits groupes, et qu'ils tentent de tout contrôler afin d'obtenir le financement et de le répartir comme ils le veulent. Ils ne veulent pas que nous ayons même un tout petit morceau du gâteau. Ils veulent le gâteau au complet. Nous aimerions avoir un morceau de gâteau, comme tout le monde.

**Le sénateur Watt :** Combien de groupes dans le pays seraient dans la même situation difficile que vous : des Métis qui ne sont pas reconnus, en pratique ou en réalité?

**M. Surette :** Je ne suis pas sûr. Je ne peux pas répondre à cette question avec exactitude. Je présume que la plupart des groupes métis sont dans la même situation que nous.

**Le sénateur Watt :** Qu'est-ce que vous attendez des sénateurs? Quel genre de recommandation devrions-nous faire pour rectifier cette situation? Devrait-il y avoir une commission d'enquête? Quelqu'un devrait-il entreprendre une démarche unifiée?

**M. Surette :** Une enquête ou un système unifié serait probablement utile. Tout le monde devrait être traité de la même façon.

**Senator Watt:** I have been involved in trying to help out the Metis national organizations to identify who is Metis and who is not Metis in terms of getting the membership straightened out. You do not seem to have a working relationship with that organization. My recommendation to you would be that you meet with them and try to get this matter straightened out; otherwise the government will make a decision one way or the other down the road, and it might not be in your favour.

**Mr. Surette:** I will reply to that. We have been trying to meet with these other groups, but they do not want to have anything to do with us. We try, but they tell us we do not exist.

**Ms. Williamson:** If I may comment, we have had a different experience than Mr. Surette's group with the Native Council of Nova Scotia and several of the Mi'kmaq bands in Nova Scotia, including Todd Labrador, son of Chief Charlie Labrador, who is well respected. We engage in their powwows. The native council will work with us. They will invite us to their meetings. They will count us among their membership in order to get more funding. However, I have cautioned the council and the membership to be very wary. They are terrified that, if we are recognized, then we will take something away from them. In my opinion, based on what I have seen over the last 10 years, they want to know what we are up to so that they know how to contain us.

The fact of the matter is that we do not want anything. We own our lands. We are not looking for land. Everyone has a job. Everyone works in the fishery or a related industry. We do not need money to sustain ourselves and our families. What we need, if anything, is an acknowledgment that we exist, because it is like living like a ghost.

**Senator Watt:** Got you.

**Ms. Williamson:** What we need is some support in making sure that we can complete the research and maintain our cultural centre so that we can pass on our knowledge and our heritage to not only our own children and grandchildren and future generations but to anyone who really wants to know.

There is a list of nine recommendations in my written submission. That is among them. To answer your question directly, that is what I would say.

**Senator Watt:** When will that report be available?

**Ms. Williamson:** I have already provided copies to the clerk.

**Senator Watt:** We do have access to that information, then. Thank you.

**Senator Dyck:** Thank you once again for your presentation. You have provided the committee with some interesting answers.

**Le sénateur Watt :** J'ai contribué aux efforts déployés pour aider l'organisation nationale des Métis à déterminer qui est métis et qui ne l'est pas. Vous ne semblez pas avoir une relation établie avec cette organisation. Je vous recommande de prendre contact avec elle pour travailler à rectifier la situation; autrement, à un moment donné, le gouvernement prendra une décision dans un sens ou dans l'autre, et cette décision pourrait ne pas être en votre faveur.

**M. Surette :** Je vais répondre à cela. Nous essayons de rencontrer ces autres groupes, mais ils ne veulent rien avoir à faire avec nous. Nous essayons, mais ils nous disent que nous n'existons pas.

**Mme Williamson :** Je me permets d'ajouter que notre expérience est différente de celle du groupe de M. Surette en ce qui concerne le Native Council of Nova Scotia et plusieurs autres bandes Mi'kmaq de Nouvelle-Écosse, notamment Todd Labrador, le fils du chef Charlie Labrador, qui est très respecté. Nous participons à leurs pow-wow. Le Native Council collabore avec nous. Il nous invite à ses réunions. Il nous compte parmi ses membres pour obtenir un plus gros financement. Cependant, j'ai conseillé au conseil et aux membres de faire preuve de beaucoup de prudence. Ces organismes craignent beaucoup que nous leur enlevions quelque chose si nous sommes reconnus. À mon avis, d'après ce que j'ai vu au cours des 10 dernières années, ils veulent savoir ce que nous faisons pour ainsi pouvoir mieux nous contrôler.

En réalité, nous ne voulons rien. Nos terres nous appartiennent entièrement. Nous ne sommes pas à la recherche de terre. Tout le monde a un emploi. Tout le monde travaille dans le secteur des pêches ou un secteur connexe. Nous n'avons pas besoin d'argent pour notre survie ou celle de nos familles. La seule chose que nous recherchons est la reconnaissance que nous existons, car nous vivons un peu comme des fantômes.

**Le sénateur Watt :** Je comprends.

**Mme Williamson :** Nous avons besoin d'appui pour pouvoir compléter la recherche et maintenir notre centre culturel et, ainsi, transmettre notre savoir et notre patrimoine à nos enfants, à nos petits-enfants et aux générations futures, de même qu'à quiconque veut réellement nous connaître.

Mon mémoire comprend une liste de neuf recommandations. Ceci fait partie des recommandations. Voilà ce que je dirais pour répondre directement à votre question.

**Le sénateur Watt :** Quand ce rapport sera-t-il disponible?

**Mme Williamson :** J'en ai déjà remis des copies à la greffière.

**Le sénateur Watt :** Nous avons donc accès à cette information. Merci.

**Le sénateur Dyck :** Une fois de plus, merci de votre exposé. Vous avez présenté au comité des réponses intéressantes.

My first question is directed to Mr. and Ms. Surette. I heard you say that at one time your group was eligible for the job creation program in the federal government, but you are no longer. Could you tell us when that happened and, in your opinion, why you were denied further eligibility?

**Mr. Surette:** That is simple to answer. Service Canada changed the programming and gave it to the Province of Nova Scotia. Since the Province of Nova Scotia took it with an NDP government, we have not been able to obtain any funding or anything from them. That is why we have to deal with the federal government. We went to the youth Skills Link Program. At the present time, as I said, we have somebody already being trained with us, a young Metis, who needed more personal training. That is what we do in our office.

**Senator Dyck:** My second question is for both groups. A few weeks ago, we heard from witnesses from the Northwest Territories who mentioned to us that there was a research program conducted by the Department of Justice. It was studying various Metis communities across Canada. Looking on the web, it does indicate that they went to southern Nova Scotia and conducted a study there. Apparently, the results of this study have not been made public. Were you aware of this study? Were you part of it? Have you heard anything back with regard to what they determined?

**Mr. Surette:** Never heard of it.

**Ms. Surette:** Never heard of it.

**Mr. Surette:** It is all news to us.

**Ms. Williamson:** I do not believe so. I know there have been some conversations with different levels of government. There was a conversation with — and I am sorry that I do not recall — a senator at some point not so long ago. I have been out of Nova Scotia for almost four years now, so I cannot possibly monitor every single thing that goes on. As far as I know, we were never enumerated, consulted or otherwise contacted by that committee.

**Senator Dyck:** Do you think the results of that study should be released and made public?

**Ms. Williamson:** From an academic perspective, if you release research results, you should make sure that the research has actually accounted for all of the perspectives and as much of the information available as possible, so the short answer is no.

**Senator Dyck:** No, okay.

**Mr. Surette:** It did not involve us, so no, they should not give us the result. We did not know anything about it, so the short answer is no, senator.

**Senator Ataullahjan:** Thank you for the very impressive presentation. My question is slightly different from the one that I ask all the witnesses that come here. I would like to know about the state of the health in your community. We have heard that diabetes is almost epidemic. I have kind of become a maternal

Ma première question s'adresse à M. et Mme Surette. Je vous ai entendus mentionner qu'à un moment donné, votre groupe était admissible au programme fédéral de création d'emplois, mais que vous ne l'êtes plus. Pouvez-vous nous dire quand cela s'est produit et, à votre avis, pourquoi vous n'êtes plus admissibles?

**M. Surette :** C'est simple, Service Canada a transféré le programme à la province de la Nouvelle-Écosse. Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse est un gouvernement NPD, et nous n'avons pas pu obtenir de financement, ni rien d'autre de sa part. Voilà pourquoi nous devons traiter avec le gouvernement fédéral. Nous nous sommes tournés vers le programme Connexion compétences pour les jeunes. À l'heure actuelle, nous avons quelqu'un en formation chez nous; une jeune personne métisse qui avait besoin de formation personnelle supplémentaire. C'est ce que nous faisons à notre bureau.

**Le sénateur Dyck :** Ma deuxième question s'adresse aux deux groupes. Il y a quelques semaines, nous avons entendu des témoins des Territoires du Nord-Ouest qui nous ont mentionné l'existence d'un programme de recherche mené par le ministère de la Justice au sujet de diverses communautés métisses du Canada. J'ai regardé sur le web et constaté qu'ils sont allés mener une étude dans la région sud de la Nouvelle-Écosse. Apparemment, les résultats de cette étude n'ont pas été publiés. Êtes-vous au courant de cette étude? Y avez-vous participé? Avez-vous eu connaissance des constatations?

**M. Surette :** Je n'en ai pas entendu parler.

**Mme Surette :** Je n'en ai pas entendu parler.

**M. Surette :** Vous nous apprenez quelque chose.

**Mme Williamson :** Je ne pense pas. Je sais qu'il y a eu certaines conversations avec différents ordres de gouvernement. Il a eu une conversation avec — je suis désolée, mais je ne me rappelle pas exactement — un sénateur à un moment donné, il n'y a pas longtemps. Voilà presque quatre ans que je ne suis plus en Nouvelle-Écosse, et je ne peux donc pas être au courant de tout ce qui se passe. À ma connaissance, nous n'avons jamais été recensés, consultés ou autrement sollicités par ce comité.

**Le sénateur Dyck :** Pensez-vous que les résultats de cette étude devraient être publiés?

**Mme Williamson :** D'un point de vue purement académique, quand on publie des résultats de recherche, il faut s'assurer que cette recherche a effectivement pris en compte toutes les perspectives et le plus de renseignements possible; par conséquent, en bref, non.

**Le sénateur Dyck :** Non; d'accord.

**M. Surette :** Nous n'avons pas participé, et par conséquent, ils n'ont pas à nous fournir les résultats. Comme nous n'en savions rien, je dirais non, sénateur.

**Le sénateur Ataullahjan :** Merci de votre présentation impressionnante. Ma question est légèrement différente de celle que je pose à tous les témoins qui comparaissent ici. J'aimerais savoir quel est l'état de santé de votre communauté. Nous avons entendu que le diabète est presque une épidémie. Je suis devenue,

expert. I have been doing presentations, travelling to Africa and Geneva. I would like to know the state of maternal health as well. When we look at Canada's figures, we are lacking when it comes to Aboriginal people.

**Ms. Williamson:** Our people are actually quite healthy. Again, we have our own land. Everyone has been working and taking care of themselves for years and years. We are not reliant on anyone to take care of us. Our diet, for the most part, has still been very much a traditional diet in terms of roots and plants and things that are taken from the sea and things that are taken from the land. In terms of maternal health, everyone is okay.

The only thing that really has changed in the last 50 years or so that we know of has been a slight increase in diabetes. From a common sense perspective, since the causeway now connects us to the mainland and there is a Sobeys and a Tim Horton's and a McDonalds there and no one is relying only on things that we catch any more, it makes perfect sense. We have come off the traditional diet, so to speak, and it has had some effect on the health of the community.

**Mr. Surette:** Other than a little bit of obesity and a few cancer cases, which is normal across the board, everyone else is healthy. They are living off the sea and off the land and living very well.

**Senator Demers:** Ms. Williamson, there is a major lockout in the NHL right now, and it started with a lack of trust. When you do not have trust, you cannot get together and work to come to an agreement, which I think they will do eventually.

Your explanation has been very clear, but there also may be someone who has negotiated or tried to negotiate and has not been totally fair, on both sides. Has there ever been a thought of having an arbitrator, someone neutral, come in to try to get both parties together?

You were very clear. Most of the time we hear about money. You are not asking for money. You have land. Your health, as just mentioned, seems to be very good, not different from anyone else in Canada or the States. However, there seems to be a lack of trust because you have more to offer than to ask for. Have you thought about an arbitrator coming in to get both parties together and get something done?

**Ms. Williamson:** The problem has not been that we have not been willing to sit down and have the discussions and present the information that we have had.

As I mentioned earlier, we sat down with Aboriginal Affairs Nova Scotia six years ago. I was involved in that round table. Six years ago, we did not have the experts in archaeology and anthropology and all those things that I have retained on behalf of the community in the last four years. We did not have that information. We did not have all the hard genealogical evidence

en quelque sorte, une experte sur la santé maternelle. Je présente des exposés et j'ai voyagé en Afrique et à Genève. J'aimerais aussi que vous me disiez quel est l'état de la santé maternelle. Lorsqu'on examine les chiffres pour le Canada, ceux-ci sont à la traîne lorsqu'il s'agit des Autochtones.

**Mme Williamson :** En fait, notre peuple jouit d'une assez bonne santé. Une fois de plus, nous avons nos propres terres. Cela fait des années et des années que nous travaillons tous et prenons soin de nous. Nous ne comptons sur personne pour prendre soin de nous. Notre régime alimentaire correspond dans une grande mesure au régime traditionnel de racines, de plantes, de produits de la mer et de la terre. Sur le plan de la santé maternelle, tout le monde va bien.

En réalité, la seule chose qui a changé au cours des 50 dernières années environ, à notre connaissance, c'est une légère augmentation de l'incidence du diabète. Ce n'est pas étonnant, puisque la route en remblai nous relie maintenant au continent, où il y a un Sobeys, un Tim Horton's et un McDonald. Plus personne ne compte exclusivement sur les produits de la terre et de la mer. Nous nous sommes éloignés du régime traditionnel, pour ainsi dire, et cela a un certain effet sur la santé de la communauté.

**M. Surette :** À part un peu d'obésité et quelques cas de cancer, ce qui est normal en général, tout le monde est en santé. Ils tirent leur subsistance de la pêche et de la culture, et vivent très bien.

**Le sénateur Demers :** Madame Williamson, il y a, à l'heure actuelle, un important lock-out dans la LNH, et ce lock-out a commencé par un manque de confiance. Lorsqu'il y a manque de confiance, il n'est pas possible de travailler ensemble pour arriver à une entente. En passant, je crois qu'ils finiront bien par y arriver au bout du compte.

Votre explication était très claire, mais il n'est pas impossible qu'il y ait eu, de part et d'autre, des personnes qui ont négocié, ou cherché à négocier, sans être totalement de bonne foi. A-t-on pensé à aller chercher un arbitre, quelqu'un de neutre, qui pourrait réunir les deux parties?

Vous avez été très claire. La plupart du temps, c'est de l'argent dont on nous parle. Vous ne demandez pas d'argent. Vous avez vos terres. Votre santé, comme vous l'avez mentionné, semble être très bonne, comparable à celle de tout le monde au Canada ou aux États-Unis. Cependant, il semble y avoir un manque de confiance, parce que vous avez plus à offrir qu'à demander. Avez-vous pensé à demander à un arbitre de réunir les deux parties pour accomplir quelque chose?

**Mme Williamson :** Le problème n'est pas que nous n'avons pas été disposés à avoir des discussions et à présenter l'information que nous avons.

Comme je l'ai mentionné plus tôt, nous avons rencontré le ministère des Affaires autochtones de la Nouvelle-Écosse il y a six ans. J'ai participé à cette table ronde. Il y a six ans, nous n'avions pas les experts en archéologie et anthropologie, et toutes les choses que je suis allée chercher au nom de la communauté au cours des quatre dernières années. Nous ne disposions pas de cette

that we have now in terms of birth and marriage records, et cetera. However, it is not that we have not been willing to come to the table; it is that we have never actually been let through the door. The one time that we were let through the door, they said, "We thought you were someone else. Go away."

information. Nous n'avions pas toutes les preuves généalogiques concrètes que nous avons maintenant en ce qui concerne les registres de naissance, de mariage, et cetera. Cependant, ce n'est pas que nous avons refusé de nous asseoir à la table, c'est plutôt qu'il ne nous a jamais été permis de franchir le pas de la porte. La seule fois où nous avons réussi à entrer, nous nous sommes fait dire « Nous pensions que vous étiez quelqu'un d'autre. Allez-vous-en. »

**Senator Demers:** What about the arbitrator?

**Le sénateur Demers :** Et qu'en est-il de l'arbitre?

**Ms. Williamson:** Of course, but I do not even know if that is necessary. I do not even know if it is necessary for an arbitrator to be involved, because, quite frankly, we are perfectly capable of presenting the information and the evidence and having a civilized and reasonable conversation. I do not think we need any help doing that, quite frankly.

**Mme Williamson :** Bien sûr, mais je ne sais même pas si cela est nécessaire. Je ne sais pas s'il est nécessaire qu'un arbitre entre en jeu, parce que franchement, nous sommes parfaitement capables de présenter l'information et les preuves, et de tenir une conversation civilisée et raisonnée. Je ne pense pas que nous ayons besoin d'aide à ce sujet.

**The Chair:** I have one follow-up question for you both. I am trying to understand, as self-identified Métis Nations, what you would accept or demand for membership into your organizations. I will ask Mr. Surette to respond first. Is there documentation, for example, genealogical? Would there be affidavits or more or less?

**Le président :** J'ai une question de suivi pour vous deux. J'essaie de comprendre ce que, en tant que nation qui se déclare métisse, vous accepteriez ou exigeriez d'une personne pour qu'elle soit membre de vos organisations. Je demanderais à M. Surette de répondre en premier. Y a-t-il, par exemple, une documentation généalogique? Y aurait-il une exigence d'affidavit, ou plus, ou moins?

**Mr. Surette:** Yes, Mr. Chair. To be a member of our organization, you have to have a complete genealogy and it has to go to our genealogist. If you meet all the proper criteria, that somewhere along the line you were married to a Mi'kmaq, there is Aboriginal blood somewhere along the line, you can qualify for a card.

**M. Surette :** Oui, monsieur le président. Pour être membre de notre organisation, vous devez avoir un arbre généalogique complet, et celui-ci doit être examiné par notre généalogiste. Si vous répondez à tous les critères pertinents, qu'à un moment donné dans la lignée, il y a eu un mariage à une personne Mi'kmaq, qu'il y a du sang autochtone quelque part, vous êtes admissible à une carte.

**The Chair:** Would that be someone who married a Mi'kmaq in your community or could it be someone who married a Mi'kmaq in another community?

**Le président :** Est-ce que ce serait quelqu'un qui a épousé une personne Mi'kmaq dans votre communauté, ou cela pourrait-il être quelqu'un qui a épousé une personne Mi'kmaq dans une autre communauté?

**Mr. Surette:** It could be in other communities, but your genealogy has to have the straight line, down the line somewhere; my great-grandfather, grandmother, somewhere along the line someone was married to a Mi'kmaq.

**M. Surette :** Ce pourrait être dans d'autres communautés, mais votre arbre généalogique doit avoir une ligne droite quelque part; un arrière-grand-père, une grand-mère, quelque part dans la lignée, quelqu'un qui ait épousé une personne Mi'kmaq.

**The Chair:** If it was someone from Chéticamp who married a Mi'kmaq in Cape Breton Island and moved to your community five years ago, they could join your organization?

**Le président :** S'il s'agissait de quelqu'un de Chéticamp qui a épousé une Mi'kmaq de l'île du Cap-Breton et qui a déménagé dans votre communauté cinq ans plus tôt, cette personne pourrait-elle joindre votre organisation?

**Mr. Surette:** Yes. It does not matter where they live, as long as their genealogy is perfect. We have membership right across Nova Scotia. We have many people from Chéticamp because there is no organization up there. Most of them belong to the Kespu'kwitk Metis Council.

**M. Surette :** Oui. L'endroit où elle vit importe peu, dans la mesure où sa généalogie est parfaite. Nous avons des membres un peu partout en Nouvelle-Écosse. Nous avons plusieurs personnes de Chéticamp, parce qu'il n'y a pas d'organisation là-bas. La plupart d'entre eux sont membres du Conseil des Métis Kespu'kwitk.

**The Chair:** Correct me if I am wrong; yours is more of a mixed blood definition than it is a land-based definition. Would that be correct?

**Le président :** Dites-moi si j'ai tort; votre définition est davantage axée sur l'appartenance métisse que sur la terre, n'est-ce pas?

**Mr. Surette:** I am not sure; as long as you have your genealogy, your ancestry is of mixed blood somewhere along the line, yes.

**M. Surette :** Je ne suis pas sûr. Si vous avez votre généalogie, et que vous avez du sang indien, oui.

**The Chair:** Ms. Williamson, do you have a response as well?

**Ms. Williamson:** Absolutely. As I stated earlier, our bloodlines have been maintained over many generations. Although I offer to provide my personal genealogy, I can tell you that my genealogy, especially prior to the first settlers of the island, is almost exactly identical to everyone else from the community. When you compare my genealogy from that point forward to me with everyone else's, you will see the same people and family names over and over again. Our bloodlines have remained very much clear or pure or whatever you want to call it. Everyone on the island knows everyone on the island. When we go to Massachusetts, they say, "Who are you?" I have to say, "I am Daphne, daughter of Belinda," and I have to go way back to Iyannough. I have to know that before they will even talk to me.

We know who everyone is. However, for someone who has been separated from the community, say their parent moved away 30, 40 years ago and is no longer in contact with the community and that person wants to become a member of the Sou'West Nova Metis Council, they would have to provide documentation to link themselves to a known member of that community and provide their ancestral documents back to a certain point so that our council and our membership coordinator know that they come from the same bloodlines that we do.

**Senator Raine:** Mr. Surette, if a Metis or mixed-blood person from British Columbia moved to your area and could trace their ancestral lines to a First Nation, would your organization still accept them?

I see your organization as having not so much geographic limitations but limitations based on the common heritage of an Aboriginal person. Maybe you would limit it to French-Canadian; maybe not. It is not someone whose Aboriginal ancestors were not necessarily from southern Nova Scotia?

**Mr. Surette:** At the present time, that is the way it works. It is all French ancestry. We have not gone to B.C.

**Senator Raine:** There are many French ancestry Metis people in British Columbia.

**Mr. Surette:** If the genealogy would work and if it is a proper genealogy and there is evidence that there was intermarriage, and they are Metis, yes, they would qualify to be a member.

**Senator Raine:** The genealogy does not have to be traced back to people who were actually located in the geographic area where you are?

**Mr. Surette:** No.

**Senator Ataullahjan:** You require documents to determine ancestry, but what about individuals who self-identify and who feel as though they belong to the Metis community but do not necessarily have the lineage or the documentation? Have you had instances such as this arise?

**Le président :** Madame Williamson, avez-vous une réponse aussi?

**Mme Williamson :** Tout à fait. Comme je l'ai dit plus tôt, notre lignée compte de nombreuses générations. Bien que j'offre de présenter mon propre arbre généalogique, je peux vous dire que ma généalogie, surtout avant les premiers colons sur l'île, est presque exactement la même que celle de tous les autres membres de la communauté. Quand vous comparez mon arbre généalogique à partir de ce point à celui de n'importe qui d'autre, vous verrez les mêmes personnes et les mêmes noms de famille se répéter. Notre lignée est demeurée très claire, ou pure. Quand nous allons au Massachusetts, on nous demande : « Qui êtes-vous? » Je dois dire « Je suis Daphne, fille de Belinda », et je dois remonter jusqu'à Iyannough. Je dois préciser tout cela avant qu'ils acceptent même de me parler.

Nous savons qui tout le monde est. Cependant, si une personne a été séparée de la communauté, par exemple, parce que ses parents sont partis il y a 30 ou 40 ans, et qu'elle n'est plus en contact avec la communauté, mais qu'elle veut devenir membre du Conseil des Métis de Sou'West Nova, elle devra présenter des documents démontrant sa relation avec un membre connu de la communauté et présenter ses documents généalogiques jusqu'à un certain point pour que notre conseil et notre coordonnateur de l'adhésion sachent qu'elle vient de la même lignée que nous.

**Le sénateur Raine :** Monsieur Surette, si un Métis ou une personne de sang mêlé de la Colombie-Britannique arrive dans votre région et peut faire la preuve de sa descendance de membres d'une Première nation, est-ce que votre organisation l'accepterait?

D'après ce que je peux voir, votre organisation n'a pas tant des limites géographiques que des limites fondées sur un héritage autochtone commun. Vous exigeriez peut-être que la personne soit canadienne-française; peut-être pas. Ce ne serait pas nécessairement quelqu'un dont les ancêtres autochtones sont du sud de la Nouvelle-Écosse?

**M. Surette :** À l'heure actuelle, c'est ainsi que sont les choses. C'est entièrement une question de souche française. Nous ne sommes pas allés en Colombie-Britannique.

**Le sénateur Raine :** Les Métis de souche française sont nombreux en Colombie-Britannique.

**M. Surette :** Si la généalogie est la bonne, et s'il y a des preuves qu'il y a eu mariage mixte et qu'ils sont métis, alors oui, ils seraient admissibles.

**Le sénateur Raine :** La lignée n'a pas besoin d'être retracée jusqu'à des personnes qui étaient effectivement dans la région géographique où vous êtes?

**M. Surette :** Non.

**Le sénateur Ataullahjan :** Vous exigez des documents pour prouver la lignée, mais qu'en est-il des personnes qui s'identifient elles-mêmes et qui estiment appartenir à la communauté métisse, mais qui n'ont pas nécessairement la lignée ou la documentation? Avez-vous eu de tels cas?

**Ms. Williamson:** Again, Cape Sable Island is a very insular community, so to speak, and the families know the families. Everyone knows everyone. I know of people who have left the island — not left the island, so to speak, but have moved their families just off-island, into surrounding areas, within the last, say, hundred years. We know who those families are, but for the most part it has only been within the last 50 years that many people have moved off-island. We still have the main core of the community, but there are people like my mother and others who have moved off-island and have not gone back there to live.

It is not so much a question of having to provide 200, 300 years' worth of genealogical documents. We know who everyone is. As long as you can produce a birth record, a death certificate, a baptismal certificate, to connect yourself to a known member of the community, you are good. We know who everyone is.

**The Chair:** I want to thank you very much for your presentation. It was an excellent opportunity for us to hear from another segment of this country as to Metis issues and Metis heritage. I thank all of you for being here.

I would ask the committee members to stay after we close the public session for a couple of minutes in camera.

(The committee continued in camera.)

---

OTTAWA, Wednesday, November 7, 2012

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 7:15 p.m. to examine the subject matter of those elements contained in Division 8 of Part 4 of Bill C-45, A second Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on March 29, 2012, and other measures.

**Senator Vernon White** (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** Welcome, minister and staff. Good evening. I would like to welcome all honourable senators and members of the public who are watching this meeting of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples on CPAC or the web.

I am Vern White from Ontario and am chair of the committee. The mandate of this committee is to examine legislation and matters relating to the Aboriginal peoples of Canada generally. Under this mandate we have been given an order of reference to study the subject matter of those elements contained in Division 8 of Part 4 of Bill C-45, A second Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on March 29, 2012 and other measures.

**Mme Williamson :** Là encore, l'île du cap de Sable est une communauté très insulaire, et les familles se connaissent toutes. Tout le monde connaît tout le monde. Je connais les gens qui ont quitté l'île — ils n'ont pas forcément quitté entièrement l'île, mais ont simplement installé leurs familles à proximité de l'île, dans les régions avoisinantes — disons, au cours des 100 dernières années. Nous savons qui sont ces familles, mais dans la plupart des cas, ce n'est qu'au cours des 50 dernières années que beaucoup de personnes ont quitté l'île. Nous avons encore le noyau principal de la communauté, mais il y a des personnes comme ma mère et d'autres qui ont quitté l'île et ne sont pas revenues y vivre.

Il ne s'agit pas tant de demander des documents faisant état de 200 ou 300 ans de lignée. Nous savons qui tout le monde est. Dans la mesure où vous pouvez produire un extrait de naissance, un certificat de décès ou un extrait de baptême pour établir votre lien avec un membre de la communauté, c'est bon. Nous savons qui tout le monde est.

**Le président :** Je vous remercie beaucoup de votre présentation. C'était pour nous une excellente occasion d'entendre des gens d'une autre partie du pays au sujet des préoccupations des Métis et de leur patrimoine. Je vous remercie tous de votre présence ici.

Chers collègues, je vous demanderais de rester, car nous allons poursuivre pour quelques minutes à huis clos.

(La séance se poursuit à huis clos.)

---

OTTAWA, le mercredi 7 novembre 2012

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 19 h 15, afin d'examiner la teneur des éléments de la Section 8 de la Partie 4 du projet de loi C-45, Loi n° 2 portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 29 mars 2012 et mettant en œuvre d'autres mesures.

**Le sénateur Vernon White** (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**Le président :** Bienvenue, monsieur le ministre, et bienvenue à vos collaborateurs. Bonsoir. J'aimerais souhaiter la bienvenue à tous les sénateurs, ainsi qu'aux membres du public qui regardent la présente séance du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones sur CPAC ou sur Internet.

Je m'appelle Vern White et je viens de l'Ontario. Je suis aussi le président du comité. Notre comité a pour mandat essentiellement d'étudier la législation et les affaires concernant les peuples autochtones du Canada. Dans le cadre de ce mandat, nous avons reçu un ordre de renvoi nous demandant d'examiner la teneur des éléments de la Section 8 de la Partie 4 du projet de loi C-45, Loi n° 2 portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 29 mars 2012 et mettant en œuvre d'autres mesures.

Today we begin our study of this subject matter by hearing from Minister Duncan and officials of Aboriginal Affairs and Northern Development Canada and the Department of Justice Canada. Before hearing from our witnesses I would like to take this opportunity to introduce the members of the committee who are present this evening.

They are Senator Nick Sibbeston from the Northwest Territories; Senator Lillian Dyck from Saskatchewan, who is the deputy chair of the committee; Senator Larry Campbell from British Columbia; Senator Charlie Watt from Quebec; Senator Nancy Greene Raine from British Columbia; Senator Selma Ataullahjan from Ontario, Senator David Tkachuk from Saskatchewan; and Senator Michel Rivard from Quebec.

Members of the committee, please help me in welcoming the Honourable John Duncan, Minister of Aboriginal Affairs and Northern Development, and the officials who are supporting him this evening.

Minister Duncan, we look forward to your presentation to be followed by questions from senators.

**Hon. John Duncan, P.C., M.P., Minister of Aboriginal Affairs and Northern Development:** Thank you very much for the introduction. I am pleased to be here to speak to amendments in Bill C-45 that will enhance economic development opportunities on reserve. Amendments in Division 8 of Bill C-45 concerning the land designation process will address barriers in the Indian Act that stand in the way of economic progress on First Nation lands. More specifically, these amendments will streamline the current land designation process on reserve and allow First Nations to operate at the speed of business.

The vast majority of First Nations operate under the land management provisions of the Indian Act. Under the Indian Act, when a First Nation wishes to lease land to business partners for economic development, the land must first be designated for this purpose. The business may then temporarily operate on the specified portion of the reserve while the First Nation retains underlying title to and jurisdiction over the lands.

Financial institutions regard these leases as assets. They are particularly valuable to First Nations in that they can be used as collateral to secure loans or finance other economic development projects.

As you can see, land designations are an essential component of economic development on reserve, whether developing land for small- and medium-size businesses, parks and public spaces, or major industrial projects. A designation is also the first step in developing First Nation petroleum and mineral resources under the Indian Act.

Ce soir, nous commençons notre étude du sujet et nous allons entendre le ministre Duncan, ainsi que des représentants du ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada, et du ministère de la Justice Canada. Auparavant, j'aimerais en profiter pour présenter les membres du comité qui sont présents ici, ce soir.

Nous avons le sénateur Nick Sibbeston, des Territoires du Nord-Ouest; le sénateur Lillian Dyck, de la Saskatchewan, qui est vice-présidente du comité; le sénateur Larry Campbell, de la Colombie-Britannique; le sénateur Charlie Watt, du Québec; le sénateur Nancy Greene Raine, de la Colombie-Britannique; le sénateur Selma Ataullahjan, de l'Ontario; le sénateur David Tkachuk, de la Saskatchewan; et le sénateur Michel Rivard, du Québec.

Chers collègues, accueillons maintenant l'honorable John Duncan, ministre des Affaires autochtones et du développement du Nord, ainsi que les personnes qui l'accompagnent ce soir.

Monsieur le ministre, nous allons écouter votre exposé, puis les sénateurs vous poseront des questions.

**L'honorable John Duncan, C.P., député, ministre des Affaires autochtones et du développement du Nord canadien :** Merci beaucoup de cette présentation. Je suis heureux d'expliquer aujourd'hui les modifications contenues dans le projet de loi C-45 qui permettront d'améliorer les possibilités de développement économique dans les réserves. Les modifications proposées à la section 8, dans le projet de loi C-45, au sujet du processus de désignation des terres, permettront d'éliminer les obstacles dans la Loi sur les Indiens qui limitent le développement économique dans les terres des Premières nations. Plus précisément, ces modifications simplifieront le processus actuel de désignation des terres dans les réserves et permettront aux Premières nations de fonctionner au même rythme que le monde des affaires.

La grande majorité des Premières nations sont assujetties aux dispositions sur la gestion des terres de la Loi sur les Indiens. Selon la Loi sur les Indiens, une Première nation qui désire louer ses terres à des partenaires commerciaux pour promouvoir le développement économique doit d'abord désigner ces terres à cette fin. Les partenaires commerciaux peuvent ensuite exploiter temporairement une entreprise sur une partie de la réserve et la Première nation conserve le titre sous-jacent et le contrôle sur les terres.

Les institutions financières considèrent ces baux comme des actifs. Ceux-ci sont particulièrement utiles aux Premières nations puisqu'ils peuvent être utilisés comme garantie pour obtenir des prêts ou financer d'autres projets de développement économique.

Comme vous le voyez, la désignation des terres est un élément essentiel au développement économique dans les réserves, que ce soit pour y accueillir des petites ou moyennes entreprises, y aménager des parcs ou des espaces publics, ou y mener de grands projets industriels. La désignation des terres est aussi la première étape de la mise en valeur des ressources pétrolières et minières en vertu de la Loi sur les Indiens.

However, under the current provisions of the Indian Act, getting a land designation is rarely a simple or speedy task. I have heard from First Nations across Canada that the length of time and amount of red tape and cumbersome requirements involved in the current designation process is unreasonable and impedes their ability to take advantage of economic development opportunities. I will explain how the system works currently.

Aboriginal Affairs and Northern Development Canada acts as the lessor for reserve lands, granting and administering land use leases on behalf of First Nations under the Indian Act. The department ensures that First Nations obtain fair market rent, and that any activity on leased land respects the terms and conditions of land designations and any pertinent regulations. However, it can take more than two years to finalize a lease from the time of initial discussion at the band level to the time of final Governor-in-Council approval of the designation. The length of time required to execute the lease means that investors often lose interest or never develop an interest in developing on-reserve lands. The Auditor General has also identified the designation and leasing process as causing unnecessarily lengthy approval times for projects on reserves.

Numerous First Nations have expressed to me their frustration with the current voting threshold required to approve a land designation. They have indicated it is unreasonable to expect them to attain the current "majority of a majority" threshold, which requires that the majority of eligible voters must participate in the vote and the majority of those voting must vote in favour of the designation. I think we have all seen this at the municipal level, where we often get turnouts of less than 50 per cent.

What is happening is that something just over 80 per cent, or four out of five, of these votes fail on the first vote due to the difficulty to ensure adequate participation by the majority of the eligible electorate. As a result, in most cases, the First Nation is required to hold a second vote by "simple majority" of those who do vote, which delays the process and adds administrative cost for the First Nation.

Even once a First Nation succeeds in holding a successful vote, it must then wait for final approval of the designation by the federal authority. Many First Nations have made it clear to me that this part of the process is unnecessarily long and cumbersome.

Our government is responding to these concerns by finding ways to streamline internal processes for granting land designations without detracting from the quality of service provided to First Nations or the ability of First Nations to provide their informed consent to a land designation. We know that land designation is one of the keys to unlocking on-reserve

Cependant, en application des dispositions actuelles de la Loi sur les Indiens, obtenir la désignation de terres est rarement une tâche simple et rapide. J'ai entendu des commentaires de Premières nations de partout au Canada qui indiquaient que les délais, les exigences contraignantes et le fardeau administratif liés au processus de désignation actuel sont déraisonnables et nuisent à leur capacité de tirer profit des possibilités de développement économique. Laissez-moi vous expliquer comment le système fonctionne en ce moment.

Affaires autochtones et Développement du Nord Canada agit à titre de locateur des terres de réserve, il émet et administre les baux pour l'utilisation des terres au nom des Premières nations en vertu de la Loi sur les Indiens. Le ministère veille à ce que les Premières nations obtiennent la juste valeur du marché et à ce que toutes les activités réalisées sur les terres louées respectent les conditions de la désignation des terres et de tout règlement applicable. Cependant, il peut falloir plus de deux ans pour signer un bail, du début des discussions de la Première nation jusqu'à l'approbation définitive de la désignation par le gouverneur en conseil. En raison du temps requis avant la signature du bail, les investisseurs finissent souvent par laisser tomber leurs projets d'exploitation sur une terre de réserve. Le vérificateur général a lui aussi conclu que les délais d'approbation du processus de désignation et de location pour les projets dans les réserves étaient inutilement longs.

De nombreuses Premières nations me font régulièrement part de leurs frustrations concernant le seuil de vote actuel pour l'approbation d'une désignation de terres. Elles ont indiqué qu'il n'était pas raisonnable de s'attendre à atteindre le seuil exigé, soit « la majorité de la majorité », car il faut que la majorité des électeurs admissibles votent et que la majorité des électeurs qui participent votent en faveur de la désignation. Je crois que nous avons tous vu cela à l'échelle municipale, où le taux de participation est souvent inférieur à 50 p. 100.

En effet, un peu plus de 80 p. 100 — soit quatre sur cinq — de ces votes échouent lors du premier scrutin, car il est difficile d'assurer la participation de la majorité des électeurs admissibles. Par conséquent, dans la plupart des cas, la Première nation doit tenir un deuxième vote de « simple majorité », ce qui prolonge le processus et engendre des coûts administratifs additionnels pour la Première nation.

Même après avoir obtenu un vote favorable, la Première nation doit attendre l'approbation définitive de la désignation par l'autorité fédérale. Bon nombre de Premières nations m'ont indiqué clairement que ce processus est trop long et contraignant, pour aucune raison valable.

Notre gouvernement répond à ces préoccupations en trouvant des moyens de simplifier les processus internes pour l'approbation des désignations de terres sans porter atteinte à la qualité des services offerts aux Premières nations ou à la capacité des Premières nations de donner un consentement informé à une désignation de terres. Nous savons que la désignation de terres est

economic development across Canada. That is why these amendments contained in Bill C-45 are designed to reduce red tape and streamline the land designation process.

un des éléments clés qui nous permettra de libérer le potentiel économique dans les réserves des quatre coins du Canada. C'est pourquoi les modifications proposées dans le projet de loi C-45 sont conçues pour alléger le fardeau administratif et simplifier le processus de désignation de terres.

We plan to take action on two important fronts. First, Bill C-45 would expedite the voting process by lowering the community voting threshold from a "majority of a majority" to a "simple majority" on the initial designation vote. This would reduce the time to conduct a vote by as much as two months and would also eliminate the cost of administering a second vote.

Nous comptons agir principalement sur deux fronts. Premièrement, le projet de loi C-45 permettrait d'accélérer le processus de vote des collectivités en faisant passer le seuil de participation de la « majorité de la majorité » à une « majorité simple » pour les votes de désignation initiaux. Ce changement pourrait réduire de deux mois la période de vote et éliminerait les coûts qu'il aurait fallu payer pour un deuxième vote.

A "simple majority" voting threshold is the norm for most other major decisions made on-reserve. It is currently sufficient to elect the chief and council of a First Nation, to accept multi-million dollar out-of-court settlements, and to accept a settlement of a specific claim valued between $3 million and $7 million.

Un vote « à la majorité simple » est la norme pour la plupart des autres décisions majeures dans les réserves. Ce seuil est suffisant pour élire les chefs et les conseils des Premières nations et pour accepter des règlements extrajudiciaires de plusieurs millions de dollars ou des règlements de revendications particulières d'une valeur de 3 à 7 millions de dollars.

The second amendment would reduce the red tape involved in getting final approval by the department by changing the requirement for Governor-in-Council approval to ministerial approval. This amendment would streamline the internal approval process and reduce the time it takes to obtain final approval for a land designation.

La deuxième modification allégerait le fardeau administratif en confiant l'approbation finale au ministère, soit au ministre, plutôt qu'au gouverneur en conseil. Ce changement simplifierait le processus d'approbation interne et diminuerait le temps nécessaire pour obtenir une approbation définitive de la désignation de terres.

Both First Nations and their private sector partners are aggravated by unnecessary delays caused by the current regime. They want to strike land lease deals quickly and efficiently so they can get on with business. With these amendments, they will be able to do so. First Nations need to be able to move at the speed of business to seize time-sensitive economic opportunities. Both of these proposed amendments would reduce in a major way the average length of time it takes to process land designations on reserve.

Tant les Premières nations que leurs partenaires du secteur privé sont irrités par les délais inutiles qu'entraîne le régime actuel. Ils veulent conclure rapidement de solides ententes sur la location de terres pour que leurs affaires puissent progresser, et c'est ce que ces modifications leur permettront de faire. Les Premières nations doivent être en mesure de suivre le rythme du monde des affaires pour réussir à saisir les possibilités économiques qui se présentent. Ces deux modifications proposées réduiraient considérablement le temps requis pour faire approuver une désignation de terres dans les réserves.

Informed community consent will remain a critical aspect of land designations. Currently the designation process requires that all eligible members of the band receive detailed information packages about the proposed use of the land and that an information session be held prior to a vote. Members are notified by notices being posted in various places on reserve, and off-reserve voters are mailed the notice, the information document and a mail-in ballot. First Nations are also encouraged to have information sessions even before the designation process officially starts. None of these things would change under our proposed amendments to the process.

Le consentement éclairé des collectivités restera un aspect essentiel de la désignation de terres. Actuellement, le processus de désignation exige que tous les membres admissibles de la bande reçoivent des trousses d'information détaillée sur l'utilisation qu'on propose de faire des terres et qu'une séance d'information soit tenue avant le vote. Les membres sont informés par des avis affichés à différents endroits dans la réserve et les électeurs vivant à l'extérieur de la réserve reçoivent un avis, un document d'information et un bulletin de vote par la poste. On encourage les Premières nations à tenir des séances d'information avant même le début du processus officiel de désignation. Rien de tout cela ne changerait en raison des modifications proposées au processus.

Mr. Chair, this government has been clear that job creation and economic growth are our top priorities. We are committed to empowering First Nations so they can respond to emerging economic development opportunities. We know that when First

Monsieur le président, notre gouvernement a précisé clairement que la création d'emplois et la croissance économique étaient ses grandes priorités. Nous sommes déterminés à donner aux Premières nations les moyens d'agir pour qu'elles puissent tirer profit des

Nations are able to lease their lands, they create jobs in their communities. These jobs enable people to improve the standard of living and quality of life for themselves and their families.

These improvements deliver on the Prime Minister's pledge at the Crown-First Nations Gathering in January 2012 to provide options for practical, incremental and real change for First Nations to overcome the obstacles of the Indian Act.

Amending the land designation process is practical because it has widespread impact. It is incremental in that it strategically targets only a few provisions of the Indian Act for amendment. It is real in that it will immediately lead to a more efficient designations process and greater flexibility for first Nations to seize economic opportunities.

Mr. Chair, this is another example of how our government is working with First Nations to overcome barriers to success and to create conditions for stronger, more self-sufficient First Nation communities. While these amendments may appear to be relatively minor, they have the potential to profoundly impact the lives of First Nation people.

This bill is good for First Nation communities, it is good for business, and ultimately it is good for all of us.

**The Chair:** Thank you very much. Minister, so I know ahead of time, how much time do we have with you this evening?

**Mr. Duncan:** Until a quarter to the hour; another 18 minutes or so.

**Senator Campbell:** Welcome, minister. It is good to see you here. I think that these are good steps. I am in favour of anything that opens up the act and allows things to flow more freely and more in keeping with the real world.

I have a question about page 3. The department ensures that First Nations obtain fair market value and that the activity on leased land respects terms and conditions. Can the First Nations not be responsible themselves for this? I am wondering why the department would be in it. Let us take the Squamish. They are quite capable of sitting down and cutting deals.

**Mr. Duncan:** Are you talking about page 3 of the —

**Senator Campbell:** Of your written document. The sentence says:

> The Department ensures that First Nations obtain fair market rent and that any activity on leased lands respects the terms and conditions of land designations and any pertinent regulations.

nouvelles possibilités de développement économique. Nous savons que dès qu'elles arrivent à louer leurs terres, les Premières nations créent des emplois dans leurs collectivités. Grâce à ces emplois, les gens peuvent améliorer leur niveau de vie et leur qualité de vie, ainsi que ceux de leur famille.

Le premier ministre a promis, à la Rencontre de la Couronne et des Premières nations, en janvier 2012, d'offrir des options pour opérer des changements concrets, graduels et véritables afin de surmonter les obstacles créés par la Loi sur les Indiens. Il tient donc sa promesse.

La modification du processus de désignation des terres permet d'opérer des changements pratiques, car elle a de vastes répercussions. Elle permet d'opérer des changements graduels, car elle cible de manière stratégique quelques dispositions de la Loi sur les Indiens. Elle permet aussi d'opérer des changements véritables, car le processus de désignation sera bonifié sur-le-champ pour permettre aux Premières nations de saisir les possibilités économiques qui se présentent.

Monsieur le président, voilà un autre exemple de la manière dont notre gouvernement collabore avec les Premières nations pour surmonter les obstacles au succès et créer les conditions nécessaires pour obtenir des collectivités des Premières nations plus dynamiques et autonomes. Ces modifications peuvent paraître plutôt mineures, mais elles ont le potentiel de changer profondément la vie des membres des Premières nations.

Ce projet de loi est bon pour les collectivités des Premières nations. Il est bon pour les affaires. Au bout du compte, il est bon pour nous tous.

**Le président :** Merci beaucoup. Monsieur le ministre, j'aimerais savoir d'avance combien de temps vous pouvez nous accorder ce soir?

**M. Duncan :** Jusqu'à moins le quart; donc encore 18 minutes environ.

**Le sénateur Campbell :** Bienvenue, monsieur le ministre. Je suis ravi de vous voir. Je pense que ce sont de bonnes mesures. J'approuve toute modification à la loi qui permettra aux choses de se dérouler plus librement et qui reflétera davantage la réalité.

J'ai une question au sujet de la page 4 de votre déclaration. Vous dites que le ministère veille à ce que les Premières nations obtiennent la juste valeur du marché et à ce que toutes les activités réalisées sur les terres louées respectent les conditions. Est-ce que les Premières nations ne peuvent pas se charger de cela elles-mêmes? Je me demande pourquoi le ministère intervient. Prenons l'exemple des Squamish. Ils sont tout à fait capables de négocier des ententes.

**M. Duncan :** Vous voulez dire la page 4 de...

**Le sénateur Campbell :** De votre texte. La phrase se lit ainsi :

> Le ministère veuille à ce que les Premières nations obtiennent la juste valeur du marché et à ce que toutes les activités réalisées sur les terres louées respectent les conditions de la désignation de terres et de tout règlement applicable.

I can see where the department would have to step in with some First Nations that do not have the capacity, but is this in every case?

**Mr. Duncan:** What you are pointing out is a practical and pragmatic approach to how we would administer this. Indeed, we just approved a land designation in Chemainus, which is along the Island Highway near Ladysmith.

We are designating land that we know is commercially inviting but there are no specific arrangements yet. However, we know the First Nations have all the capacity in the world. We know that our fiduciary obligation is not going to be in question. They will carry out all the necessary due diligence.

You are quite right; we only do this when it is necessary to make sure we are not exposing ourselves in terms of down-the-road court action based on dereliction of fiduciary obligation.

**Senator Raine:** Thank you for being here.

I see this as another device to unlock the potential of our First Nations. The concept of designated lands was first introduced in 1988 and it was commonly referred to as the "Kamloops Amendment." I have watched the Kamloops Indian Band, where I come from, manage their leased land to become a tremendous economic driver for their First Nation. Anything that we can do to unlock this process I see as really positive.

My only question would be this: When you are looking at this in terms of the rationale for eliminating the second vote, I understand completely why having a double vote is very time-consuming and can stop really good projects. Could you expand on the rationale for eliminating the need for a second vote?

**Mr. Duncan:** When four out of five votes go to a second vote and almost inevitably pass with the simple majority, that delivers a very strong message. In the meantime, we have lost a lot of time.

Interestingly, I have a letter here from the Penticton Indian Band. This is from Chief Jonathan Kruger. We know that Penticton is quite a well situated and progressive First Nation: "In our experience, it is almost impossible to hold a vote and have a majority of our membership attend. Votes are expensive and time-consuming to hold and in some cases it poses a burden for band members to attend a second vote. It is our opinion that holding two designation votes is almost a foregone conclusion. We do not see any logic or efficiency in requiring a 'majority of majority' to vote in the affirmative in the first place, given that this will fail. We feel that one vote with a simple majority requirement would prove to be effective, efficient and certainly more than adequate."

This letter came to us as a result of the chief and council paying attention to what is going on here. It did not come from any solicitation from the department or from anything else. Chief

Je comprends que le ministère intervienne dans le cas des Premières nations qui n'en ont pas la capacité, mais est-ce toujours le cas?

**M. Duncan :** Cette phrase que vous avez citée parle de l'approche pratique et pragmatique utilisée pour administrer cette question. D'ailleurs, nous venons tout juste d'approuver une désignation de terres dans la réserve de Chemainus, située le long de la route Island, près de Ladysmith.

Nous désignons des terres auxquelles nous reconnaissons un attrait commercial, mais il n'y a pas d'ententes précises encore. Cependant, nous savons que les Premières nations ont toute la capacité voulue. Nous savons que notre obligation fiduciaire ne sera pas remise en question. Ils feront preuve de toute la diligence requise.

Vous avez tout à fait raison; nous intervenons seulement lorsqu'il le faut pour ne pas nous exposer à des poursuites judiciaires pour manquement à notre obligation fiduciaire.

**Le sénateur Raine :** Merci d'être venu.

Je considère qu'il s'agit d'un autre moyen de libérer le potentiel de nos Premières nations. Le concept de terres désignées a été établi pour la première fois en 1988 au moyen des modifications de Kamloops, comme elles sont couramment appelées. J'ai vu la bande indienne de Kamloops, près de chez moi, administrer ses terres louées et en faire un formidable engin économique pour la Première nation. Je vois d'un bon œil tout ce qui pourrait débloquer ce processus.

Voici ma seule question : Pouvez-vous nous expliquer pourquoi vous voulez éliminer le deuxième vote? Je comprends tout à fait qu'un double vote prend du temps et peut faire obstacle à de très bons projets. Pouvez-vous nous en dire un peu plus à ce sujet?

**M. Duncan :** Quatre fois sur cinq, il y a un deuxième vote et le résultat est presque inévitablement l'adoption avec une majorité simple. Cela envoie un message très clair. Entre-temps, nous avons perdu beaucoup de temps.

Fait intéressant, j'ai ici une lettre de la bande indienne de Penticton. Elle est signée par le chef Jonathan Kruger. Nous savons que la Première nation de Penticton est progressive et très bien établie. « Selon notre expérience, il est pratiquement impossible d'organiser un vote auquel la majorité de nos membres participeront. Les votes coûtent cher et prennent beaucoup de temps et, dans certains cas, la participation à un deuxième vote est un fardeau pour les membres de la bande. À notre avis, le résultat du deuxième vote est pratiquement connu d'avance. À notre avis, il n'est ni logique, ni efficace d'exiger qu'une " majorité de la majorité " vote en faveur, puisque c'est voué à l'échec. Nous estimons qu'un seul vote à majorité simple se révélerait efficace, efficient et certainement plus que suffisant. »

Nous avons cette lettre parce que le chef et le conseil surveillent ce que nous faisons ici. Elle n'a pas été écrite en réponse à une demande du ministère ou autre chose. Le chef Kruger est

Kruger is quite happy that I am entering this into the record. He also says some other things, but basically all of the input I have received everywhere has been very positive towards these measures.

On October 22 I wrote to every chief and council across Canada explaining what we were doing with sections 37, 39 and 40 of the Indian Act, which is what this is all about. We have really received no input that I am aware of, and no complaints, and I have talked with the national chief. It seems like this is just a no-brainer. This is something to proceed with. I am very happy that things have gone that way.

**Senator Sibbeston:** Minister, thank you for coming forward with such an amendment. A number of years ago our Senate committee did a study on economic development for First Nations in our country. Particularly, we looked at the matters that could advance First Nations' economic development. It was a thorough study. One concern that was expressed at the time was the matter of land. Many felt that the present law was a hindrance, as it were. As you say, it was trying to do business at the speed of business. I am glad you have come forward with this amendment. It is very positive. This committee is dedicated to the advancement of First Nations and Aboriginal people in our country. We invite you every week, as it were, to come forward with amendments such as this, which will advance the state of native people in our country. These amendments will be supported wholeheartedly and we encourage you to do more.

**The Chair:** Was there no question there? Thank you very much. That was a great statement.

**Senator Ataullahjan:** Minister, for the record, can you clarify further the current designation process and how it will change as a result of the proposed amendments?

**Mr. Duncan:** Are you asking how the land designation process will change?

**Senator Ataullahjan:** Yes, how it will change.

**Mr. Duncan:** I would be happy to do that. I will just respond to Senator Sibbeston's comment, even though he did not ask a question.

I would like to say that I do bring good news every week because I tabled the proposed northern jobs and growth act this week as well, which has been very well received, as was the Nunavut planning and project assessment act, changes in the Northwest Territories Surface Rights Board Act, and some minor changes in the Yukon. So far, so good; everyone to date has received it very well.

parfaitement d'accord pour que je la lise aux fins du compte rendu. Il dit également d'autres choses, mais essentiellement tous les commentaires que j'ai reçus de toute part sont favorables à ces mesures.

Le 22 octobre, j'ai écrit à tous les chefs et conseils du Canada pour leur expliquer nos modifications aux articles 37, 39 et 40 de la Loi sur les Indiens, puisque c'est ce dont il s'agit. Que je sache, nous n'avons reçu aucun commentaire ni aucune plainte et j'ai parlé au chef national. Ça semble ne poser aucun problème. Il faut aller de l'avant. Je suis très heureux que les choses se passent de cette façon.

**Le sénateur Sibbeston :** Merci d'avoir proposé cette modification, monsieur le ministre. Il y a quelques années, notre comité a réalisé une étude sur le développement économique des Premières nations du Canada. Nous nous sommes penchés tout particulièrement sur les mesures qui pourraient favoriser le développement économique des Premières nations. Il s'agissait d'une étude approfondie. Une question qui a été soulevée à l'époque était celle des terres. Beaucoup estimaient que la loi en vigueur était un obstacle. Comme vous dites, on essayait de suivre le rythme du monde des affaires. Je suis heureux que vous ayez proposé cette modification, qui est très positive. Notre comité souhaite vivement l'avancement des Premières nations et des peuples autochtones de notre pays. Nous vous invitons à proposer des modifications comme celle-ci chaque semaine, car cela va améliorer la vie des peuples autochtones au Canada. Nous allons appuyer sans réserve ces modifications et nous vous encourageons à en présenter d'autres.

**Le président :** Vous n'aviez pas de question? Merci beaucoup. Excellent commentaire.

**Le sénateur Ataullahjan :** Monsieur le ministre, pour que ce soit bien clair, pourriez-vous expliquer le processus actuel de désignation et les changements qui lui seront apportés à la suite de l'adoption des modifications proposées?

**M. Duncan :** Vous demandez quels changements seront apportés au processus de désignation des terres?

**Le sénateur Ataullahjan :** Oui.

**M. Duncan :** Je serais heureux de vous l'expliquer. Permettez-moi de répondre à l'observation du sénateur Sibbeston, même s'il n'a pas posé de question.

J'apporte effectivement de bonnes nouvelles chaque semaine parce que j'ai déposé le projet de loi sur la croissance et les emplois dans le Nord également cette semaine. Il a été très bien reçu, tout comme la Loi sur l'aménagement du territoire et l'évaluation des projets au Nunavut, les modifications proposées à la Loi sur l'Office des droits de surface des Territoires du Nord-Ouest et quelques changements également proposés au Yukon. Jusqu'ici, tout va bien et ces mesures ont été bien accueillies par tout le monde.

The other thing I wanted to make reference to is very often, when we get something that is not so well received by all parties, it is said that we did not do enough consultation. In this case, the consultation came to us and we are responding. I am very pleased with that as well.

In terms of how the land designation will change, we have talked a lot about the voting process and shortening things by two months. What we have not talked about so much is by avoiding having to go through a Governor-in-Council process, which is a federal internal process, we are actually saving much more than two months. All that this requires now is the due diligence of the department and sign-off by the minister — by me.

Usually I am trying to remove myself from the process because that is what is getting in the way. In this case we are doing something much greater but I am still in the process. If they are under the First Nations Land Management Act, which we have talked about in other sessions, and there are about 65 First Nations currently under that, in those provisions I am already taken out of the equation and they can already designate their own land without any reference to the federal authority. They have already got it through an act of Parliament.

**Senator Dyck:** Thank you for appearing tonight, minister. When you were talking about the consultation coming to you, how many First Nations came to you saying they wanted these sorts of amendments done to the Indian Act?

**Mr. Duncan:** That is a good question. It is just cumulative. It is not just me. I, my parliamentary secretary and the committee have traveled extensively. This was a common refrain whenever the subject came up. It is not something we tracked. One of the positives of the way this has come about is the ability to deal with it as an economic development measure under the budget implementation bill as opposed to creating a whole new piece of legislation to deal with this simple, universally acceptable change. Because we never contemplated taking it through a full legislative process, there was never a consultation engagement process either.

**Senator Dyck:** You mentioned the First Nations Land Management Act in your presentation. Why would this be superior to other First Nations coming under the First Nations Land Management Act? Is this a better route?

**Mr. Duncan:** No, this is an alternate route. Different communities have different priorities and different philosophies. A community with a large number of individuals who have certificates of possession might be more inclined to go with this land designation option than with the FNLMA. That is not necessarily the case, but I suspect that that would be their route simply because there are many more individuals involved, and this would only apply to the communal lands.

Par ailleurs, j'aimerais signaler que lorsque nos mesures ne sont pas aussi bien accueillies par toutes les parties prenantes, on affirme très souvent que nous n'avons pas assez consulté. Dans ce cas, ce sont les gens qui nous ont consultés et nous avons réagi. J'en suis également très satisfait.

Quant aux changements apportés au processus de désignation des terres, on a beaucoup parlé de la procédure de vote et du fait qu'on va la raccourcir de deux mois. En revanche, on a moins parlé du fait qu'en n'ayant plus à obtenir l'approbation du gouverneur en conseil, c'est-à-dire une procédure fédérale interne, nous gagnons en fait beaucoup plus de deux mois. Tout ce qui est exigé, c'est que le ministère fasse preuve de diligence raisonnable et que le ministre, c'est-à-dire moi, appose sa signature.

En règle générale, j'essaie de me retirer du processus parce que c'est cela qui fait obstacle. Dans ce cas-ci, nous faisons beaucoup plus, même si j'interviendrai encore dans le processus. Si la collectivité est assujettie à la Loi sur la gestion des terres des Premières nations, dont nous avons parlé par le passé et c'est le cas de quelque 65 Premières nations à l'heure actuelle, je n'interviens déjà plus dans le processus, si bien qu'elle peut désigner ses propres terres sans faire appel aux autorités fédérales. Les Premières nations ont obtenu ce droit grâce à une loi du Parlement.

**Le sénateur Dyck :** Merci d'être des nôtres ce soir, monsieur le ministre. Vous avez dit qu'on vous a consulté. Combien de Premières nations vous ont dit qu'elles souhaitaient qu'on apporte ce genre de modifications à la Loi sur les Indiens?

**M. Duncan :** Excellente question. C'est un phénomène cumulatif. Ce n'est pas seulement avec moi qu'on a communiqué. Le secrétaire parlementaire, le comité et moi-même avons beaucoup voyagé. C'était un thème qui revenait toujours dès qu'il était question de ce dossier. Nous n'avons pas tenu de statistiques à ce sujet. Un des effets favorables du processus, c'est qu'on peut le présenter comme une mesure de développement économique prévue dans le projet de loi d'exécution du budget, au lieu d'avoir à rédiger une mesure législative entièrement nouvelle pour apporter ce changement pourtant simple et accepté par tous. Comme nous n'avons jamais envisagé de le faire passer par un processus législatif complet, nous n'avons jamais non plus amorcé de consultations à ce sujet.

**Le sénateur Dyck :** Dans votre exposé, vous avez mentionné la Loi sur la gestion des terres des Premières nations. Pourquoi cela serait-il supérieur à la Loi sur la gestion des terres des Premières nations? S'agit-il d'une meilleure voie à prendre?

**M. Duncan :** Non, c'est une autre solution qui est offerte. Chaque collectivité a ses propres priorités et philosophies. Une collectivité qui compte beaucoup de détenteurs de certificats de possession sera probablement plus intéressée à la désignation de terres qu'à la Loi sur la gestion des terres des Premières nations. Ce n'est pas toujours le cas, mais j'imagine qu'une telle collectivité préférerait cette option simplement parce qu'elle compte beaucoup plus de citoyens impliqués, et parce que ce système ne s'appliquerait qu'aux communes.

I am really not too sure. I cannot speak for individual First Nations, but this is simply another option. I would not call one superior to the other, but I would say that under the First Nations Land Management Act there is no reference any longer to the federal authority, so obviously they have more independence and they can control the timing exactly to their needs. There is still some time here.

**Senator Dyck:** In terms of streamlining, you are saying that switching to a simple majority will save time. There are other aspects of the process that could be streamlined such as getting the information out to the band members. Which portion of the process takes the most time?

**Mr. Duncan:** The First Nation controls the timing on everything leading up to the vote.

**Senator Dyck:** I thought you said the information came from the department.

**Mr. Duncan:** No.

**Senator Dyck:** No?

**Mr. Duncan:** Once the First Nation forwards the vote and the ratification and details to the department it is an internal process. We are doing our very best to operate at the speed of business, too. I know that stuff does not sit on my desk and I am hoping that it does not sit on other peoples' desks either.

**Senator Watt:** It is nice to see you again. My question is supplementary to what Senator Dyck asked about consultation. Could your officials provide detailed information about the number of First Nations consulted, the form of consultations and the result of those consultations?

**Mr. Duncan:** As I said, we did not have an official consultation. We sent an official letter to every chief and council explaining what we were doing and we have had no push back. We have only had supportive responses.

**Senator Watt:** You received indications from various chiefs across the country that they support this bill?

**Mr. Duncan:** Yes.

**Senator Watt:** But no direct consultations have ever taken place on this bill; is that correct?

**Mr. Duncan:** Not on these two amendments specifically, since tabled, but we had lots of requests previously for these kinds of changes to be made.

**Senator Watt:** Minister, we seem to be —

**The Chair:** We only have a few minutes.

Je ne connais pas la réponse à votre question. Je ne peux pas parler au nom de chacune des Premières nations, mais je sais que cette mesure constitue tout simplement une autre option. Je ne dirais pas qu'un des systèmes est supérieur, mais, comme la Loi sur la gestion des terres des Premières nations ne confère plus d'autorité au fédéral, les Premières nations sont, de toute évidence, plus indépendantes et peuvent adapter les échéanciers à leurs besoins. Le temps est encore un facteur ici.

**Le sénateur Dyck :** En ce qui a trait à la simplification, vous dites que le fait d'opter pour une majorité simple permettrait d'épargner du temps. D'autres aspects du processus pourraient être simplifiés, comme le fait de transmettre l'information aux membres de la bande. Quelle partie du processus accapare le plus de temps?

**M. Duncan :** La Première nation décide de tous les échéanciers jusqu'à la tenue du vote.

**Le sénateur Dyck :** Je croyais que vous aviez dit que les renseignements proviennent du ministère.

**M. Duncan :** Non.

**Le sénateur Dyck :** Non?

**M. Duncan :** Une fois que la Première nation achemine l'information concernant le vote, la ratification et tous les détails au ministère, le processus en est un interne. Nous faisons de notre mieux, nous aussi, pour suivre le rythme du monde des affaires. Je sais que mes dossiers ne restent pas sur mon bureau bien longtemps, et j'espère que mes collègues pourraient en dire de même.

**Le sénateur Watt :** Je suis heureux de vous revoir. Ma question s'inscrit dans la lignée de celle du sénateur Dyck quant aux consultations. Vos fonctionnaires pourraient-ils nous fournir des renseignements détaillés quant au nombre de Premières nations qui ont été consultées, à la forme qu'ont prise les consultations et au résultat de ces consultations?

**M. Duncan :** Comme je l'ai dit, il n'y a pas eu de consultation officielle. Nous avons envoyé une lettre officielle à tous les chefs et conseils leur expliquant notre initiative, et personne ne s'y est opposé. Nous n'avons eu que des réactions favorables.

**Le sénateur Watt :** Divers chefs de partout au pays vous ont fait comprendre qu'ils appuient ce projet de loi?

**M. Duncan :** Oui.

**Le sénateur Watt :** Mais aucune consultation directe sur ce projet de loi n'a eu lieu, n'est-ce pas?

**M. Duncan :** Il n'y a pas eu de consultation directe sur ces deux changements en particulier depuis qu'ils ont été déposés, mais nous avions eu auparavant beaucoup de demandes pour que ce genre de changements soit apporté.

**Le sénateur Watt :** Monsieur le ministre, on dirait que...

**Le président :** Il ne nous reste que quelques minutes.

**Senator Watt:** Can you put me on the second round?

**The Chair:** Yes, I can.

**Senator Tkachuk:** I have just a few questions. Do the proposed amendments for land apply to First Nations communities north of 60?

**Mr. Duncan:** Only where there is reserve status, and we only have two of those that I am aware of, both in the N.W.T.

**Senator Tkachuk:** Is designated land not the same as surrendered land?

**Mr. Duncan:** No, it is not the same at all. Surrendered land is what it sounds like. I do not believe that we have a provision for surrendered land, but I will let Mr. Johnson respond to that.

**The Chair:** Could we have him respond to that after the minister leaves rather than losing the opportunity to ask a few more questions of the minister?

[*Translation*]

**Senator Rivard:** Welcome, minister. As regards amendments to the act that will benefit First Nations, having just one vote could lead to savings for them. On the government side, apart from the administrative burden, going ahead with these amendments will generate savings, will it not?

[*English*]

**Mr. Duncan:** Yes, I agree absolutely. This is a win-win for everyone.

[*Translation*]

**Senator Rivard:** Are the savings for the government significant or not? Given that it is in the Economic Action Plan and Bill C-45, will the impacts for the government be neutral? For the First Nations, the potential savings will surely be significant, but for the government, administratively speaking, do you see any real savings?

[*English*]

**Mr. Duncan:** No, I do not. It will simplify the administration. I do not think this was a huge consumer of time; it was just a delay mechanism. The key thing here is not so much on the savings front but on the incentive for investment in economic development. That is the major payback here.

**The Chair:** If I may, Mr. Minister, I would like one last supplementary from Senator Watt, and then we will keep your staff for a few minutes.

**Le sénateur Watt :** Pouvez-vous inscrire mon nom pour la deuxième série de questions?

**Le président :** Oui.

**Le sénateur Tkachuk :** Je n'ai que quelques questions. Les modifications proposées quant aux terres s'appliqueront-elles aux collectivités des Premières nations au nord du 60e parallèle?

**M. Duncan :** Seulement aux collectivités qui ont le statut de réserve, et je crois qu'il n'en existe que deux dans les Territoires du Nord-Ouest.

**Le sénateur Tkachuk :** Les terres désignées ne sont-elles pas la même chose que les terres cédées?

**M. Duncan :** Non, ce sont deux choses complètement différentes. Les terres cédées sont justement ce que leur nom indique. Je ne pense pas que nous ayons une disposition pour les terres cédées, mais je vais laisser M. Johnson répondre à votre question.

**Le président :** Pourrions-nous lui demander de répondre après le départ du ministre? Ainsi, nous aurons l'occasion de poser quelques autres questions au ministre.

[*Français*]

**Le sénateur Rivard :** Bienvenue, monsieur le ministre. Pour ce qui est des amendements à la loi en faveur des Premières nations, le fait qu'il n'y aura qu'un vote entraînera des économies potentielles pour eux. Est-ce que du côté gouvernemental, à part la lourdeur administrative, il y aura des économies dans le fait d'aller de l'avant avec ces amendements?

[*Traduction*]

**M. Duncan :** Oui, je suis tout à fait d'accord. Tout le monde y gagne.

[*Français*]

**Le sénateur Rivard :** L'économie pour le gouvernement est-elle importante ou non? Étant donné que c'est dans le Plan d'action économique et le projet de loi C-45, les impacts ne sont-ils pas plutôt neutres pour le gouvernement? Pour les Premières nations, sûrement qu'il y a des économies potentielles et mêmes importantes, mais pour le gouvernement, au plan administratif, y a-t-il vraiment des économies?

[*Traduction*]

**M. Duncan :** Non, cela va simplifier l'administration. Je ne pense pas que ça accaparait beaucoup de temps, mais cela retardait le processus. Ce qui importe, ce ne sont pas les économies réalisées, mais plutôt les incitatifs pour investir dans le développement économique. C'est là où on y gagne le plein.

**Le président :** Monsieur le ministre, si vous me le permettez, je vais laisser le sénateur Watt vous poser une dernière question, après quoi nous nous entretiendrons avec vos collaborateurs pendant quelques minutes.

**Senator Watt:** I have been looking through these documents to see whether I could find something that indicates opting in. That does not seem to be in there. Since they have not been fully consulted beforehand, does the opting-in provision have room in this legislation?

**Mr. Duncan:** No. We are streamlining a process that benefits everyone, so it would apply to everyone.

**Senator Watt:** That is even though they have not been consulted beforehand? I am concerned about the fact that this will become law probably even before they get consulted.

**Mr. Duncan:** No, they have been informed of the changes. So far, everyone is very happy with the changes; they are most welcome.

**The Chair:** Thank you very much, minister. I will give you a few minutes to leave and we will keep your staff here for a couple of minutes.

**Mr. Duncan:** Thank you very much.

**The Chair:** I believe we were left with Mr. Johnson responding to Senator Tkachuk's question. Is that correct? Please carry on.

**Kris Johnson, Senior Director, Lands Modernization, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada:** I believe the question was regarding the difference between designated land and surrendered land.

**Senator Tkachuk:** Yes.

**Mr. Johnson:** There is a distinction between the two. Land designation is frequently confused with land surrender. The way that the act differentiates between the two is that it makes a distinction between an absolute surrender and a designation, which technically is a form of surrender although it is only partial in nature. In an absolute surrender, the First Nations surrenders all of its interests in the land and it ceases to be reserve land, whereas with land designation, First Nations retain their rights and interests in the land and they remain as reserve lands.

**Senator Raine:** Would you say, then, that designated land is more like zoning?

**Mr. Johnson:** It is often compared to the practice of zoning. Whenever you talk about reserve land, it is difficult to make those comparisons precisely.

**Senator Raine:** It designates that land as being able to be used for a certain purpose in the common good.

**Mr. Johnson:** That is my understanding. It is a development approval.

**Senator Ataullahjan:** Can land surrender also be reduced to a simple majority on the initial designation vote?

**Le sénateur Watt :** J'ai lu tous ces documents, mais je n'y ai vu aucune clause d'adhésion volontaire. Il ne semble pas y en avoir. Comme les collectivités n'ont pas été entièrement consultées au préalable, ne devrait-il pas y avoir une disposition d'adhésion volontaire dans ce projet de loi?

**M. Duncan :** Non. Nous simplifions un processus qui profite à tout le monde, alors il s'applique à toutes les collectivités.

**Le sénateur Watt :** Et ce, même si elles n'ont pas été consultées au préalable? Je m'inquiète du fait que ce texte deviendra loi probablement avant même que les Premières nations n'aient été consultées.

**M. Duncan :** Non, on les a informées des changements. Jusqu'à présent, tout le monde est satisfait des changements; ils sont les bienvenus.

**Le président :** Merci beaucoup monsieur le ministre. Je vous laisse quelques minutes pour partir et nous allons nous entretenir avec vos collaborateurs pendant quelques minutes.

**M. Duncan :** Merci beaucoup.

**Le président :** Je crois que M. Johnson devait répondre à une question du sénateur Tkachuk, n'est-ce pas? Vous avez la parole.

**Kris Johnson, directeur principal, Modernisation des terres, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada :** Je crois que la question portait sur la différence entre les terres désignées et les terres cédées.

**Le sénateur Tkachuk :** Oui.

**M. Johnson :** Il existe une distinction entre les deux. On confond souvent désignation de terres et cession de terres. La loi différencie les deux puisqu'elle fait une distinction entre une cession absolue et une désignation qui, techniquement, est une forme de cession bien qu'elle ne soit que partielle. Dans le cas d'une cession absolue, les Premières nations cèdent tous leurs intérêts rattachés à la terre, et celle-ci n'est plus une terre de réserve, alors que dans le cas de la désignation de terres, les Premières nations conservent leurs droits et intérêts rattachés à la terre, et celle-ci demeure une terre de réserve.

**Le sénateur Raine :** Dans ce cas, diriez-vous que les terres désignées s'apparentent un peu au zonage?

**M. Johnson :** On compare souvent cette pratique au zonage. Quand il est question de terre de réserve, il est difficile de faire ces comparaisons de façon précise.

**Le sénateur Raine :** La terre est ainsi désignée comme pouvant être utilisée pour un objectif précis dans l'intérêt commun.

**M. Johnson :** C'est ce que je crois. Il s'agit d'approuver un développement.

**Le sénateur Ataullahjan :** La cession de terres peut-elle se contenter d'une majorité simple lors du vote initial sur la désignation?

**Mr. Johnson:** No, these amendments do not affect the provisions for absolutely surrendering lands at all. They are only to the designation provisions.

**Senator Tkachuk:** Previous to these amendments, or as it stands now, if some farmer came to a reserve and he wanted to lease agricultural land, did he have to go through this whole process just for a simple thing like that? What I am trying to get at is this: Is this for simple, ordinary things like that, or is it just for extraordinary things? Did it take just as long for a farmer to get a lease, two years?

**Mr. Johnson:** There are a few different types of instruments that can be granted. Often, agriculture is dealt with by way of a permit, which would not require this, but a simple lease versus a more complicated lease, if we discuss it that way, there would not be a distinction. That was one of the complaints that we received: The act as it currently stands before these amendments makes no distinction between surrendering all of the rights and interests in the land and what would be more transactional in nature to enable a simple lease to be put in place.

**Senator Sibbeston:** I was going to comment that the word "surrender" is from the treaty. Treaties talk of surrendering, cede and release rights. It is a serious word. That is where the word "surrender" comes from. When that was said, it reminded me of the treaties because the Indians hereby surrender, cede and release all of their rights.

**Senator Watt:** I just want to make sure that we all get it right when we are talking about the question of surrender. This is not an ordinary surrender, what we are normally used to, when we are dealing with land claims issues.

Rather than using the word "lease," if you use the word "sell," then if you sell it you cannot get it back. This is why, if I understand this correctly, it is not an absolute surrender. It is not an absolute surrender because you can get it back, because you are only leasing it. Am I correct to assume that is the case?

**Mr. Johnson:** Right. This only authorizes a temporary use of the land.

**Senator Dyck:** What are the potential problems with the bill? Every bill has unintended side effects, just like every prescription pill. What are the problems?

**Senator Tkachuk:** Not our bills; they are all perfect.

**Senator Dyck:** You be quiet, Senator Tkachuk. You are the bad boy in the back of the classroom, okay?

**M. Johnson :** Non, ces modifications n'auront aucune incidence sur les dispositions pour la cession absolue de terres. Les modifications toucheront seulement les dispositions de désignation.

**Le sénateur Tkachuk :** À l'heure actuelle, soit alors que les modifications ne sont pas encore en vigueur, si un agriculteur se présentait sur une réserve et demandait à louer des terres agricoles, devrait-il passer par tout le processus pour quelque chose d'aussi simple? Voici là où je veux en venir : les modifications s'appliqueront-elles à des questions aussi simples et ordinaires, ou seulement aux questions exceptionnelles? Est-ce qu'un agriculteur devait prévoir autant de temps, soit deux ans, pour une simple question de location?

**M. Johnson :** On peut faire appel à différents types d'instruments. Souvent, quand un agriculteur veut cultiver des terres, on lui accorde un permis, et par conséquent, ce ne serait pas nécessaire de passer par ce long processus, mais pour ce qui est d'un bail tout simple par rapport à un bail beaucoup plus compliqué, si vous voyez ce que je veux dire, il n'y aurait pas de distinction. D'ailleurs, c'est justement une des plaintes dont on nous a fait part : en vertu de la loi actuelle, c'est-à-dire sans les modifications proposées, aucune distinction n'est faite entre la cession de tous les droits et intérêts émanant de terres précises et l'attribution d'un simple bail, opération de nature transactionnelle.

**Le sénateur Sibbeston :** J'allais justement préciser que le terme « cession » provient du traité. En effet, dans les traités, il est question de cession de droits. Ce n'est pas un terme insignifiant. En tout cas, c'est des traités que vient le terme « cession ». Quand je l'ai entendu, ça m'a rappelé le libellé des traités parce qu'on précise que les Indiens cèdent l'ensemble de leurs droits.

**Le sénateur Watt :** Je voudrais m'assurer qu'on comprend tous ce dont il s'agit quand on parle de cession. Il ne s'agit pas de cession ordinaire comme ce à quoi on a l'habitude quand on traite des revendications territoriales.

Quand on utilise le terme vente, et non bail, ça veut dire que si les terres sont vendues, on en perd le titre de propriété. Voilà pourquoi, si j'ai bien compris, il n'est pas question de cession à titre absolu. Parce que le titre de propriété n'est pas cédé; il ne s'agit que d'un bail. Ai-je bien compris?

**M. Johnson :** Vous avez raison. Le mécanisme permet seulement l'exploitation temporaire de terres.

**Le sénateur Dyck :** Quels problèmes potentiels pourraient causer le projet de loi? Nous savons qu'il est impossible de prévoir tous les effets d'un projet de loi, comme c'est le cas des médicaments dont on ne peut pas entrevoir tous les effets secondaires. Quels problèmes risque-t-il d'y avoir?

**Le sénateur Tkachuk :** Pas avec nos projets de loi, car les projets de loi que nous présentons sont tous parfaits.

**Le sénateur Dyck :** Ça suffit, sénateur Tkachuk, vous vous conduisez comme le cancre qui fait des pitreries au fond de la classe.

**Mr. Johnson:** It is a very good question and one we did consider as we were drafting these amendments. There is a new requirement that appears in designating lands that does not appear in the bill, either current or amended, for absolutely surrendering the lands, and that is after the vote, according to what is proposed in this bill, the band council of that community would have to recommend that the minister accept the results of the vote.

**Senator Dyck:** I am sorry, but I did not quite catch that. What would the minister have to recommend?

**Mr. Johnson:** The band council would have to recommend to the minister that he accept as valid the results of that vote, the inference being that if for any reason that community had doubts that that particular vote represented the informed consent of their community, they could choose not to recommend the minister accept it and therefore stop the process. There was a new control mechanism put in place at the community level, just in case there were any circumstances that cast any doubt.

**Senator Dyck:** Could a band member or a number of band members initiate some kind of complaint that would cause the chief to do that, or is it only up to the chief?

**Paul Salembier, General Counsel, Operations and Programs, Department of Justice Canada:** If there are any allegations of impropriety in the vote, or simply that the vote was not properly carried out, any member can present the evidence to the minister. If the minister has cause to think that the vote was not properly done, he can simply indicate that he will not be accepting it and have a new vote done properly. The same mechanisms apply as apply now.

**Senator Dyck:** That is actually reassuring. If there is a situation where there is doubt about the process that was used to do the voting, there is some sort of fail-safe mechanism.

**Senator Sibbeston:** This is a little comment and I think it is very significant. I know the minister was asked and the minister alluded to the First Nations Land Management Act. This was passed in our time. It actually gives the First Nations total control of their lands. It is very progressive. He said 65 First Nations have opted into this that have control of all of their lands in respect to taxing it and so forth. I think it is worth noting that fact.

**The Chair:** It was worth noting. Thank you very much, senator.

Now I have a supplementary question from Senator Raine.

**Senator Raine:** I want to remind people that Bill C-115 in 1988, the Kamloops Amendments, clarified that leased lands remained part of reserve lands, thereby enabling First Nations to enact property taxation bylaws in respect of those lands. The Kamloops

**M. Johnson :** Votre question est tout à fait pertinente et nous y avons pensé d'ailleurs lors de l'élaboration des modifications proposées. Il y a une nouvelle exigence par rapport aux terres désignées qui n'apparaît ni dans la version actuelle ni dans la version modifiée du projet de loi en ce qui a trait à la cession à titre absolu de terres. Après le vote, conformément à ce qui est proposé dans le projet de loi, le conseil de bande de la collectivité visée devrait recommander que le ministre accepte les résultats du vote.

**Le sénateur Dyck :** Désolée, mais je ne vous ai pas tout à fait suivi. Qu'aurait à recommander le ministre?

**M. Johnson :** Il faudrait que le conseil de bande recommande au ministre d'accepter les résultats du vote. Ainsi, si pour une raison ou une autre les membres d'une collectivité X n'étaient pas convaincus que les résultats du vote exprimaient vraiment le consentement de la collectivité, il serait possible de ne pas recommander que le ministre accepte les résultats, mettant ainsi un terme au processus. Un nouveau mécanisme de contrôle a été mis en place au niveau des collectivités au cas où il y aurait des doutes par rapport à la validité des résultats du vote.

**Le sénateur Dyck :** Est-ce qu'un ou plusieurs membres de bande pourraient contester les résultats du vote et pousser le chef à agir ainsi, ou est-ce le chef qui détient tous les pouvoirs décisionnels en ce sens?

**Paul Salembier, avocat général, Opérations et programmes, ministère de la Justice Canada :** Si des allégations d'irrégularités ou si le vote ne s'est tout simplement pas déroulé conformément aux règles, n'importe quel membre peut en informer le ministre, preuve à l'appui. Si le ministre, pour sa part, a l'impression que les procédures n'ont pas été correctement suivies, il peut tout simplement annoncer qu'il n'acceptera pas les résultats du vote et qu'un nouveau scrutin sera organisé. Ces mécanismes existent déjà et ne changeront pas.

**Le sénateur Dyck :** En fait, cela me rassure. Si une situation se produit où l'on doute du processus utilisé pour le vote, il existe une sorte de mécanisme de sécurité.

**Le sénateur Sibbeston :** Voici un commentaire qui est très pertinent, à mon avis. Je sais que l'on a demandé au ministre et que le ministre a fait allusion à la Loi sur la gestion des terres des Premières nations. Elle a été adoptée à notre époque. La loi cède aux Premières nations tout contrôle sur leurs terres. Elle est très avant-gardiste. Le ministre a dit que 65 Premières nations ont adhéré à ce programme et contrôlent maintenant toutes leurs terres quant aux taxes et impôts et ainsi de suite. Je crois que c'est un fait qui mérite d'être noté.

**Le président :** Ça vaut la peine de le noter. Merci beaucoup, sénateur.

J'ai maintenant une question supplémentaire de la part du sénateur Raine.

**Le sénateur Raine :** Je veux vous rappeler que le projet de loi C-115 de 1988, c'est-à-dire les modifications de Kamloops, précisait que les terres louées restaient des terres appartenant à la réserve. Cela a permis aux Premières nations d'adopter des

Amendments further provided that leasehold interest in the designated lands could be mortgaged, establishing an exception to the statutory rule that reserve lands could not be mortgaged.

That has been going on since 1988 and it has provided tremendous economic advantages to those First Nations that utilize it. This just makes it easier for First Nations to move into that realm.

**The Chair:** Is there a question in there, senator?

**Senator Raine:** Do you not agree that this is a continuation of what has been going on but it is getting better?

**Mr. Johnson:** You are exactly right. This is intended simply to make an existing process that has proven benefits easier.

**Senator Raine:** Thank you.

**The Chair:** Thanks to both of you for staying around. We appreciate it.

We will close off the public session and go in camera for a few minutes.

(The committee continued in camera.)

règlements en matière d'imposition foncière pour ces terres. Les modifications de Kamloops prévoyaient également la possibilité d'hypothéquer la tenure à bail pour ces terres désignées, créant ainsi une exception à la règle législative selon laquelle les terres des réserves ne pouvaient pas être hypothéquées.

C'est la situation depuis 1988, et elle a été très avantageuse économiquement parlant pour les Premières nations qui l'ont adoptée. Il est ainsi plus facile pour les Premières nations d'emprunter cette voie.

**Le président :** Avez-vous posé une question, sénateur?

**Le sénateur Raine :** N'êtes-vous pas d'accord qu'il s'agit ici d'une continuation de ce que l'on fait déjà, mais que la situation s'améliore?

**M. Johnson :** Vous avez absolument raison. L'objectif consiste à faciliter un processus existant qui a fait ses preuves.

**Le sénateur Raine :** Merci.

**Le président :** Merci à vous deux d'avoir accepté de rester. Nous vous en savons gré.

Nous allons clore la séance publique et passer à huis clos pour quelques instants.

(La séance se poursuit à huis clos.)

# ADDITIONS TO RESERVE:

# EXPEDITING THE PROCESS

## Report of the
## Standing Senate Committee
## on Aboriginal Peoples


The Honourable Gerry St. Germain, P.C.

*Chair*

The Honourable Lillian Eva Dyck

*Deputy Chair*



November 2012

*Ce document est disponible en français.*

Available on the Parliamentary Internet:

*www.parl.gc.ca*

(Committee Business — Senate — 41th Parliament, 1st Session)

This report and the Committee proceedings are available online at
*www.senate-senat.ca*

Hard copies of this document are also available by
contacting the Senate Committees Directorate at
613-990-0088 or at *ABORIG-AUTOCH@sen.parl.gc.ca*

# Table of Contents

MEMBERSHIP ..... ii
ORDER OF REFERENCE ..... iii
EXECUTIVE SUMMARY ..... 1
INTRODUCTION ..... 3
BACKGROUND ..... 5
WHAT THE COMMITTEE HEARD ..... 7
Article I. Managing the Process of Additions to Reserve ..... 7
1. Minimizing Processing Times ..... 7
2. Application of ATR Policy by Regional AANDC Offices ..... 11
a. Maintenance of File Management Systems ..... 11
b. Regional Differences in Budget Planning ..... 12
c. Environmental Assessments and Land Surveys ..... 12
d. Interpretations of "Generally Contiguous" Land ..... 12
Article II. Dealing with Municipal and Third-Party Interests ..... 13
1. Negotiating Agreements with Municipalities ..... 14
2. Resolving Issues with Third Parties ..... 16
a. Respect for Prior Legal Interests ..... 16
b. Third Party Pricing Strategies for the Sale of Private Land to a First Nation ..... 17
Article III. Developing Legislation ..... 19
COMMITTEE OBSERVATIONS ..... 21
APPENDIX A – OVERVIEW OF ADDITIONS TO RESERVE PROCESS ..... 23
APPENDIX B – WITNESSES ..... 24

## MEMBERSHIP

**THE STANDING SENATE COMMITTEE ON ABORIGINAL PEOPLES**
**41th Parliament, 1st Session**
(June 2, 2011 - )

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

The Honourable Lillian Eva Dyck
*Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Salma Ataullahjan
Patrick Brazeau
Larry Campbell
* James S. Cowan (or Claudette Tardif)
Jacques Demers
*Marjory LeBreton, P.C. (or Claude Carignan)
Sandra Lovelace Nicholas
Dennis Glen Patterson
Nancy Greene Raine
Nick G. Sibbeston
Charlie Watt
Vernon White
*Ex officio members

*Other Senators who have participated in this study:*
The Honourable Senators Jane Cordy, Jean-Guy Dagenais, Linda Frum, Don Meredith, Jim Munson and Carolyn Stewart Olsen

*Committee Clerk:*
Marcy Zlotnick

*Analysts from the Parliamentary Information and Research Service of the Library of Parliament:*
James Gauthier

# ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Thursday, June 16, 2011:

The Honourable Senator St. Germain, P.C. moved, seconded by the Honourable Senator Champagne, P.C.:

That the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples be authorized to examine and report on the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Metis peoples and on other matters generally relating to the Aboriginal Peoples of Canada;

That the papers and evidence received and taken and work accomplished by the Committee on the subject during the Third Session of the Fortieth Parliament be referred to the Committee; and

That the Committee submit its final report no later than December 31, 2012, and that the Committee retain all powers necessary to publicize its findings until 180 days after the tabling of the final report.

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

Gary O'Brien

*Clerk of the Senate*

## EXECUTIVE SUMMARY

The alienation of land and resources has been a major contributor to the economic marginalization of Aboriginal peoples in Canada. In their appearances before the Committee, many witnesses have noted that, from an economic point of view, access to land and natural resources represents one of the most critical issues faced by First Nations today. This issue has become evident to the Committee through its own previous study of economic development, as well as through many other studies, most notably the Aboriginal Affairs and Northern Development Canada (AANDC) – Assembly of First Nations (AFN) Joint Working Group, established in the fall of 2009 to explore ways to increase the efficiency of the existing Additions to Reserve (ATR) policy and process, and the 1996 Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples, which called for a major redistribution of lands and resources upon which Aboriginal people could rebuild their nations and secure a level of economic self-reliance.

During our investigations into the ATR policy and process, the Committee benefited greatly from the valuable insights of witnesses who appeared during meetings on this important subject. A key message conveyed by virtually all witnesses was that, although some positive change has occurred in recent years, major changes are required to the existing system to better enable First Nations to engage in economic development by facilitating the resolution of their Addition to Reserve (ATR) in a fast and effective manner.

Based on what we heard, the Committee observes that there is an urgent need for the federal government to enhance the existing ATR policy and process by improving AANDC management practices, both nationally and within regional AANDC offices, by improving the effectiveness of dealing with municipal and third-party interests, and by exploring options for supporting First Nations in their negotiations with municipalities and third parties. The Committee is especially concerned with testimony provided by officials of the Office of the Auditor General (OAG) of Canada, who noted that most of its recommendations from a 2005 audit of the ATR policy regarding deficiencies in ATR management systems had not yet been implemented. As well, the Committee is highly concerned with testimony from First Nations witnesses in relation to the predatory pricing strategies of third-party landowners. According to a report tabled with the Committee by the AFN, inflated land values have had negative consequences, including

"depleting a First Nation's financial resources" and "limiting future purchasing options."[1] The report further indicates that fair market land values "should be independently appraised to mitigate inflated land values as much as possible," and "should be fairly projected into the future."[2] The Committee strongly urges the Government of Canada, working with First Nations and other stakeholders, to address the issues of management systems, predatory pricing, and the many other issues highlighted within this report.

To facilitate the development of a more efficient and effective process for converting land to reserve status through the ATR process, the Committee recommends:

> That the Department of Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, in collaboration with First Nations through the Joint Working Group, develop and table an action plan before the Committee by 31 March 2013 that establishes clear targets and timelines for implementing agreed-upon measures to improve the existing ATR process, and clearly identifies and provides options for resolving areas within the ATR process causing the greatest delays, including legislative or policy options relating to:
>
> - Pre-reserve designations and/or recognition of interests for lands identified by First Nations for conversion to reserve status;
> - Support mechanisms, including dispute resolution assistance, to First Nations in their negotiations with municipalities and third parties;
> - Identifying best practices and implementing measures to prevent predatory pricing strategies of third-party landowners on the sale of privately held land to First Nations; and
> - Streamlining the procedural requirements in relation to the federal ATR policy, including implementing recommendations from the OAG on improving management systems.

The Committee believes that, through the development of this action plan, the federal government would be better equipped to enable transformative change for First Nations peoples in reserve communities and, indeed, for all Canadians.

---

[1] Assembly of First Nations (AFN), report submitted to the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples (the Committee): *Additions to Reserve: Regional Dialogue Forums, Roll-up Report*, March 2012, p. 7.

[2] Ibid, p. 16.

## INTRODUCTION

The alienation of land and resources has been a major contributor to the economic marginalization of Aboriginal peoples in Canada. In their appearances before the Committee, many witnesses have noted that, from an economic point of view, access to land and natural resources represents one of the most critical issues faced by First Nations today.[3] This issue has become evident to the Committee through its own previous study of economic development,[4] as well as through many other studies, most notably through the Aboriginal Affairs and Northern Development Canada (AANDC) – Assembly of First Nations (AFN) Joint Working Group, established in the fall of 2009 to explore ways to increase the efficiency of the existing Additions to Reserve (ATR) policy and process,[5] and the 1996 Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples, which called for a major redistribution of lands and resources upon which Aboriginal people could rebuild their nations and secure a level of economic self-reliance.[6]

First Nations organizations and the Government of Canada have recently initiated a process to review the current policy and process of converting land to reserve status through ATR,[7] with the goal of making the existing system more efficient and effective. These efforts have been driven by various developments in recent years. Most notably, in November 2007, a Political Agreement between AANDC and the AFN was signed in anticipation of a growing numbers of ATR requests through the impending establishment of the Specific Claims Tribunal.

---

3 See, for example, Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, *Proceedings*, 1st Session, 41st Parliament [hereinafter referred to as "*Proceedings*"]: Angus Toulouse, Ontario Regional Chief, Chiefs of Ontario, February 8, 2012; Chief Nelson Genaille, President, Treaty Land Entitlement Committee of Manitoba Inc., and Chief Robert Louie, Chair, First Nations Land Advisory Board, February 14, 2012; Frank Barrett, Principal, Office of the Auditor General (OAG) of Canada, March 7, 2012; and Jody Wilson-Raybould, British Columbia Regional Chief, AFN, April 3, 2012.

4 See Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, *Sharing Canada's Prosperity – A Hand Up, Not a Handout*, March 2007 (pp. 7, 39-40).

5 AFN, report submitted to the Committee: *Additions to Reserve: Regional Dialogue Forums, Roll-up Report*, March 2012.

6 Canada, Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples, 1996, vol. 2, chapter 5, p. 952.

7 A description of the Additions to Reserve (ATR) policy and process is available through Aboriginal Affairs and Northern Development Canada (AANDC), *Land Management Manual*.

Through the Political Agreement, it was agreed that the existing ATR policy would be reviewed.[8]

The Joint Working Group has recognized the need for streamlining the ATR policy and process to enhance the economic development potential of First Nation reserves. In June 2011, AANDC and the AFN agreed to a Canada-First Nations Joint Action Plan (the Joint Action Plan) to improve the long-term prosperity for First Nations people and all Canadians. Through the Joint Action Plan, both parties agreed to "explore concrete initiatives aimed at unlocking the economic potential of First Nations, including improvements to the additions to reserve policy."[9]

In December 2011, to provide input into the efforts of First Nations and the Government of Canada to improve the ATR policy and process, the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples (the Committee) agreed to study the topic of Additions to Reserve (ATR). This study, which focuses on the key issues raised by witnesses, forms a part of the Committee's general mandate to examine the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Métis peoples and on other matters generally relating to the Aboriginal peoples of Canada. Over the course of five meetings on this topic, held between February 7 and April 3, 2012, eleven organizations provided their input on the challenges and deficiencies within the existing ATR policy and process. Witnesses included First Nations representatives – including those from key communities, public institutions, advocacy groups, and lands managers and advisors – senior federal government officials, and representatives from the OAG.

---

8 The *Political Agreement Between the Minister of Indian Affairs and Northern Development and the National Chief of the Assembly of First Nations in Relation to Specific Claims Reform*, signed on November 27, 2007 states:

> In situations where a First Nation seeks to re-acquire or replace lands that were the subject of a Specific Claim, the Minister will review with First Nations' policies and practices respecting additions to reserves with a view to ensuring that these policies and practices take into account the situation of bands to which the release provisions of the proposed Specific Claims Tribunal legislation apply. In particular, the Minister will provide priority to additions to reserve of lands affected by the consequences of the release provisions in the legislation or to lands required to replace them.

9 AANDC, "Canada–First Nations Joint Action Plan," News release, June 2011.

## BACKGROUND

The Additions to Reserve process involves either the addition of land to existing reserves or the creation of new reserves.[10] According to the current policy, ATR proposals are for land which is located in the general geographic area of an existing reserve to which services and infrastructure can be extended at little or no cost. New reserve proposals are for lands that are not in the general geographic area of an existing reserve and, as such, are likely to be uncommon as they involve greater costs.

There are currently three policy categories under which a First Nation acquires land:[11]

1. *Legal Obligations*, resulting from treaty or claim settlement agreements, court orders, or other legal reasons such as return or exchange of lands expropriated under section 35 of the *Indian Act*;[12]

2. *Community Additions*, including: community growth creating a need for additional land for housing, schools, community economic projects, or infrastructure enhancements; natural geographic enhancements of the existing reserve land base; or First Nation requests for unsold surrendered land to be returned to reserve status, or to be added as a new reserve; and

3. *New Reserves/Other Policy*, which covers all proposals that do not fall within the other categories, such as for new reserves for landless bands, and band relocations (e.g. due to flooding of existing reserve land, etc). AANDC notes that this category is rarely used, as it "requires extensive analysis and 'justification.'"[13]

The Government of Canada has noted recently that, to better meet the requirements under the existing ATR policy, the AANDC—AFN Joint Working Group is currently working towards adding a fourth category to the ATR process related to monetary awards of the Specific Claims Tribunal. As some studies on the ATR process have noted, the creation of a fourth ATR category

---

10 For further details, see: AANDC, *Land Management Manual*, October 2003, Directive 10-1, p. 10.

11 Ibid, pp. 10-14.

12 As described in the AANDC *Land Management Manual* (September 2005, Directive 9-1, p. 7):

> While not a requirement of the *Indian Act*, Section 35 is usually used when an expropriating authority has negotiated an arrangement with the First Nation. The First Nation then asks Canada to grant or transfer the land or an interest in the land to the expropriating authority. If granting or transferring a less intrusive or destructive interest in the land can meet the expropriating authority's need for the land, it is the department's obligation to use the less intrusive option...

13 AANDC *Land Management Manual*, Directive 10-1, October 2003, Ibid, p. 14.

is deemed necessary since Tribunal decisions do not fit within existing ATR categories. In particular, Tribunal decisions do not create legal obligations for ATR, nor are they meant to satisfy normal community growth requirements.[14]

The process to be applied in carrying out an ATR for the above categories must satisfy various "site-specific" criteria, depending on the category, as provided within the ATR policy.[15] These criteria include the need to:

- Respect the treaty and Aboriginal rights of other First Nations that may be affected;
- Consult and negotiate within the First Nation communities and with provincial and/or municipal governments (e.g. for land use planning, zoning, tax loss adjustments, etc.);
- Consider financial implications and funding;
- Ensure good title transfer and resolution of third party interests; and
- Undertake environmental assessments.[16]

The process by which land is added to reserves is set out in AANDC Land and Trusts Services' *Land Management Manual*, and further clarified in a Toolkit[17] developed by the National Aboriginal Land Managers Association, in collaboration with AANDC.

As noted by the OAG, there are three main phases to the ATR process (note: see Appendix A for a more detailed description of these phases):

- Phase 1 includes land selection and (if necessary) purchase of land, which is the responsibility of First Nations. This phase ends with a formal Band Council Resolution (BCR) that transmits the First Nation's proposal on the land selected to the Department and requests that the selected land be added to their reserve;
- Phase II includes, among other things, the completion of the required land surveys and environmental assessments, coordinated by AANDC regional offices; and

---

14 See, for example, Warren Johnson, *Additions to Reserve: Discussion Paper (Working Draft)*, New Road Strategies, study commissioned by the AANDC–AFN Joint Working Group, January 18, 2010, p. 12. Cited with permission from the author.

15 AANDC *Land Management Manual*, Directive 10-1, October 2003, pp. 14-18.

16 Ibid.

17 National Aboriginal Land Managers Association, *ATR Toolkit*, First Edition, Version 1.2, January 18, 2010, chapters 3 and 4.

- Phase III is primarily the responsibility of the Department's head office. It includes seeking approvals through ministerial orders or orders-in-council to convert land to reserve status.[18]

## WHAT THE COMMITTEE HEARD

### Article I. Managing the Process of Additions to Reserve

#### 1. Minimizing Processing Times

As acknowledged by witnesses through their testimony to the Committee, attempting to disentangle the reasons behind delays in converting land to reserve status is a challenging task. One key issue relates to the management of the ATR process. As explained by Chief Angus Toulouse (Chiefs of Ontario):

> The complex process of converting land to reserve requires sustained human and fiscal resources by both the First Nations and… [AANDC]. Unfortunately in the current fiscal environment where everyone is competing for… limited resources, the challenges are mounting.[19]

Representatives from the OAG discussed the findings of two reports on the Treaty Land Entitlement (TLE) process[20] in Manitoba and Saskatchewan – an original audit in 2005[21] and a

---

18 See Office of the OAG, "Chapter 4: Treaty Land Entitlement Obligations – Indian and Northern Affairs Canada," *Status Report of the Auditor General of Canada*, March 2009.

19 *Proceedings*, Angus Toulouse, Ontario Regional Chief, Chiefs of Ontario, February 8, 2012.

20 As explained by the OAG, "Chapter 4: Treaty Land Entitlement Obligations – Indian and Northern Affairs Canada," *Status Report of the Auditor General of Canada*, March 2009:

> A Treaty Land Entitlement (TLE) claim arises when a First Nation asserts that the Government of Canada did not provide all of the reserve land promised under an historical treaty signed with the Crown. Once the federal government is satisfied that a First Nation has a valid claim, a settlement is negotiated and set out in a TLE agreement. TLE agreements provide First Nations with the right to select Crown land or with funds to buy private land, or both. These agreements are modern legal commitments that recognize the government's failure to comply with its treaty obligations, an element of which relates to land transfers.

21 OAG, "Chapter 7: Indian and Northern Affairs Canada – Meeting Treaty Land Entitlement Obligations," *Report of the Auditor General of Canada*, November 2005.

follow-up audit in 2009.[22] Although the 2009 audit noted some progress in implementing the ATR policy, such as improvements in communication between AANDC and First Nations, it was highlighted that most of the 2005 audit recommendations regarding deficiencies in ATR management systems had not yet been implemented. As well, it was noted that AANDC had not addressed several underlying weaknesses in its processes for meeting TLE agreements. Jerome Berthelette (OAG) concluded that, "without sustained management to correct the weaknesses we had identified, the department risked being unable to sustain its progress in converting land to reserve status."[23]

According to current information available from AANDC, there are some 600 First Nations living on more than 2,800 reserves covering over 3 million hectares (about 8 million acres) of land across Canada – an area about the size of Vancouver Island, or roughly equivalent to less than half of the Navajo Nation reservation in the southwest United States.[24] Based on data provided by Natural Resources Canada, 575,000 hectares of land (about 1.4 million acres) have been identified by First Nations through ATR requests since 2005, of which about half (312,283 hectares or 771,339 acres) have been surveyed for conversion to reserve status (see Table 1, page 9). Overall, there has been a greater emphasis on processing ATR requests related to legal obligations, as almost 90% of ATR requests initiated since 2005 have been recorded under this category. While virtually all ATR land descriptions for First Nations in Saskatchewan since 2005 have been completed, less than half of the land selected by First Nations in Manitoba has been surveyed over that same period.[25]

---

22 OAG, "Chapter 4: Treaty Land Entitlement Obligations – Indian and Northern Affairs Canada," *Status Report of the Auditor General of Canada*, March 2009.

23 *Proceedings*, Jerome Berthelette, Assistant Auditor General, OAG of Canada, March 7, 2012.

24 Source: AANDC, *Land Management*. Depending on the source, these estimates can vary. For example, Warren Johnson, in his study on *Additions to Reserve: Discussion Paper (Working Draft)* (New Road Strategies, January 18, 2010, p. 3), estimates that there are some 584 First Nations in Canada with reserve land, involving 3,049 reserves distributed nationally, totalling approximately 3.4 million hectares.

25 Some 479,000 acres have been converted to reserve status since the establishment of the Manitoba Treaty Land Entitlement (TLE) agreement in 1997; representing 34% of the total shortfall of 1.14 million acres identified through that 1997 TLE agreement. Source: Brian T. Gray, Assistant Deputy Minister, Earth Sciences Sector, Natural Resources Canada, *Letter to Senator Gerry St. Germain, Chair, Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, March 2, 2012.

**Table 1: Additions to Reserve: by Number, Region and Land Area (Since 2005)**

| | Number of ATR Projects Opened | | | | Hectares (Area) | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Region** | **Legal Obligations** | **Community Additions** | **New Reserves /Other** | **Total ATR Projects** | **Initiated** | **Completed** |
| Atlantic | 26 | 22 | 1 | 49 | 3,240 (8,006) | 2,717 (6,711) |
| Quebec | 31 | 24 | 2 | 57 | 31,953 (78.958) | 547 (1,351) |
| Ontario | 64 | 31 | | 95 | 41,419 (102,349) | 39,903 (98,560) |
| Manitoba | 374 | | | 374 | 304,266 (751,858) | 126,141 (311,568) |
| Saskatchewan | 617 | | | 617 | 112,057 (276,899) | 112,057 (276,781) |
| Alberta | 6 | | | 6 | 70,555 (174,345) | 22,768 (56,237) |
| British Columbia | 15 | 62 | | 77 | 11,555 (28,553) | 8,150 (20,131) |
| **Total** | **1,133** | **139** | **3** | **1,275** | **575,000 (1,420,000)** | **312,283 (771,339)** |

Sources: Natural Resources Canada: Surveyor General of Canada (Natural Resources Canada), *Additions to First Nations Reserves – Land Surveys and Legal Land Descriptions*, Briefing for the Senate Standing Committee on Aboriginal Peoples, January 26, 2012; and Brian T. Gray, Assistant Deputy Minister, Earth Sciences Sector, *Letter to Senator Gerry St. Germain, Chair, Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples*, March 2, 2012.

In addition to concerns related to the limited number of land selections being completed through ATR, especially in Manitoba, the OAG noted a lack of available information as to whether processing times have been reducing sufficiently in recent years:

> For instance, in Manitoba, the department had not developed a plan that outlined how it would manage its operations to process outstanding selections within a reasonable period of time. Furthermore, it had not tracked processing times, and it could not demonstrate that these times had improved over the previous three years.[26]

As well, in the 2005 OAG audit, it had been recommended that AANDC "develop and implement a plan that sets out the explicit steps it would take to process outstanding selections and reduce processing times to two years."[27] While representatives of the OAG were aware that an ATR tracking system had since been developed by AANDC, it was noted that a formal audit had not been conducted.[28]

Although partial information on progress in processing ATR requests has been provided by the Government of Canada over the course of the Committee's study on ATR, a clear picture of the time required to process ATR transactions across Canada and by region is not currently available. Most First Nations continue to observe delays in the processing of ATR requests by the federal government. As reported by Chief Nelson Genaille (Treaty Land Entitlement Committee of Manitoba Inc.), although the former Minister of Aboriginal Affairs and Northern Development had made a five-year commitment in 2006 to convert a total 600,000 acres of priority TLE land selections to reserve status in Manitoba, to date less than two-thirds have been converted.[29]

---

26 *Proceedings*, Jerome Berthelette, Assistant Auditor General, OAG of Canada, March 7, 2012.

27 OAG, "Chapter 4: Treaty Land Entitlement Obligations – Indian and Northern Affairs Canada," *Status Report of the Auditor General of Canada*, March 2009.

28 Proceedings, Frank Barrett, Principal, OAG of Canada, March 7, 2012.

29 *Proceedings*, Chief Nelson Genaille, President, Treaty Land Entitlement Committee of Manitoba Inc., February 14, 2012.

## 2. Application of ATR Policy by Regional AANDC Offices

Many witnesses referred to various deficiencies in the management and application of the ATR policy by AANDC officials in the regional offices. In contrasting the situation in Saskatchewan, for example, Chief Angus Toulouse noted that, "First Nations in Ontario must run the gauntlet of an unclear policy and process with much discretion resting in the hands of the federal employees as they interpret the policy on a case-by-case basis."[30]

As well, through its 2009 audit, the OAG found that, rather than focus on managing its operations for processing outstanding selections under the respective TLE agreements, the regional AANDC office in Manitoba focused on meeting other short-term priorities.[31] In contrast, the OAG found that the Saskatchewan regional office focused more on directly satisfying its obligations related to ensuring minimum required reserve acres under the TLE agreement within that province.[32]

The most significant issues identified by witnesses included the maintenance of file management systems, the ability of AANDC regional officers to allocate their budgets effectively, the financial burden faced by First Nations in working with AANDC through the ATR process, resource requirements related to environmental site assessments (where required)[33] and land surveys, and varying interpretations of "generally contiguous" land.

### a. Maintenance of File Management Systems

---

30 *Proceedings*, Angus Toulouse, Ontario Regional Chief, Chiefs of Ontario, February 8, 2012.

31 OAG, "Chapter 4: Treaty Land Entitlement Obligations – Indian and Northern Affairs Canada," *Status Report of the Auditor General of Canada*, March 2009.

32 Ibid.

33 According to ATR policy, as specified in the AANDC *Land Management Manual* (Directive 2-5, pp. 35-38; and Chapter 12, pp. 1-27), an Environmental Site Assessment (ESA) must be conducted on all lands requested by a First Nation for additions to reserve, where a federal department is: granting an interest in land; performing a regulatory duty; providing financial assistance; or recommending that the Governor in Council perform a regulatory duty. One exception to the ESA requirement can occur in the case where an ATR request does not include a project proposal for the intended use of the land by the First Nation.

Commenting on the different ATR file management systems present in Manitoba and Saskatchewan, Frank Barrett (OAG) stated that First Nations in Saskatchewan appeared to have a better relationship with the regional offices and were more familiar with the officials. In the Manitoba office, it was not "nearly as amicable a relationship. There was not as much knowledge back and forth."[34]

### b. Regional Differences in Budget Planning

In relation to differences across regions in budget planning, Chief Angus Toulouse explained that regional offices are in control of the majority of the ATR processes, however First Nations "have no assurance that the regions have created any systematic prioritizing of the ATR budgetary needs."[35] Similar concerns were expressed by Kathleen Lickers (AFN), who noted that "[t]he inability to coordinate the timing and decision-making with the budgetary needs strategically, within the region, leaves everyone with this continuous uncertainty."[36]

### c. Environmental Assessments and Land Surveys

Many First Nation representatives noted that delays in the completion of surveys and environmental assessments in some regions often occur due to a shortage of qualified personnel or lack of federal funding. These costs can grow if the land selection is located within remote areas. In a submission from the AFN, it was noted in particular that AANDC does not reimburse First Nations who undertake their own ESA, unless it forms a part of a TLE Framework agreement.[37] Moreover, even when ESA and survey costs are covered by AANDC through an ATR, witnesses note that this funding is often either insufficient or can be delayed as AANDC will only provide funding once all third party interests are resolved.[38]

### d. Interpretations of "Generally Contiguous" Land

---

34 *Proceedings*, Frank Barrett, Principal, OAG of Canada, March 7, 2012.

35 *Proceedings*, Angus Toulouse, Ontario Regional Chief, Chiefs of Ontario, February 8, 2012.

36 *Proceedings*, Kathleen Lickers, External Legal Advisor, Assembly of First Nations, April 3, 2012.

37 AFN, report submitted to the Committee: *Additions to Reserve: Regional Dialogue Forums, Roll-up Report*, March 2012. As noted in that report, in the Atlantic region, this applies to lands within 50 kilometres of a reserve, while in British Columbia land within 70 kilometres is eligible.

38 *Proceedings*, Jody Wilson-Raybould (British Columbia Regional Chief), and Kathleen Lickers (External Legal Advisor), Assembly of First Nations, April 3, 2012.

Witnesses referred to differences in the definition of "generally contiguous" land across regional AANDC offices for purposes of deciding what parcels of land are eligible for conversion to reserve status.[39] It was noted that, while First Nations conducting an ATR request through legal obligations can negotiate the geographic area of the potential ATR lands with federal and provincial governments, First Nations applying outside of a treaty land entitlement (TLE) process (e.g. mainly through category 2: community additions) must adhere to a definition of "contiguous land" that may differ across regional AANDC offices, depending on that office's interpretation of the ATR policy. As stated by Chief Angus Toulouse, "… a strict interpretation of 'generally contiguous' may mean the First Nation has nowhere to grow either because there is no available land to annex to an existing reserve or land values are so high that the First Nation cannot afford to grow."[40]

## Article II. Dealing with Municipal and Third-Party Interests

In addition to deficiencies in the management of the ATR process leading to delays in the conversion of land to reserve status, First Nations witnesses expressed concerns regarding the lack of support from the federal government when trying to resolve municipal and/or third party issues. For their part, federal government officials generally considered issues related to dispute resolution among First Nations, municipalities and/or third parties as beyond the control of the Government of Canada. As noted by Margaret Buist (AANDC) in reference to these challenges:

> … negotiations have to take place for the purchase [of private land by a First Nation], which can take several years. Once the land is selected by the First Nation, they need to go through their political process, and a band council resolution is required… most of the delay in ATRs happens before it gets into the department... Often, before they get in the door, it has been five to ten years.[41]

---

39 For example, see *Proceedings*: Angus Toulouse, Ontario Regional Chief, Chiefs of Ontario, February 8, 2012;

40 Ibid.

41 Senate, Standing Committee on Aboriginal Peoples, *Evidence*, 7 February 2012 Margaret Buist, Director General, Lands and Economic Development, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada).

To shed some light on these issues, this section presents some of the major challenges faced by First Nations through the ATR process in dealing with municipal and third-party interests.

### 1. Negotiating Agreements with Municipalities

When land selected by a First Nation for conversion to reserve status is within a municipality, in addition to the requirement that First Nations pay property taxes on any purchased land until such time as the ATR is completed, federal ATR policy requires that First Nations negotiate agreements with municipal governments. These agreements can include joint land use planning; by-law harmonization; compensation for tax loss; and compensation for basic municipal services such as sewage, water, and hydro. Many witnesses agreed that these negotiations can cause extensive delays, and that this problem can be exacerbated if a municipality is not entering into these negotiations in good faith. As stated by Jody Wilson-Raybould (AFN): "[w]hile the current policy clearly does not give a municipality a veto over ATR, they can often stall the advancement of ATR, giving municipalities, in a sense, de facto veto."[42]

Both Chief Angus Toulouse, and Gordon Bluesky (National Aboriginal Lands Managers Association) noted that the ATR process puts the onus on First Nations to settle these interests prior to land conversion. In particular, reference was made to the frustration of being put "… in a position where they [First Nations] are trying to negotiate agreements and settling issues and interests on properties that are not even under their jurisdiction yet."[43]

For many witnesses, the costs involved with purchasing land and paying fees to municipalities until that land is converted to reserve status serves as an additional barrier to engagement in the ATR process. For example, Chief Nelson Genaille spoke of his community's

---

[42] *Proceedings*, Jody Wilson-Raybould, British Columbia Regional Chief, Assembly of First Nations, April 3, 2012. Similar comments were provided by Angus Toulouse, Ontario Regional Chief, Chiefs of Ontario, February 8, 2012.

[43] *Proceedings*, Gordon Bluesky, Director, National Aboriginal Lands Managers Association, February 14, 2012.

challenges in trying to facilitate economic development while paying property taxes on land selected through their TLE agreement that has yet to be converted to reserve status:

> … my community keeps telling me, 'Let us buy more land so that we can get into economic development.' I keep telling them that we have two pieces of property that were bought in 2006 and 2008. How can I look to buying more land when my First Nation is paying taxes for the land we just bought? It is a Catch-22.[44]

Many First Nation representatives questioned the requirement under ATR to negotiate tax loss adjustments with municipalities. In particular, it was noted that, under ATR policy, tax loss adjustments require First Nations to pay municipality fees to compensate foregone municipal taxes (e.g. school taxes, etc.). First Nations generally consider this requirement as a form of double taxation, as reserve communities generally provide their own municipal-like services, such as the on-reserve school system. As stated by Chief David Meeches: "…we have to address the municipal taxes that we have been paying since [the purchase of the land] and establishing municipal service agreements with those municipalities whose services we will never use."[45]

As noted by AANDC, municipalities have expressed concerns related to the burden imposed on them for losing their tax base through an ATR.[46] In response, Chief Jody Wilson-Raybould stated that any tax loss for municipalities through an ATR: "… pales in comparison to the benefits that will accrue by supporting First Nations and establishing a viable land base for them."[47] This view is supported by various external studies on urban reserves, especially for First Nation reserve communities in Saskatchewan.[48] Although it is not known with certainty to what

---

44 *Proceedings*, Chief Nelson Genaille, President, Treaty Land Entitlement Committee of Manitoba Inc., February 14, 2012.

45 *Proceedings*, David Meeches, Chief, Long Plain First Nation, February 8, 2012. Similar comments were provided by other witnesses. See, for example, *Proceedings*, Angus Toulouse, Ontario Regional Chief, Chiefs of Ontario, February 8, 2012.

46 For example, see: *Proceedings*, Margaret Buist, Director General, Lands and Environmental Development, AANDC, February 7, 2012

47 *Proceedings*, Jody Wilson-Raybould, British Columbia Regional Chief, Assembly of First Nations, April 3, 2012.

48 For example, see the paper by Evelyn Peters, *Urban Reserves*, National Centre for First Nations Governance, August 2007.

extent First Nation-owned businesses on urban reserves might be more or less successful than those in non-reserve urban areas, these studies point to various success stories such as the Muskeg Lake Cree Nation urban reserve. At the time of conversion to reserve status in 1988, this parcel of land within the municipality of Saskatoon was essentially a vacant lot. Today, it has been noted that this reserve has developed into a thriving business centre, which has generated "millions in revenue" and employs about 300 Aboriginal people.[49]

To better support First Nations in meeting their obligations related to municipal tax payments and tax loss adjustments, the AFN, in a report submitted to the Committee, has suggested that negotiations should be held with the federal government to arrive at an agreement on fair reimbursement of this cost. As an alternative solution, the AFN pointed to the current process under the Saskatchewan TLE Framework Agreement, in which a clear tax loss compensation formula is specified, and strict timelines are required for finalizing land conversions to minimize First Nations' costs related to paying municipal property taxes (i.e. the federal government is required to take over the payment of property taxes to municipalities if an ATR is not resolved within 75 days).[50]

## 2. Resolving Issues with Third Parties

As acknowledged by essentially all witnesses, lengthy negotiations can often occur when unresolved third-party interests exist for First Nation land selections and purchases. This problem occurs most frequently in urban areas, as much of this land is typically privately owned, but can also occur in rural or remote areas in relation to private interests in mineral or mining rights. More generally, third party interests can occur when there are unresolved issues related to utility easements or rights-of-way, existence of leases on the land, or private ownership of subsurface rights, etc.

### a. Respect for Prior Legal Interests

---

49 Saskatchewan Chamber of Commerce, *Background Paper—Urban Reserves*, June 2008.

50 For more information, see: AFN, report submitted to the Committee: *Additions to Reserve: Regional Dialogue Forums, Roll-up Report*, March 2012; and Evelyn Peters, *Urban Reserves*, National Centre for First Nations Governance, August 2007.

According to ATR policy, to respect prior legal interests, the acquisition of land by a First Nation that is privately held property must occur on the basis of a willing seller / willing buyer relationship.[51] Under the current system, although the federal government, working with the provinces and municipalities, can aid in identifying private sector interests on potential land selections, as noted by Chief Angus Toulouse, "The current policy puts the onus on First Nations to resolve these interests before the order-in-council is granted."[52]

A major concern expressed by some First Nations relates to the actions of provincial governments in issuing mining licenses on land prior to the completion of ATR land conversions. In a statement consistent with that of Chief Wilfred McKay Jr. (Treaty Land Entitlement Committee of Manitoba Inc.),[53] Michael Sutherland (Peguis First Nation) noted that: "many times over the years since our TLE notification became valid in 1997 provincial departments have been issuing these leases without consultation with our First Nations communities."[54]

**b. Third Party Pricing Strategies for the Sale of Private Land to a First Nation**

Another issue of great concern to First Nations relates to their experiences in negotiating purchases of privately held land through the ATR process. Several First Nation representatives observed that private land holders often inflate the value of their land once they are made aware that a potential buyer is a First Nation.[55] While the TLE framework agreements for Crown land in the Prairies include strict provisions for the assessment of fair market value, through an

---

51 AANDC, *Frequently Asked Questions – Additions to Reserve*.

52 *Proceedings*, Angus Toulouse, Ontario Regional Chief, Chiefs of Ontario, February 8, 2012.

53 *Proceedings*, Wilfred McKay Jr., Member, Treaty Land Entitlement Committee Inc., February 14, 2012

54 *Proceedings*, Michael Sutherland, Councillor, Peguis First Nation, February 14, 2012.

55 For example, see *Proceedings*: David Meeches, Chief, Long Plain First Nation, February 8, 2012; Chief Wilfred McKay Jr., Member, Treaty Land Entitlement Committee of Manitoba Inc, February 14, 2012; and AFN, report submitted to the Committee: *Additions to Reserve: Regional Dialogue Forums, Roll-up Report*, March 2012.

independent appraisal,[56] these assessments do not necessarily apply to separate negotiations with landowners on their privately held land. As noted by Chief David Meeches: "[w]hen we settle our TLEs, we settle for a specific amount per acre. All of a sudden, we are buying [privately held] land that has increased in value and everyone around us is consistent in terms of capitalizing."[57] According to a report tabled with the Committee by the AFN, inflated land values for privately held land have had negative consequences, including "depleting a First Nation's financial resources" and "limiting future purchasing options."[58] The report further indicates that fair market land values "should be independently appraised to mitigate inflated land values as much as possible," and "should be fairly projected into the future."[59]

While federal officials noted their ongoing work to increase capacity and develop tools such as the ATR toolkit, several witnesses noted that regional offices do not provide sufficient capacity to aid First Nations in resolving disputes with municipalities and third parties.[60] Many witnesses pointed more specifically to the lack of sufficient dispute resolution mechanisms. In particular, Margaret Buist stated that "… there are no formal dispute resolution mechanisms in place when ATR negotiations break down, and sometimes additions to reserve can languish for decades if those negotiations fail."[61] As noted by Ms. Buist, municipalities are concerned that First Nations and AANDC are able to proceed with the creation of a reserve without their

---

56 For example, see: AANDC (formerly Department of Indian and Northern Affairs Canada), *A Synopsis of the Saskatchewan Treaty Land Entitlement Framework Agreement*, Treaty Land Entitlement/Specific Claims Unit, Saskatchewan Region, p. 13.

57 *Proceedings*, David Meeches, Chief, Long Plain First Nation, February 8, 2012. Similar comments were provided by other witnesses. See, for example, *Proceedings*, William McKay Jr., Member, Treaty Land Entitlement Committee of Manitoba Inc., February 14, 2012; and AFN, in their report submitted to the Committee: *Additions to Reserve: Regional Dialogue Forums, Roll-up Report*, March 2012, p. 15.

58 AFN, report submitted to the Committee: *Additions to Reserve: Regional Dialogue Forums, Roll-up Report*, March 2012, p. 7.

59 Ibid, p. 16.

60 For example, see *Proceedings*: Angus Toulouse, Ontario Regional Chief, Chiefs of Ontario, February 8, 2012; and Jody Wilson-Raybould, British Columbia Regional Chief, Assembly of First Nations, April 3, 2012.

61 *Proceedings*, Margaret Buist, Director General, Lands and Environmental Development, AANDC, February 7, 2012.

consent, and First Nations are concerned that municipalities and third parties are able to delay the process by refusing to negotiate.[62]

As noted by the OAG, there has been a consistent underutilization of formal dispute resolution mechanisms within the ATR process, even where provisions for these mechanisms exist within TLE Framework agreements.

> Dispute resolution mechanisms for resolving obstacles that may arise during the course of implementation can be helpful, but only when the parties involved use them… Although such mechanisms exist in both regions—the Settlement Board and Arbitration Board in Saskatchewan and the Implementation Monitoring Committee and Senior Advisory Committee in Manitoba—they are not being used in a way that helps to resolve outstanding issues and conflicts, such as third-party interests.[63]

## Article III. Developing Legislation

Andrew Beynon (AANDC) described the current efforts of the AANDC—AFN Joint Working Group to explore ideas for national ATR legislation. Mr. Beynon noted that the development of such legislation could include common features currently found in the optional claims settlements implementation legislation facilitated through the TLE Framework agreements in the Prairies.[64] Various First Nations representatives expressed the need to adapt this type of legislation for application across Canada.[65]

Witnesses agreed that the benefit of moving to enforceable legislation would enable a more efficient and effective system for resolving the issues noted throughout this report. As well, the inclusion of specific criteria and conditions for negotiating agreements among First Nations,

---

62 Ibid.

63 OAG, "Chapter 7: Indian and Northern Affairs Canada – Meeting Treaty Land Entitlement Obligations," *Report of the Auditor General of Canada*, November 2005.

64 *Proceedings*, Andrew Beynon, Director General, Community Opportunities, AANDC, February 7, 2012.

65 See, for example, the comments in the proceedings from Committee hearings with Angus Toulouse, Ontario Regional Chief, Chiefs of Ontario (February 8, 2012); and Chief Robert Louie, Chair, First Nations Lands Advisory Board (February 14, 2012).

municipalities and third party interests would minimize the necessity for federal government involvement.[66] As noted by Kathleen Lickers (AFN):

> One of the things that both the Saskatchewan and Manitoba TLE Framework Agreements provide is very concrete examples of the benefit of the First Nations in... [a negotiation]... being able to foresee what it is that they are working toward and to actually negotiate a lot of those issues at the front end of the process.[67]

As well, Andrew Beynon noted that one option available to First Nations under the claims settlements implementation legislation in the Prairies is to arrange for pre-reserve designation on selected lands.[68] Mr. Beynon went on to state that "[pre-reserve designation]… is a very effective tool where, before a reserve is created, First Nations membership can decide what use they would like to see of particular parcels of land. That is very helpful in assisting with existing developments that are on parcels of land that people want to acquire."[69] In particular, a pre-reserve designation allows a First Nation to hold a vote from its community members, asking whether there is agreement on having a particular third-party interest maintained on a proposed parcel of land once it is converted to reserve status through ATR.[70] If the community is in favour, pending approval by the Minister of Aboriginal Affairs and Northern Development, this would allow development to occur in a timely fashion as soon as the land has been set apart as a reserve, and would expedite the land conversion process by eliminating the need for negotiations among First Nations and the relevant third party.[71] While the AFN has indicated its support for pre-reserve designations, they caution that "more capacity is needed…"[72] Another option would

---

66 *Proceedings*, Jody Wilson-Raybould, British Columbia Regional Chief, Assembly of First Nations, April 3, 2012.

67 *Proceedings*, Kathleen Lickers, External Legal Advisor, Assembly of First Nations, April 3, 2012.

68 *Proceedings*, Andrew Beynon, Director General, Community Opportunities, AANDC, February 7, 2012.

69 Ibid.

70 For further information on the pre-reserve designation process, see: Mary Hurley, *Bill C-37: Claim Settlements (Alberta and Saskatchewan) Implementation Act*, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament, LS-415E, Revised 14 March 2002.

71 Ibid.

72 AFN, report submitted to the Committee: *Additions to Reserve: Regional Dialogue Forums, Roll-up Report*, March 2012, p. 15.

be for the Minister to issue a written permit granting a third party the right to occupy, use, reside on or exercise rights on reserve land for limited purposes and periods.[73]

## COMMITTEE OBSERVATIONS

During our investigations into the ATR policy and process, the Committee benefited greatly from the valuable insights of witnesses who appeared during meetings on this important subject. We thank all those who took the time to provide their views and suggestions. The Committee observes that a key message conveyed by virtually all witnesses was that, although some positive change has occurred in recent years, major changes are required to the existing system to better enable First Nations to engage in economic development by facilitating the resolution of ATR in a fast and effective manner.

Based on what we heard, the Committee observes that there is an urgent need for the federal government to enhance the existing ATR policy and process by improving AANDC management practices, both nationally and within regional AANDC offices, improving the effectiveness of dealing with municipal and third-party interests, and exploring options for supporting First Nations in their negotiations with municipalities and third parties. The Committee is especially concerned with testimony provided by officials from the OAG, who noted that most of its recommendations from a 2005 audit of the ATR policy regarding deficiencies in ATR management systems had not yet been implemented, and by First Nations witnesses in relation to the predatory pricing strategies of third-party landowners. The Committee strongly urges the Government of Canada, working with First Nations and other stakeholders, to address the issues of ATR management systems and predatory pricing, as well as the many other issues highlighted within this report.

To facilitate the development of a more efficient and effective process for converting land to reserve status through the ATR process, the Committee recommends:

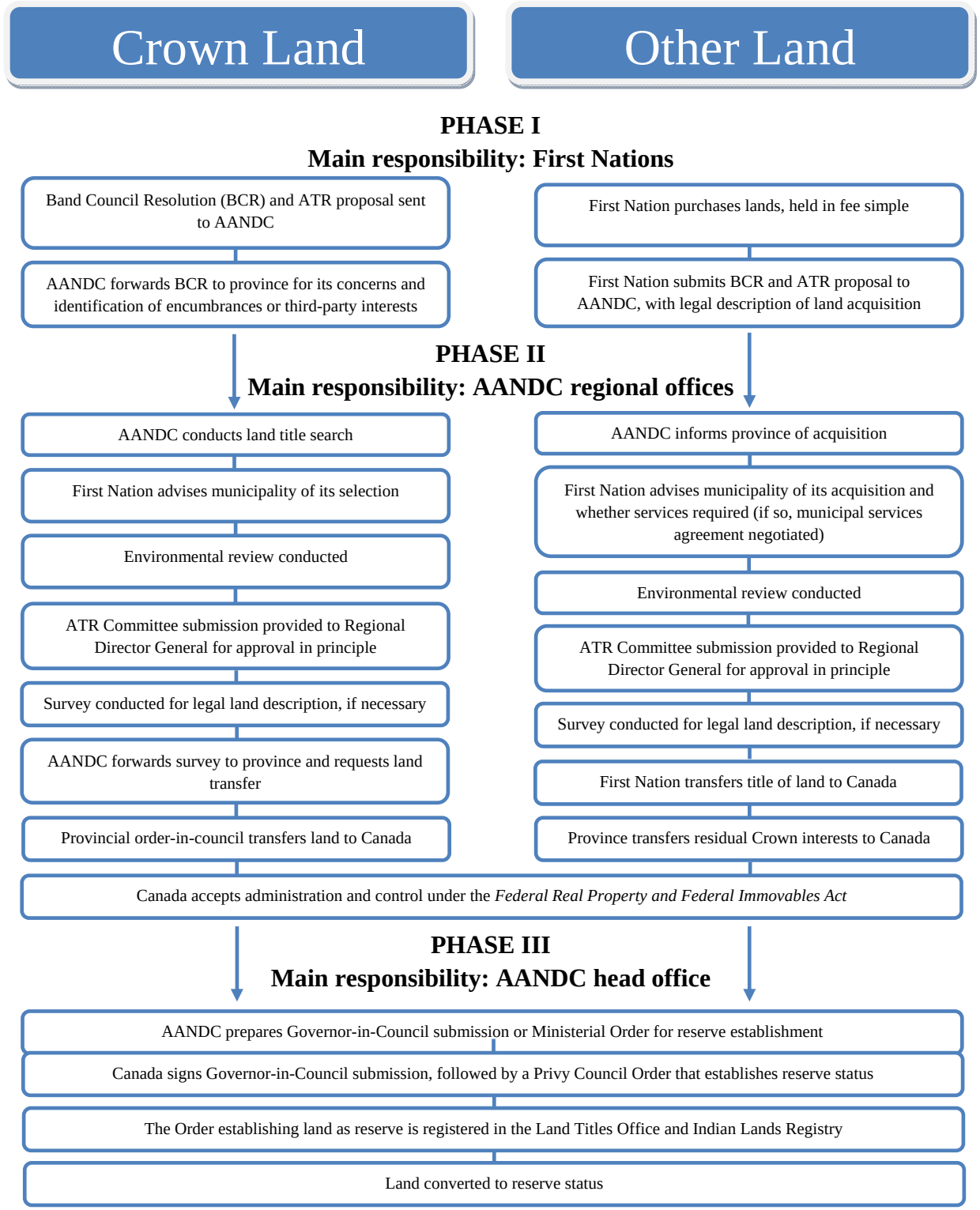
[73] Ibid.

That the Department of Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, in collaboration with First Nations through the Joint Working Group, develop and table an action plan before the Committee by 31 March 2013 that establishes clear targets and timelines for implementing agreed-upon measures to improve the existing ATR process, and clearly identifies and provides options for resolving areas within the ATR process causing the greatest delays, including legislative or policy options relating to:

- Pre-reserve designations and/or recognition of interests for lands identified by First Nations for conversion to reserve status;
- Support mechanisms, including dispute resolution assistance, to First Nations in their negotiations with municipalities and third parties;
- Identifying best practices and implementing measures to prevent predatory pricing strategies of third-party landowners on the sale of privately held land to First Nations; and
- Streamlining the procedural requirements in relation to the federal ATR policy, including implementing recommendations from the OAG on improving management systems.

The Committee believes that, through the development of this action plan, the federal government would be better equipped to enable transformative change for First Nations peoples in reserve communities and, indeed, for all Canadians.

## APPENDIX A – OVERVIEW OF ADDITIONS TO RESERVE PROCESS




Source: Adapted from OAG of Canada, "Chapter 4: Treaty Land Entitlement Obligations – Indian and Northern Affairs Canada," *Status Report of the Auditor General of Canada*, March 2009.

## APPENDIX B – WITNESSES

| Meeting Date | Agency and Spokesperson | Brief |
|---|---|---|
| February 7, 2012 | **Aboriginal Affairs and Northern Development Canada:**<br>Margaret Buist, Director General, Lands and Environmental Management;<br>Andrew Beynon, Director General, Community Opportunities;<br>Anik Dupont, Director General, Specific Claims. | **X** |
| | **Natural Resources Canada:**<br>Jean Gagnon, Deputy Surveyor General, Surveyor General Branch;<br>Peter Sullivan, Surveyor General and International Boundary Commissioner, Surveyor General Branch;<br>Brian Ballantyne, Senior Advisor, Land Tenure and Boundaries, Surveyor General Branch;<br>Brian Gray, Assistant Deputy Minister, Earth Sciences Sector. | **X** |
| February 8, 2012 | **Chiefs of Ontario:**<br>Angus Toulouse, Ontario Regional Chief. | **X** |
| | **Long Plain First Nation:**<br>David Meeches, Chief;<br>Vincent Perswain, Executive Director, Long Plain Trust;<br>Tim Daniels, Special Projects Officer;<br>Ernie Daniels, Elder. | |
| February 14, 2012 | **Treaty Land Entitlement Committee of Manitoba Inc.:**<br>Nelson Genaille, President;<br>Wilfred McKay Jr., Member. | **X** |
| | **Peguis First Nation:**<br>Nathan McCorrister, Executive Director;<br>Michael Sutherland, Councilor. | **X** |

| | | |
|---|---|---|
| | **National Aboriginal Lands Managers Association:**<br>Leona Irons, Executive Director;<br>Gino Clement. Chairman;<br>Gordon Bluesky, Director. | **X** |
| | **First Nations Lands Advisory Board:**<br>Chief Robert Louie, Chair. | |
| March 7, 2012 | **Office of the Auditor General of Canada:**<br>Jerome Berthelette, Assistant Auditor General;<br>Frank Barrett, Principal. | **X** |
| April 3, 2012 | **First Nations Tax Commission:**<br>C.T. (Manny) Jules, Chief Commissioner and Chief Executive Officer. | |
| | **Assembly of First Nations:**<br>Jody Wilson-Raybould, British Columbia Regional Chief;<br>Tonio Sadik, Senior Advisor;<br>Kathleen Lickers, External Legal Advisor. | **X** |

# AJOUTS AUX RÉSERVES : ACCÉLÉRER LE PROCESSUS

**Rapport du**

**Comité sénatorial permanent**

**des peuples autochtones**

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

*Président*

L'honorable Lillian Eva Dyck

*Vice-présidente*

Novembre 2012

*This document is available in English.*

Disponible sur l'Internet parlementaire :
*www.parl.gc.ca*

(Travaux des comités — Sénat — 41e législature, 1re session)

Le présent rapport et les comptes rendus des témoignages entendus et des délibérations du comité peuvent être consultés en ligne à l'adresse
*www.senate-senat.ca*

Des imprimés de ces documents sont aussi disponibles en communiquant avec la Direction des comités du Sénat au 613-990-0088 ou
par courriel à *ABORIG-AUTOCH@sen.parl.gc.ca*

# Table des matières

Comment [JG1]: Now includes "Contexte" section


MEMBRES ..... ii
ORDRE DE RENVOI ..... iii
RÉSUMÉ ..... 1
INTRODUCTION ..... 3
CONTEXTE ..... 5
CE QUE LE COMITÉ A ENTENDU ..... 7
Article I Gestion du processus d'ajouts aux réserves ..... 7
1. Réduction des délais de traitement ..... 7
2. Application de la Politique des ajouts aux réserves par les bureaux régionaux d'AADNC ..... 11
   a. Tenue des systèmes de gestion des dossiers ..... 12
   b. Différences régionales dans la planification budgétaire ..... 13
   c. Évaluations environnementales et travaux d'arpentage ..... 13
   d. Interprétations de l'expression « généralement contiguë » ..... 13
Article II Traiter avec les municipalités et les tiers ..... 14
1. Négociation d'ententes avec les municipalités ..... 14
2. Résolution des questions touchant les tiers ..... 17
   a. Respect des intérêts légaux préalables ..... 17
   b. Stratégies de fixation des prix par les tiers pour la vente de terres privées à une Première Nation ..... 18
Article III Élaboration d'une loi ..... 20
OBSERVATIONS ..... 21
ANNEXE A – APERÇU DU PROCESSUS D'AJOUTS AUX RÉSERVES ..... 24
ANNEXE B – TÉMOINS ..... 25

## MEMBRES

**LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES PEUPLES AUTOCHTONES**
**41e LÉGISLATURE, 1re SESSION**
(2 juin 2011 - )

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

L'honorable Lillian Eva Dyck
*Vice-présidente*

et

Les honorables sénateurs :

Salma Ataullahjan
Patrick Brazeau
Larry W. Campbell
*James S. Cowan (ou Claudette Tardif)
Jacques Demers
*Marjory LeBreton, C.P. (ou Claude Carignan)
Sandra Lovelace-Nicholas
Dennis Glen Patterson
Nancy Greene Raine
Nick G. Sibbeston
Charlie Watt
Vernon White
* Membres d'office

*Autres sénateurs ayant participé à cette étude :*
Les honorables sénateurs Jane Cordy, Jean-Guy Dagenais, Linda Frum, Don Meredith, Jim Munson et Carolyn Stewart Olsen

*Greffière du comité :*
Marcy Zlotnick

*Analyste du Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement :*
James Gauthier

## ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* le mardi 16 juin 2011 :

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

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

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

Que le comité présente son rapport final au plus tard le 31 décembre 2012 et qu'il conserve tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions dans les 180 jours suivant le dépôt du rapport final.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat*

Gary O'Brien

## RÉSUMÉ

La marginalisation économique des peuples autochtones au Canada est en grande partie attribuable à l'aliénation des terres et des ressources. Bon nombre de témoins qui se sont présentés devant le comité ont fait observer que, du point de vue économique, l'accès aux terres et aux ressources naturelles est l'un des problèmes les plus graves auxquels font face les Premières Nations à l'heure actuelle. Le comité a pris connaissance de cette problématique dans son étude précédente sur le développement économique, ainsi que dans maintes autres études, en particulier par l'intermédiaire du groupe de travail mixte Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) – Assemblée des Premières Nations (APN) créé à l'automne 2009 en vue d'explorer des moyens d'améliorer l'efficacité de la Politique des ajouts aux réserves (PAR) et le processus connexe, et le rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones de 1996, qui préconisait une redistribution majeure des terres et des ressources à partir desquelles les Autochtones pourraient rebâtir leurs nations et s'assurer un niveau d'indépendance économique.

Dans le cadre de son examen de la Politique des ajouts aux réserves et du processus connexe, le comité a tiré grand profit des précieux commentaires des témoins qui se sont exprimés sur cette importante question. L'un des principaux messages ralliant pratiquement tous les témoins est que même si des changements positifs ont été apportés au cours des dernières années, d'autres changements profonds s'imposent pour permettre aux Premières Nations de s'engager dans le développement économique grâce à la résolution rapide et efficace de la question des ajouts aux réserves.

D'après ce qu'il a entendu, le comité estime qu'il est urgent que le gouvernement fédéral améliore la politique actuelle des ajouts aux réserves et le processus connexe en révisant les pratiques de gestion d'AADNC, tant à l'échelle nationale qu'à celle des bureaux régionaux, en améliorant l'efficacité du processus visant à gérer les intérêts des municipalités et des tiers, et en examinant diverses options en vue d'aider les Premières Nations dans leurs négociations avec les municipalités et les tiers. Le comité trouve particulièrement préoccupant le témoignage des représentants du Bureau du vérificateur général (BVG) du Canada, selon lesquels la plupart des recommandations formulées par le BVG au sujet des lacunes des systèmes de gestion des ajouts aux réserves, à la suite d'une vérification de la Politique des ajouts aux réserves effectuée en 2005, n'ont toujours pas été mises en œuvre. De même, le comité s'inquiète vivement des propos tenus par des témoins autochtones au sujet des pratiques abusives de fixation des prix de tiers qui vendent des terres privées. Selon un

**Comment [JG2]:** This section no longer in the Executive Summary

rapport remis au comité par l'APN, la valeur gonflée des terres a eu des effets néfastes, au sens où elle a, par exemple, « épuisé les ressources financières des Premières Nations » et « limité les options d'achat futures[1] ». Le rapport indique en outre que la juste valeur marchande des terres « devrait faire l'objet d'une évaluation indépendante afin d'atténuer le plus possible l'effet de la valeur exagérément élevée des terres » et « donner lieu à des projections justes ».[2] Le comité exhorte instamment le gouvernement du Canada, de concert avec les Premières Nations et les autres parties intéressées, à s'attaquer aux problèmes des systèmes de gestion et des pratiques abusives de fixation des prix, ainsi qu'aux nombreux autres problèmes relevés dans le présent rapport.

Pour favoriser la mise en place d'un processus efficace et efficient de conversion des terres en réserves dans le cadre du processus de la PAR, le comité recommande :

> Que le ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada, en collaboration avec les Premières nations au sein du groupe de travail mixte, élabore et dépose devant le comité d'ici le 31 mars 2013 un plan d'action qui fixe clairement les objectifs et les délais de mise en œuvre des mesures visant à améliorer le processus de la PAR et expose clairement les différents moyens d'accélérer les aspects du processus de la PAR qui en retardent le plus le déroulement, y compris les options législatives ou de politiques concernant :
>
> - la désignation des terres préalable à l'octroi du statut de réserve et (ou) la reconnaissance des intérêts existant sur les terres considérées par les Premières nations comme devant être converties en réserve;
> - les mécanismes de soutien aux Premières nations dans leurs négociations avec les municipalités et les tiers, y compris l'aide au règlement des différends;
> - la définition de pratiques exemplaires et de mesures pour prévenir les pratiques abusives de fixation des prix de la part des tiers qui vendent des terres privées aux Premières Nations;
> - la rationalisation des modalités d'application de la Politique des ajouts aux réserves, notamment grâce à la mise en œuvre des recommandations du BVG au sujet de l'amélioration des systèmes de gestion.

[1] Assemblée des Premières Nations (APN), rapport remis au Comité sénatorial permanent des peuples autochtones (le comité) : *Additions to Reserve: Regional Dialogue Forums, Roll-up Report*, mars 2012, p. 7. [traduction]

[2] *Ibid*.

Le comité estime qu'avec ce plan d'action, le gouvernement fédéral faciliterait le changement profond nécessaire au plus grand bien non seulement des Premières Nations vivant dans les réserves, mais de l'ensemble des Canadiens.

## INTRODUCTION

Comment [JG3]: To match formatting in English – Heading 2, Times New Roman, font 14, black

La marginalisation économique des peuples autochtones au Canada est en grande partie attribuable à l'aliénation des terres et des ressources. Bon nombre de témoins qui se sont présentés devant le comité ont fait observer que, du point de vue économique, l'accès aux terres et aux ressources naturelles est l'un des problèmes les plus graves auxquels font face les Premières Nations à l'heure actuelle[3]. Le comité a pris connaissance de cette problématique dans son étude précédente sur le développement économique[4], ainsi que dans maintes autres études, en particulier par l'intermédiaire du groupe de travail mixte AADNC–APN créé à l'automne 2009 en vue d'explorer des moyens d'améliorer l'efficacité de la Politique des ajouts aux réserves (PAR) et le processus connexe[5], ainsi que le rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones de 1996, qui préconisait une redistribution majeure des terres et des ressources à partir desquelles les Autochtones pourraient rebâtir leurs nations et s'assurer un niveau d'indépendance économique[6].

Afin d'accroître l'efficience du système, les organisations des Premières Nations et le gouvernement du Canada ont récemment entrepris un processus d'examen de la Politique des ajouts aux terres et du processus connexe[7] utilisés pour convertir des terres en réserves. Leurs efforts s'inspirent de changements survenus ces dernières années, dont la conclusion d'un accord politique, en novembre 2007, par AADNC et par l'APN, en prévision

---

3 Voir, par exemple, Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, *Délibérations*, 1re session, 41e législature [ci-après les « délibérations »] : Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario, Chefs de l'Ontario, 8 février 2012; chef Nelson Genaille, président, Treaty Land Entitlement Committee of Manitoba Inc., et chef Robert Louie, président, Conseil consultatif des terres des Premières Nations, 14 février 2012; Frank Barrett, directeur principal, Bureau du vérificateur général du Canada, 7 mars 2012; Jody Wilson-Raybould, chef régional, Colombie-Britannique, APN, 3 avril 2012.

4 Par exemple, voir Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, *Partager la prospérité du Canada – Un coup de main, pas la charité*, mars 2007, p. 7, 43, 44.

5 APN, *Additions to Reserve: Regional Dialogue Forums, Roll-up Report*, mars 2012.

6 Canada, Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, 1996, vol. 2, chapitre 5, p. 1070.

7 Le *Guide de la gestion des terres*, produit par Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, renferme une description de la Politique des ajouts aux réserves et du processus connexe.

de l'augmentation du nombre de demandes d'ajouts aux réserves qu'allait devoir traiter le futur Tribunal des revendications particulières du Canada. Par cet accord, les parties convenaient d'examiner la Politique des ajouts aux réserves[8].

Le groupe de travail mixte reconnaissait la nécessité de simplifier le processus et la Politique des ajouts aux réserves pour améliorer le potentiel de développement économique des réserves. En juin 2011, AADNC et l'APN se sont entendus sur le Plan d'action conjoint Canada – Premières Nations pour accroître la prospérité à long terme des Autochtones et de tous les Canadiens. Dans ce plan d'action, les deux parties ont convenu d'« explorer des initiatives concrètes visant à permettre aux Premières Nations de réaliser leur potentiel économique, y compris les améliorations à apporter à la Politique des ajouts aux réserves[9] ».

En décembre 2011, pour appuyer les efforts déployés par les Premières Nations et par le gouvernement en vue d'améliorer la Politique des ajouts aux réserves et le processus connexe, le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a décidé de mener une étude sur les ajouts aux réserves. Cette étude, qui porte sur les principaux points soulevés par les témoins, s'inscrit dans le mandat général du comité qui consiste à examiner les responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières Nations, des Inuits et des Métis et d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones. Entre le 7 février et le 3 avril 2012, le comité a tenu cinq réunions au cours desquelles les représentants de 11 organismes lui ont fait part de leurs points de vue sur les obstacles et les lacunes que présentent le processus et la Politique des ajouts aux réserves. Les témoins étaient des membres des Premières Nations (notamment des représentants d'importantes collectivités, d'institutions publiques, de

---

8 Aux termes de l'*Accord politique entre le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et le Chef national de l'Assemblée des Premières Nations concernant la réforme des revendications particulières*, signé le 27 novembre 2007 :

> En considération des situations dans lesquelles une Première Nation cherche à réacquérir ou à remplacer des terres visées par une revendication particulière, le ministre examinera, avec les Premières Nations, les politiques et les pratiques relatives aux ajouts aux réserves en vue d'assurer qu'elles tiennent compte de la situation des bandes auxquelles s'appliquent les dispositions du projet de loi sur le Tribunal des Revendications particulières relatives à l'abandon des droits aux terres. En particulier, le ministre accordera la priorité aux ajouts aux réserves pour les terres touchées par les conséquences des dispositions du projet de loi relatives à l'abandon ainsi qu'aux terres requises pour les remplacer.

9 AADNC, *Plan d'action conjoint Canada – Premières Nations*, communiqué, juin 2011.

groupes de défense, ainsi que des gestionnaires des terres et des conseillers), de hauts fonctionnaires fédéraux et des représentants du BVG.

## CONTEXTE

Comment [JG4]: To match formatting in English – Heading 2, Times New Roman, font 14, black

Le processus d'ajouts aux réserves consiste à intégrer des terres aux réserves existantes ou à créer de nouvelles réserves[10]. Selon la politique actuelle, les propositions d'ajouts aux réserves visent des terres qui sont situées dans l'aire géographique d'une réserve existante et auxquelles les services et l'infrastructure peuvent être étendus à peu de frais ou même sans frais. Les propositions qui portent sur la création de nouvelles réserves situées à l'extérieur de l'aire géographique d'une réserve existante sont peu courantes parce qu'elles supposent des coûts considérables.

Les propositions d'acquisition de terres par les Premières Nations font partie de l'une des trois grandes catégories suivantes[11] :

1. *Obligations légales*, issues de traités ou d'ententes sur le règlement de revendications territoriales, d'ordonnances de tribunaux ou d'autres motifs juridiques comme la restitution ou l'échange de terres en vertu de l'article 35 de la *Loi sur les Indiens*[12].

2. *Ajouts à la collectivité* : croissance de la collectivité entraînant la nécessité d'acquérir d'autres terres pour des logements, des écoles, des projets économiques communautaires ou des améliorations à l'infrastructure; amélioration de la géographie naturelle de l'assise territoriale existante de la réserve; demandes, par des Premières Nations, que des terres cédées non vendues aient à nouveau le statut de réserve ou constituent de nouvelles réserves.

3. *Nouvelles réserves/autres politiques* : toutes propositions qui n'entrent pas dans les autres catégories, par exemple la création de nouvelles réserves pour des bandes ne possédant pas de terres et la réinstallation de bandes (p. ex. en raison de l'inondation d'une terre de réserve existante). AADNC signale que cette catégorie est rarement utilisée, car elle nécessite une analyse approfondie et une justification[13].

---

10 Pour plus de précisions, voir AADNC, *Guide de la gestion des terres*, février 2004, Directive 10-1, p. 10-11.

11 *Ibid*., p. 10-12.

12 Comme il est indiqué dans le *Guide de la gestion des terres* (septembre 2005, Directive 9-1, p. 7) :

> Bien que la *Loi sur les Indiens* ne l'exige pas, on a souvent recours à l'article 35 lorsqu'une autorité expropriante a négocié une entente avec la Première Nation. Celle-ci demande ensuite au Canada d'octroyer ou de transférer la terre ou un droit sur celle-ci à l'autorité expropriante. S'il est possible de satisfaire aux besoins de cette autorité en octroyant ou en transférant un droit moins préjudiciable à l'intérêt de la Première Nation, le Ministère est tenu de recourir à cette option […]

13 AADNC, *Guide de la gestion des terres*, Directive 10-1, février 2004.

Le gouvernement du Canada a signalé récemment que, aux fins des exigences de la Politique des ajouts aux réserves, le groupe de travail mixte AADNC–APN s'affaire à la création d'une quatrième catégorie qui viendra s'ajouter au processus et qui englobera les indemnités pécuniaires du Tribunal des revendications particulières. Comme il est indiqué dans certaines études sur le processus d'ajouts aux réserves, une quatrième catégorie s'impose parce qu'aucune des catégories existantes ne peut s'appliquer aux décisions du Tribunal. Ces décisions n'entraînent aucune obligation légale concernant les ajouts aux réserves, ni n'ont pour but de satisfaire aux exigences de croissance normales des collectivités[14].

En ce qui concerne les catégories susmentionnées, le processus d'ajouts aux réserves doit satisfaire à différents critères « particuliers à un site » selon la catégorie, comme le prévoit la Politique des ajouts aux réserves[15]. Ces critères se résument comme suit :

- respecter les droits issus de traités et les droits ancestraux des autres Premières Nations qui peuvent être touchées;
- consulter les collectivités des Premières Nations ainsi que les administrations provinciales ou municipales, et négocier avec elles (p. ex. au sujet de l'utilisation des terres, du zonage, de l'ajustement pour perte de revenus d'imposition);
- examiner les répercussions financières et les fonds nécessaires;
- s'assurer du transfert de propriété en bonne et due forme et régler les intérêts des tiers;
- effectuer des évaluations des répercussions environnementales[16].

Le processus d'ajouts aux réserves est exposé dans le *Guide de gestion des terres* (Services fonciers et fiduciaires) et il est explicité dans un autre document[17] élaboré par la National Aboriginal Land Managers Association avec la collaboration d'AADNC.

Comme l'a indiqué le BVG, ce processus comporte trois grandes étapes (voir l'annexe au présent rapport pour une description détaillée de ces étapes) :

- La première étape est celle de la sélection des terres et (s'il y a lieu) de l'acquisition de terres, dont la responsabilité revient aux Premières Nations. Elle se solde par une résolution

---

14 Voir, par exemple, Warren Johnson, *Additions to Reserve: Discussion Paper (Working Draft)*, New Road Strategies, étude commandée par le groupe de travail mixte AADNC-APN, 18 janvier 2010, p. 12. Cité avec la permission de l'auteur.

15 AADNC, *Guide de la gestion des terres*, Directive 10-1, février 2004, p. 12-16.

16 *Ibid.*

17 National Aboriginal Land Managers Association, *ATR Toolkit*, 1re édition, version 1.2, 18 janvier 2010, chap. 3 et 4.

du conseil de bande qui transmet au Ministère la proposition de la Première Nation relativement à la terre sélectionnée et demande que celle-ci soit ajoutée à sa réserve.

- C'est à la deuxième étape que s'effectuent, entre autres, l'arpentage des terres et les évaluations environnementales, sous la coordination des bureaux régionaux d'AADNC.
- La troisième étape incombe principalement à l'administration centrale du Ministère. À cette étape, on obtient les approbations nécessaires sous forme d'arrêts ministériels ou de décrets pour convertir des terres en réserves[18].

## CE QUE LE COMITÉ A ENTENDU

**Comment [JG5]:** To match formatting in English – Heading 2, Times New Roman, font 14, black

### Article I Gestion du processus d'ajouts aux réserves

#### 1. Réduction des délais de traitement

Comme l'ont signalé des témoins, il n'est pas facile de démêler les raisons pour lesquelles la conversion de terres en réserves exige autant de temps. La gestion du processus d'ajouts aux réserves est l'un des facteurs en cause. Comme l'a expliqué le chef Angus Toulouse (Chefs de l'Ontario) :

> En raison de la complexité du processus de conversion de terres en réserves, la Première Nation et [AADNC] doivent investir des ressources humaines et financières importantes. Malheureusement, dans la conjoncture économique actuelle où tout le monde se livre concurrence pour obtenir les modestes ressources, les défis s'accumulent[19].

Les représentants du BVG ont fait état des conclusions de deux rapports sur le processus des droits fonciers issus de traités[20] au Manitoba et en Saskatchewan : une première vérification

---

18 Voir BVG, « Chapitre 4, Les obligations liées aux droits fonciers issus de traités – Affaires indiennes et du Nord Canada », *Le Point – Rapport de la vérificatrice générale du Canada*, mars 2009.

19 *Délibérations*, Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario, Chefs de l'Ontario, 8 février 2012.

20 Comme l'a expliqué le BVG, « Chapitre 4, Les obligations liées aux droits fonciers issus de traités – Affaires indiennes et du Nord Canada », *Le Point – Rapport de la vérificatrice générale du Canada*, mars 2009 :

> Quand une Première Nation allègue que le gouvernement fédéral n'a pas respecté son engagement consistant à fournir toutes les terres de réserve promises en vertu d'un traité historique signé avec le Canada, elle formule une revendication relative aux droits fonciers issus de traités. Lorsque le gouvernement fédéral est convaincu du bien-fondé de la revendication, une entente est négociée et établie au moyen d'un accord sur les droits fonciers issus de traités. Les accords sur les droits fonciers issus de traités confèrent le droit aux Premières Nations de sélectionner des terres publiques ou d'acheter des terres privées grâce à des fonds, ou les deux à la fois. Ces ententes constituent des engagements juridiques modernes en vertu desquels le gouvernement convient qu'il ne s'est pas acquitté de ses obligations issues des traités.

effectuée en 2005[21] et une vérification de suivi effectuée en 2009[22]. Dans le rapport de vérification de 2009, il est indiqué que la mise en œuvre de la Politique des ajouts aux réserves a progressé, notamment au chapitre des communications entre AADNC et les Premières Nations, mais il y est également indiqué que la plupart des recommandations issues de la vérification de 2005 visant à remédier aux lacunes dans les systèmes de gestion des ajouts aux réserves n'avaient pas encore été appliquées. Il a également constaté qu'AADNC n'avait pas corrigé plusieurs faiblesses des processus établis pour respecter les accords sur les droits fonciers issus de traités. Jerome Berthelette (BVG) a dit au comité : « [N]ous avons conclu que si le Ministère n'accordait pas une attention soutenue à la correction des lacunes que nous avions relevées, il risquait de ne plus pouvoir maintenir ses progrès dans la conversion des terres en réserves[23]. »

Selon l'information obtenue d'AADNC, quelque 600 Premières Nations sont réparties dans plus de 2 800 réserves, qui couvrent plus de 3 millions d'hectares (environ 8 millions d'acres) au Canada, soit à peu près la superficie de l'île de Vancouver ou, grosso modo, moins de la moitié de celle de la réserve de la nation navajo dans le sud-ouest des États-Unis[24]. Le tableau 1, établi à partir de données fournies par Ressources naturelles Canada, montre que 575 000 hectares (environ 1,4 million d'acres) ont fait l'objet de demandes d'ajouts aux réserves de la part des Premières Nations depuis 2005; environ la moitié de cette superficie (312 283 hectares ou 771 339 acres) a été soumise à des travaux d'arpentage en vue d'être convertie en réserves. Dans l'ensemble, on s'est davantage employé à traiter les demandes d'ajouts liées à des obligations légales, car près de 90 % des demandes présentées depuis 2005 font partie de cette catégorie. Bien que presque toutes les descriptions de terres visées par le processus d'ajouts aux réserves pour les Premières Nations de la

---

21 BVG, « Chapitre 7, Affaires indiennes et du Nord Canada – Le respect des obligations relatives aux droits fonciers issus de traités », *Rapport de la vérificatrice générale du Canada*, novembre 2005.

22 BVG, « Chapitre 4, Les obligations liées aux droits fonciers issus de traités – Affaires indiennes et du Nord Canada », *Le Point – Rapport de la vérificatrice générale du Canada*, mars 2009.

23 *Délibérations*, Jerome Berthelette, vérificateur général adjoint, Bureau du vérificateur général du Canada, 7 mars 2012.

24 Source : AADNC, *Gestion foncière*. Selon la source, les estimations peuvent varier. Par exemple, dans son étude qui avait pour titre *Additions to Reserve: Discussion Paper (Working Draft)* (New Road Strategies, 18 janvier 2010, p. 3), Warren Johnson évalue à 584 le nombre de Premières Nations au Canada ayant des terres de réserve, soit 3 049 réserves réparties au Canada et environ 3,4 millions d'hectares.

Saskatchewan depuis 2005 aient été terminées, moins de la moitié des terres sélectionnées par les Premières Nations au Manitoba ont fait l'objet de travaux d'arpentage pendant cette période[25].

[25] Quelque 479 000 acres ont été converties en terres de réserve depuis la création de l'Accord-cadre sur les droits fonciers issus de traités au Manitoba en 1997; cela représentait 34 % du nombre total d'acres manquantes (soit 1,14 million) indiquées dans l'accord de 1997. Source : Brian T. Gray, sous-ministre adjoint, Secteur des sciences de la Terre, Ressources naturelles Canada, *Lettre au sénateur Gerry St. Germain, président, Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, 2 mars 2012.

**Tableau 1 : Ajouts aux réserves, par nombre, région et territoire (depuis 2005)**

| | Nombre de projets d'ajouts aux réserves | | | | Hectares (zone) | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Région | Obligation légale | Ajouts à la collectivité | Nouvelles réserves/ autres | Total des projets | Entrepris | Terminés |
| Atlantique | 26 | 22 | 1 | 49 | 3 240<br>(8 006) | 2 717<br>(6 711) |
| Québec | 31 | 24 | 2 | 57 | 31 953<br>(78 958) | 547<br>(1 351) |
| Ontario | 64 | 31 | | 95 | 41 419<br>(102 349) | 39 903<br>(98 560) |
| Manitoba | 374 | | | 374 | 304 266<br>(751 858) | 126 141<br>(311 568) |
| Saskatchewan | 617 | | | 617 | 112 057<br>(276 899) | 112 057<br>(276 781) |
| Alberta | 6 | | | 6 | 70 555<br>(174 345) | 22 768<br>(56 237) |
| Colombie-Britannique | 15 | 62 | | 77 | 11 555<br>(28 553) | 8 150<br>(20 131) |
| **Total** | **1133** | **139** | **3** | **1 275** | **575 000**<br>**1 420 000** | **312 283**<br>**(771 339)** |

Sources : Ressources naturelles Canada : Arpenteur général du Canada (Ressources naturelles Canada), *Ajouts aux réserves des Premières Nations – Arpentages et descriptions officielles des terres*, séance d'information pour le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, 26 janvier 2012; Brian T. Gray, sous-ministre adjoint, Secteur des sciences de la Terre, *Lettre au sénateur Gerry St. Germain, président, Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, 2 mars 2012.

Outre les préoccupations au sujet du nombre limité de projets terminés au moyen du processus d'ajouts aux réserves, en particulier au Manitoba, le BVG a indiqué qu'il ne disposait pas d'information lui permettant de déterminer si le temps de traitement a suffisamment diminué ces dernières années :

> Au Manitoba, par exemple, le ministère n'avait pas établi de plan indiquant comment il allait gérer ses activités pour traiter dans un délai raisonnable les cas de terres sélectionnées non encore converties. En outre, il n'avait pas effectué un suivi des délais de traitement et n'avait pas pu démontrer que ces délais s'étaient améliorés au cours des trois années précédentes[26].

En outre, dans son rapport de vérification de 2005, le BVG a recommandé à AADNC « d'élaborer et de mettre en œuvre un plan décrivant en détail les mesures qu'il prendrait pour traiter les terres sélectionnées encore non converties et réduire le temps de traitement à deux ans[27] ». Les représentants du BVG savaient qu'un système de suivi de la PAR avait été mis au point par AADNC, mais ils ont indiqué qu'aucune vérification officielle n'avait été effectuée[28].

Même si, au cours de l'étude du comité, le gouvernement du Canada a fourni quelques renseignements sur l'évolution du traitement des demandes d'ajouts aux réserves, nous ne savons pas combien de temps il faut exactement pour traiter ces demandes dans l'ensemble du Canada et dans chacune des régions. La plupart des Premières Nations ont indiqué qu'il y avait encore des retards, au niveau fédéral, dans le traitement des demandes d'ajouts aux réserves. Comme l'a signalé le chef Nelson Genaille (Treaty Land Entitlement Committee of Manitoba Inc.), bien que l'ancien ministre des Affaires autochtones et du Développement du Nord ait pris, en 2006, l'engagement quinquennal de convertir en tout 600 000 acres de terres visées par des droits fonciers issus de traités qui avaient été sélectionnées et qui faisaient l'objet d'une priorité au Manitoba, moins des deux tiers de ces terres avaient été converties jusqu'ici[29].

### 2. Application de la Politique des ajouts aux réserves par les bureaux régionaux d'AADNC

De nombreux témoins ont signalé des lacunes dans la gestion et l'application de la Politique des ajouts aux réserves par les représentants d'AADNC dans les bureaux régionaux. Comparativement à ce qui passe en Saskatchewan, par exemple, le chef Angus Toulouse, a fait remarquer que « les Premières Nations de l'Ontario doivent se débattre avec une politique et un

---

26 *Délibérations*, Jerome Berthelette, vérificateur général adjoint, Bureau du vérificateur général du Canada, 7 mars 2012.

27 BVG, « Chapitre 4, Les obligations liées aux droits fonciers issus de traités – Affaires indiennes et du Nord Canada », *Le Point – Rapport de la vérificatrice générale du Canada*, mars 2009.

28 *Délibérations*, Frank Barrett, directeur principal, BVG du Canada, 7 mars 2012.

29 *Délibérations*, chef Nelson Genaille, président, Treaty Land Entitlement Committee of Manitoba Inc., 14 février 2012.

processus flous dont l'interprétation est laissée à la discrétion de fonctionnaires fédéraux qui s'appuient sur le Guide de la gestion des terres du ministère[30] ».

Lors de la vérification effectuée en 2009, le BVG a également constaté que le bureau régional d'AADNC au Manitoba s'employait à atteindre d'autres objectifs prioritaires à court terme au lieu de se concentrer sur le traitement des terres sélectionnées et encore non traitées, en application des accords-cadres sur les droits fonciers issus de traités[31]. Par contre, le BVG a constaté que le bureau régional de la Saskatchewan cherchait davantage à s'acquitter de ses obligations quant au nombre minimum requis d'acres de réserve prévu dans l'accord sur les droits fonciers issus de traités dans cette province[32].

**Comment [JG7]:** Replaced footnote text with "Ibid" as same reference as in previous footnote

Parmi les questions les plus importantes soulevées par les témoins, indiquons la tenue de systèmes de gestion des dossiers, la capacité des agents régionaux d'AADNC d'affecter les fonds de manière efficiente, le fardeau financier que doivent assumer les Premières Nations relativement au processus d'ajouts aux réserves, les ressources nécessaires pour les évaluations environnementales (lorsqu'elles sont requises)[33] et les travaux d'arpentage, ainsi que les différentes interprétations données aux termes « généralement contiguë ».

### a. Tenue des systèmes de gestion des dossiers

Au sujet des différents systèmes de gestion des dossiers sur les ajouts aux terres, qui sont utilisés au Manitoba et en Saskatchewan, Frank Barrett (BVG) a indiqué que les Premières Nations en Saskatchewan semblaient avoir une meilleure relation avec les bureaux régionaux et qu'elles connaissaient davantage les fonctionnaires. Il n'estimait pas que « les relations étaient aussi amicales au bureau du Manitoba. Les diverses parties ne communiquaient pas autant[34]. »

---

30 *Délibérations*, Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario, Chefs de l'Ontario, 8 février 2012.

31 BVG, « Chapitre 4, Les obligations liées aux droits fonciers issus de traités – Affaires indiennes et du Nord Canada », *Le Point – Rapport de la vérificatrice générale du Canada*, mars 2009.

32 *Ibid*.

33 Selon la Politique des ajouts aux réserves (précisée dans le *Guide de la gestion des terres*, AADNC, Directive 2-5, p. 39-42; chap. 12, p. 1-31), il faut soumettre à une évaluation environnementale toutes les terres demandées par les Premières Nations qui constituent des ajouts aux réserves, dans les cas où un ministère fédéral accorde un droit foncier; exerce une fonction réglementaire; fournit une aide financière ou recommande que le gouverneur en conseil exerce une fonction réglementaire. Une exception est le cas où une demande d'ajout à une réserve ne comporte pas de proposition de projet pour l'utilisation que la Première Nation compte faire de la terre.

34 *Délibérations*, Frank Barrett, directeur principal, BVG du Canada, 7 mars 2012.

**b. Différences régionales dans la planification budgétaire**

En ce qui a trait aux différences entre les régions relativement à la planification budgétaire, le chef Angus Toulouse a expliqué que le processus d'ajouts aux réserves se déroule en grande partie dans les bureaux régionaux, mais que les Premières Nations n'ont « aucune assurance que les régions classent systématiquement par ordre de priorité les ressources requises pour les ajouts[35] ». Kathleen Lickers (APN) a fait part au comité de préoccupations semblables; à son avis : « L'incapacité de coordonner stratégiquement l'échéancier et la prise de décisions avec les besoins budgétaires, à l'intérieur de la région, laisse tout le monde dans une constante incertitude[36]. »

**c. Évaluations environnementales et travaux d'arpentage**

Bon nombre de représentants des Premières Nations ont mentionné que les retards dans la réalisation des travaux d'arpentage et des évaluations environnementales dans certaines régions sont souvent attribuables à un manque de personnel qualifié ou au manque de fonds du gouvernement fédéral. Les coûts peuvent augmenter si les terres sélectionnées se trouvent dans des régions éloignées. Dans un mémoire présenté par l'APN, il est indiqué en particulier qu'AADNC ne rembourse pas les Premières Nations qui effectuent leur propre évaluation environnementale, à moins qu'elle ne fasse partie d'un accord-cadre sur les droits fonciers issus de traités[37]. De plus, quand AADNC assume les coûts d'une telle évaluation et des travaux d'arpentage pour un ajout à une réserve, des témoins ont signalé que le financement est souvent insuffisant ou peut être retardé parce que le Ministère accorde les fonds seulement lorsque toutes questions relatives aux intérêts des tierces parties sont réglées[38].

**d. Interprétations de l'expression « généralement contiguë »**

Des témoins ont fait mention de divergences dans les définitions données aux termes « généralement contiguë » dans les bureaux régionaux d'AADNC pour déterminer les parcelles de terrain admissibles au statut de réserve[39]. On a indiqué que, même si les Premières Nations qui présentent des demandes d'ajouts aux réserves dans la catégorie des

---

35 *Délibérations*, Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario, Chefs de l'Ontario, 8 février 2012.

36 *Délibérations*, Kathleen Lickers, conseillère juridique externe, Assemblée des Premières Nations, 3 avril 2012.

37 APN, rapport remis au comité, *Additions to Reserve: Regional Dialogue Forums: Roll-up Report*, mars 2012. Comme il est indiqué dans ce rapport, dans la région de l'Atlantique, cette mesure s'applique aux terres situées dans un rayon de 50 kilomètres d'une réserve, alors qu'en Colombie-Britannique, la distance admissible est de 70 kilomètres.

38 *Délibérations*, Jody Wilson-Raybould, chef régional, Colombie-Britannique, et Kathleen Lickers, conseillère juridique externe, Assemblée des Premières Nations, 3 avril 2012.

39 Par exemple, voir *Délibérations*, Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario, Chefs de l'Ontario, 8 février 2012.

obligations légales peuvent négocier l'aire géographique des éventuelles terres ajoutées avec les gouvernements fédéral et provinciaux, celles qui présentent une demande en dehors du processus relatif aux droits fonciers issus de traités (c.-à-d. surtout dans la catégorie 2 : ajouts à la collectivité) doivent adhérer à une définition des termes « généralement contiguë » qui peut différer d'un bureau régional à l'autre selon leur interprétation de la Politique des ajouts aux réserves. Comme l'a signalé le chef Angus Toulouse, « [s]i les termes "généralement contiguë" sont interprétés de manière étroite, cela peut signifier qu'une Première Nation ne pourra jamais prendre de l'expansion, soit parce qu'il n'y a pas de terre disponible à annexer à une réserve existante, soit parce que la valeur des terres est très élevée[40] ».

**Comment [JG8]:** Replaced footnote text with "Ibid" as same reference as in previous footnote

## Article II Traiter avec les municipalités et les tiers

Outre les lacunes dans la gestion du processus d'ajouts aux réserves qui retardent la conversion des terres en réserves, les témoins des Premières nations ont exprimé des préoccupations au sujet de l'absence de soutien de la part du gouvernement fédéral pour résoudre des questions touchant les municipalités et les tiers. Pour leur part, les représentants du gouvernement fédéral ont fait part au comité de certaines difficultés qui, selon eux, sont indépendantes de la volonté du gouvernement du Canada. À cet égard, Margaret Buist (AADNC) a fait remarquer :

> […] il faut négocier l'achat [d'un terrain privé], ce qui peut prendre plusieurs années. Une fois que la Première Nation a fait son choix quant à la terre à acquérir, la décision doit faire l'objet d'une résolution de la part du conseil de bande […] La plupart des retards surviennent avant même que le ministère ne prenne possession du dossier […] Souvent, il s'est écoulé de 5 à 10 ans avant même que le Ministère ne prenne possession du dossier[41].

Pour jeter un peu de lumière sur ces questions, la partie qui suit expose certains obstacles auxquels font face les Premières Nations dans le processus d'ajouts aux réserves lorsqu'il est question des intérêts des municipalités et des tiers.

### 1. Négociation d'ententes avec les municipalités

Lorsqu'une Première Nation souhaite convertir une terre en réserve, mais que cette terre se trouve sur le territoire d'une municipalité, la Première Nation, en plus de devoir assumer – jusqu'au terme du processus d'ajouts aux réserves – l'impôt foncier qui s'applique normalement à toute terre

---

40 *Ibid.*

41 Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, *Témoignages*, 7 février 2012, Margaret Buist, directrice générale, Gestion des terres et de l'environnement, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada.

achetée, doit négocier des ententes avec l'administration municipale concernée conformément à la Politique des ajouts aux réserves. Ces ententes peuvent prévoir des mesures pour la planification conjointe de l'utilisation des terres, l'harmonisation des règlements administratifs et la compensation des pertes fiscales encourues ainsi que des dispositions pour la prestation de services municipaux de base – traitement des eaux usées, approvisionnement en eau potable, hydroélectricité, etc. De nombreux témoins ont convenu que ces négociations peuvent être longues, et que le problème peut s'aggraver lorsqu'une municipalité ne négocie pas de bonne foi. Comme l'a affirmé Jody Wilson-Raybould (APN), « [l]a politique en vigueur ne donne pas explicitement à la municipalité le veto sur l'ajout à une réserve, mais la municipalité peut souvent utiliser des manœuvres dilatoires qui, de fait, lui donnent le veto, dans un certain sens[42] ».

Les chefs Angus Toulouse et Gordon Bluesky (Association nationale des gestionnaires des terres autochtones) ont tous deux fait valoir que le processus d'ajouts aux réserves fait porter aux Premières Nations la responsabilité de régler les charges en cause avant la conversion des terres. Ils ont mis l'accent sur la frustration provoquée par le fait d'être mis « dans une situation où elles [les Premières Nations] doivent tenter de négocier des ententes et de régler des problèmes et des charges associés à des terres qui ne relèvent pas encore d'elles[43] ».

Selon de nombreux témoins, les sommes nécessaires pour l'achat de terres et le paiement des frais exigibles par les municipalités jusqu'à la conversion des terres constituent un obstacle additionnel à la participation des Premières Nations au processus d'ajouts aux réserves. Par exemple, le chef Nelson Genaille a évoqué les défis que sa collectivité doit relever pour assurer son développement économique tout en payant l'impôt foncier des terres qui, conformément à leur accord-cadre sur les droits fonciers issus de traités, ont été acquises, mais n'ont pas encore le statut de réserve :

> […] ma collectivité me dit qu'il faut acheter plus de terres, pour pouvoir faire du développement économique. Je réponds toujours que nous avons deux terrains que nous avons achetés en 2006 et 2008. Comment puis-je envisager d'acheter plus de terres quand ma

---

42 *Délibérations*, Jody Wilson-Raybould, chef régional, Colombie-Britannique, Assemblée des Premières Nations, 3 avril 2012. Des commentaires similaires ont été exprimés par Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario, Chefs de l'Ontario, 8 février 2012.

43 *Délibérations*, Gordon Bluesky, Association nationale des gestionnaires des terres autochtones, 14 février 2012.

Première Nation paie déjà des taxes pour les terres que nous venons d'acheter? C'est une impasse[44].

De nombreux représentants de Premières Nations ont exprimé des réserves au sujet de l'exigence prévue au processus d'ajouts aux réserves selon laquelle elles doivent négocier avec les municipalités des modalités pour compenser les pertes fiscales. De façon particulière, on a fait remarquer que, conformément à la Politique des ajouts aux réserves, ces modalités obligent les Premières Nations à assumer les charges municipales pour compenser les taxes municipales perdues (taxes scolaires, etc.) en raison de la conversion des terres. Les Premières Nations, de façon générale, perçoivent cette exigence comme une sorte de double imposition, puisque les collectivités qui vivent dans une réserve fournissent généralement leurs propres services « municipaux »; elles offrent, par exemple, leur propre réseau d'écoles. Comme l'a affirmé le chef David Meeches, « […] nous devons régler la question des taxes municipales, que nous payons depuis l'établissement d'une entente de services municipaux avec ces municipalités, des services que nous n'utiliserons jamais[45] ».

Comme l'a souligné l'AADNC, les municipalités ont d'ailleurs elles aussi exprimé des préoccupations au sujet du fardeau que constitue la perte d'assiette fiscale attribuable aux ajouts aux réserves[46]. En réponse à cette inquiétude, Jody Wilson-Raybould a affirmé : « Toute perte, fiscale ou autre, qu'une municipalité essuierait par suite d'un ajout à une réserve ou d'un accord territorial est, à mon humble avis, bien peu en comparaison avec les avantages que l'on aura à appuyer les Premières Nations, à établir pour elles un territoire viable[47] ». Ce point de vue est appuyé par différentes études externes sur les réserves urbaines et se vérifie en particulier dans les collectivités des Premières Nations de la Saskatchewan qui vivent dans une réserve[48]. Bien qu'on ne puisse établir avec certitude le degré de réussite des entreprises qui appartiennent à des Premières Nations et qui sont situées dans des réserves urbaines par rapport à celui des mêmes entreprises, mais en zone non urbaine et à l'extérieur d'une réserve, ces études présentent des exemples de réussite, comme

---

44 *Délibérations*, chef Nelson Genaille, président, Treaty Land Entitlement Committee of Manitoba Inc., 14 février 2012.

45 *Délibérations*, David Meeches, chef, Première Nation de Long Plain, 8 février 2012. Des commentaires similaires ont été exprimés par d'autres témoins. Voir, par exemple, Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario, Chefs de l'Ontario, 8 février 2012.

46 Par exemple, voir : *Délibérations*, Margaret Buist, directrice générale, Gestion des terres et de l'environnement, AADNC, 7 février 2012.

47 *Délibérations*, Jody Wilson-Raybould, chef régional, Colombie-Britannique, Assemblée des Premières Nations, 3 avril 2012.

48 Par exemple, voir le document d'Evelyn Peters, *Les réserves urbaines*, Centre national pour la gouvernance des Premières Nations, août 2007.

celui de la réserve urbaine de la Nation crie du lac Muskeg. La parcelle de terre, convertie en terre de réserve en 1988, n'était qu'un terrain vague appartenant à la municipalité de Saskatoon. Aujourd'hui, la réserve créée est le lieu d'activités d'affaires prospères; elle emploie environ 300 Autochtones et a généré des millions de dollars de revenus[49].

Afin de mieux aider les Premières Nations à respecter leurs obligations relatives aux taxes municipales et aux modalités visant à remédier aux pertes fiscales, l'APN, dans un rapport remis au comité, a proposé des négociations avec le gouvernement fédéral pour s'entendre sur le juste remboursement de ces sommes. L'APN a proposé, en vue de trouver une solution de rechange, d'examiner le processus mis en place conformément à l'Accord-cadre sur les droits fonciers issus des traités en Saskatchewan, qui établit une formule d'indemnisation pour pertes fiscales claire et fixe des délais stricts applicables à la conversion des terres, ce qui réduit l'impôt foncier municipal que les Premières Nations doivent assumer (c'est-à-dire que le gouvernement fédéral est tenu d'assumer l'impôt foncier payable aux municipalités si un processus d'ajouts aux réserves se prolonge au-delà de 75 jours)[50].

**2. Résolution des questions touchant les tiers**

Comme l'ont souligné à peu près tous les témoins, les négociations peuvent se prolonger lorsqu'on ne règle pas la question des intérêts des tiers à l'égard des terres des Premières Nations qui seront achetées et converties. Le problème se produit le plus fréquemment en zone urbaine, puisque les terres appartiennent généralement à des intérêts privés, mais il peut également se produire dans des régions rurales ou isolées, lorsque des intérêts privés jouissent de droits miniers. De façon plus générale, la question des intérêts de tiers se pose lorsqu'il existe des enjeux non réglés relatifs à la servitude de services publics, à des droits de passage, à la propriété – par des intérêts privés – de droits d'exploitation du sous-sol, etc.

**a. Respect des intérêts légaux préalables**

Conformément à la Politique des ajouts aux réserves, dans le but de respecter les intérêts légaux préalables, l'acquisition de terres privées par une Première Nation doit se faire sur la base du principe de vente de gré à gré[51]. Selon le régime actuel, bien que le gouvernement fédéral – de

---

49 Chambre de commerce de la Saskatchewan, *Background Paper—Urban Reserves*, juin 2008.

50 Pour en savoir plus, voir le rapport remis au comité par l'APN : *Additions to Reserve: Regional Dialogue Forums: Roll-up Report*, mars 2012; Evelyn Peters, *Les réserves urbaines*, Centre national pour la gouvernance des Premières Nations, août 2007.

51 AADNC, *Foire aux questions, Ajouts aux réserves*.

concert avec les provinces et les municipalités – puisse contribuer à cerner les intérêts du secteur privé relatifs à des terres qu'on souhaiterait convertir, le chef Angus Toulouse a noté ceci : « En vertu de la politique actuelle, ce sont les Premières Nations qui ont le fardeau de régler ces intérêts ou droits avant que le décret ne soit approuvé par le gouverneur en conseil[52]. »

L'une des grandes préoccupations exprimées par certaines Premières Nations touche au fait que des gouvernements provinciaux émettent des permis d'exploitation minière applicables aux terres avant la fin de leur conversion en réserve. Dans une déclaration abondant dans le sens du chef Wilfred McKay Jr. (Treaty Land Entitlement Committee Inc.)[53], Michael Sutherland (Première Nation de Peguis) a indiqué : « Souvent, au fil des ans, depuis que l'obligation de notification dans le contexte de la mise en oeuvre des DFIT a été instaurée, en 1997, les ministères provinciaux ont accordé ces baux sans consulter les collectivités des Premières Nations[54]. »

### b. Stratégies de fixation des prix par les tiers pour la vente de terres privées à une Première Nation

Une autre grande préoccupation des Premières Nations a trait à leur expérience de négociation en vue de l'achat de terres privées dans le cadre du processus d'ajouts aux réserves. Plusieurs représentants des Premières Nations ont fait remarquer que les propriétaires gonflent souvent le prix de leurs terres lorsqu'ils apprennent que l'acheteur éventuel est une Première Nation[55]. Même si les accords-cadres sur les droits fonciers issus de traités dans les Prairies comprennent des dispositions strictes sur l'évaluation de la juste valeur de marché, pour laquelle une appréciation indépendante est réalisée[56], ces dispositions ne s'appliquent pas nécessairement aux négociations distinctes menées auprès de propriétaires fonciers pour l'achat de leurs terres privées. Comme l'a mentionné le chef David Meeches : « Quand nous réglons nos droits fonciers issus de traités, nous convenons d'un montant précis par acre. Tout à coup, nous achetons une terre qui a plus

---

52 *Délibérations*, Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario, Chefs de l'Ontario, 8 février 2012.

53 *Délibérations*, Wilfred McKay Jr., membre, Treaty Land Entitlement Committee Inc., 14 février 2012.

54 *Délibérations*, Michael Sutherland, conseiller, Première Nation de Peguis, 14 février 2012.

55 Par exemple, voir : *Délibérations* : David Meeches, chef, Première Nation de Long Plain, 8 février 2012; chef Wilfred McKay Jr., membre, Treaty Land Entitlement Committee Inc., 14 février 2012; Assemblée des Premières Nations, *Additions to Reserve: Regional Dialogue Forums: Roll-up Report*, mars 2012.

56 Voir, par exemple : AADNC (anciennement le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien), *A Synopsis of the Saskatchewan Treaty Land Entitlement Framework Agreement*, Treaty Land Entitlement/Specific Claims Unit, région de la Saskatchewan, p. 13.

de valeur, et tous autour de nous sont là pour capitaliser[57]. » Selon un rapport remis au comité par l'APN, la valeur gonflée des terres a eu des effets néfastes, au sens où elle a, par exemple, « épuisé les ressources financières des Premières Nations » et « limité les options d'achat futures[58] ». Le rapport indique en outre que la juste valeur marchande des terres « devrait faire l'objet d'une évaluation indépendante afin d'atténuer le plus possible l'effet de la valeur exagérément élevée des terres » et « donner lieu à des projections justes[59] ».

Malgré la déclaration des représentants du gouvernement fédéral qu'ils s'employaient à accroître la capacité et à élaborer des ressources comme la trousse utilisée pour l'ajout des terres aux réserves, plusieurs témoins ont indiqué que les bureaux régionaux ne disposaient pas de suffisamment de ressources pour aider les Premières Nations à régler leurs différends avec les municipalités et les tiers[60]. De nombreux témoins se sont plaints surtout de l'absence d'un mécanisme adéquat pour régler les différends. Plus particulièrement, Margaret Buist a indiqué qu'en ce moment « il n'existe aucun mécanisme formel de résolution de conflits lorsque les négociations sont interrompues, et des ajouts aux réserves peuvent parfois être en attente pendant des décennies suite à l'échec des négociations[61] ». Comme l'a souligné M^me^ Buist, les municipalités s'inquiètent du fait que les Premières Nations et l'AANDC puissent aller de l'avant avec la création d'une réserve sans leur consentement, tandis que les Premières Nations s'inquiètent du fait que les municipalités et les tiers puissent retarder le processus en refusant de négocier[62].

---

57 *Délibérations*, David Meeches, chef, Première Nation de Long Plain, 8 février 2012. D'autres témoins ont formulé des observations semblables. Voir, par exemple, *Délibérations*, William McKay Jr., membre, Treaty Land Entitlement Committee of Manitoba Inc., 14 février 2012; et le rapport remis au comité par l'APN : *Additions to Reserve: Regional Dialogue Forums, Roll-up Report*, mars 2012, p. 15.

58 Assemblée des Premières Nations (APN), rapport remis au Comité sénatorial permanent des peuples autochtones (le comité) : *Additions to Reserve: Regional Dialogue Forums, Roll-up Report*, mars 2012, p. 7. [traduction]

59 *Ibid*, p. 16. [traduction]

60 Par exemple, voir : *Délibérations* : Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario, Chefs de l'Ontario, 8 février 2012; Jody Wilson-Rayboud, chef régional de la Colombie-Britannique, Assemblée des Premières Nations, 3 avril 2012.

61 *Délibérations*, Margaret Buist, directrice générale, Gestion des terres et de l'environnement, AADNC, 7 février 2012.

62 *Ibid.*

Comme l'a noté le BVG, il y a sous-utilisation chronique des mécanismes officiels de règlement des différends aux termes du processus des ajouts de terres aux réserves, même lorsque les accords-cadres sur les droits fonciers issus de traités contiennent de telles dispositions :

> Les mécanismes de règlement des différends qui ont pour but de supprimer les obstacles pouvant surgir au cours de la mise en œuvre des ententes peuvent être utiles, mais il faut que les parties concernées les utilisent. […] Or, bien que de tels mécanismes existent dans les deux provinces — un conseil de règlement et un conseil d'arbitrage en Saskatchewan et un conseil de surveillance de la mise en œuvre et un comité consultatif supérieur au Manitoba —, ils ne servent pas à résoudre les problèmes et les conflits en suspens, notamment ceux qui concernent les intérêts de tiers.[63]

## Article III Élaboration d'une loi

Andrew Beynon (AADNC) a indiqué que le groupe de travail mixte AADNC-APN s'employait actuellement à explorer des idées en vue d'élaborer une loi nationale qui régirait les ajouts aux réserves. D'après lui, cette loi pourrait inclure des éléments d'une loi concernant la mise en œuvre optionnelle de revendications, appliquée par le biais d'accords-cadres sur les droits fonciers issus de traités dans les Prairies[64]. Différents représentants de Premières Nations ont exprimé la nécessité d'adapter ces accords-cadres en vue d'une application dans l'ensemble du Canada[65].

Des témoins ont convenu que l'adoption d'une loi exécutoire permettrait de créer un régime plus efficient pour résoudre les problèmes soulevés tout au long du présent rapport. Si on adoptait, par ailleurs, des conditions et des critères particuliers pour la négociation des ententes entre les Premières Nations, les municipalités et les tiers, l'intervention du gouvernement fédéral serait moins nécessaire[66]. Comme l'a indiqué Kathleen Lickers (APN) :

> Les ententes-cadres sur les droits fonciers issus de traités de la Saskatchewan et du Manitoba sont des exemples très concrets des avantages que les Premières Nations ont au moment de

---

63 BVG, « Chapitre 7 : Affaires indiennes et du Nord Canada — Le respect des obligations relatives aux droits fonciers issus de traités », *Rapport de la vérificatrice générale du Canada*, novembre 2005.

64 *Délibérations*, Andrew Beynon, directeur général, Opportunités communautaires, AADNC, 7 février 2012.

65 Voir, par exemple, les commentaires dans les délibérations des audiences du comité avec Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario, Chefs de l'Ontario (8 février 2012) et le chef Robert Louie, président, Conseil consultatif des terres des Premières Nations (14 février 2012).

66 *Délibérations*, Jody Wilson-Raybould, chef régional, Colombie-Britannique, Assemblée des Premières Nations, 3 avril 2012.

négocier, en ce sens qu'elles peuvent entrevoir ce vers quoi elles se dirigent et négocier bon nombre de ces questions au début du processus[67].

En outre, Andrew Beynon a indiqué que l'une des options dont peuvent profiter les Premières Nations en vertu de la loi en vigueur dans les Prairies pour le règlement des revendications est de désigner préalablement des terres en vue de leur conversion en réserves[68]. Il a ensuite souligné que « [le pouvoir de désigner des terres] […] est un outil très efficace, puisqu'il permet aux membres des Premières Nations de décider ce qu'ils veulent faire avec une terre en particulier avant même qu'une réserve soit créée. C'est également très utile lorsque des projets de développement sont en cours sur des terres que les gens veulent acquérir[69]. » De façon particulière, la désignation préalable permet à une Première Nation de tenir un vote auprès des membres de la collectivité concernée pour déterminer s'ils acceptent que l'intérêt d'un tiers à l'égard d'une parcelle de terre devant être convertie en réserve soit maintenu[70]. Si la collectivité est d'accord, et sous réserve de l'approbation du ministre des Affaires autochtones et du Développement du Nord, il s'ensuit que le développement peut se faire avec rapidité, soit dès qu'une terre est mise de côté à titre de réserve, ce qui accélère le processus de conversion puisque les négociations entre la Première Nation et le tiers ne sont pas nécessaires[71]. Même si l'APN s'est dite favorable à la désignation de terres avant qu'une réserve ne soit créée, elle a pris soin de préciser qu'il faut « une plus grande capacité […][72]. Une autre des options consiste à ce que le ministre délivre un permis écrit accordant le droit d'occuper ou d'utiliser des terres de réserve ou d'y résider ou d'y exercer des droits à des fins et pour des périodes limitées[73].

## OBSERVATIONS

---

67 *Délibérations*, Kathleen Lickers, conseillère juridique externe, Assemblée des Premières Nations, 3 avril 2012.

68 *Délibérations*, Andrew Beynon, directeur général, Opportunités communautaires, AADNC, 7 février 2012.

69 *Ibid*.

70 Pour en savoir plus sur le processus de désignation préalable : Mary Hurley, *Projet de loi C-37 : Loi sur la mise en oeuvre de mesures concernant le règlement de revendications (Alberta et Saskatchewan)*, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, LS-415E, révisé le 14 mars 2002.

71 *Ibid*.

72 APN, rapport remis au comité : *Additions to Reserve: Regional Dialogue Forums, Roll-up Report*, mars 2012, p. 15. [traduction]

73 *Ibid*.

Dans le cadre de son examen de la Politique des ajouts aux réserves et du processus connexe, le comité a tiré grand profit des précieux commentaires des témoins qui se sont exprimés sur cette importante question. Nous remercions tous ceux qui ont pris le temps de venir nous communiquer leurs points de vue et suggestions. Selon le comité, l'un des principaux messages ralliant pratiquement tous les témoins est que, même si des changements positifs ont été apportés au cours des dernières années, d'autres changements profonds s'imposent pour permettre aux Premières Nations de s'engager dans le développement économique grâce à la résolution rapide et efficace de la question des ajouts aux réserves.

D'après ce qu'il a entendu, le comité estime qu'il est urgent que le gouvernement fédéral améliore la politique actuelle des ajouts aux réserves et le processus connexe en révisant les pratiques de gestion d'AADNC, tant à l'échelle nationale qu'à celle des bureaux régionaux, en améliorant l'efficacité du processus visant à gérer les intérêts des municipalités et en examinant diverses options en vue d'aider les Premières Nations dans leurs négociations avec les municipalités et les tiers. Le comité trouve particulièrement préoccupant le témoignage des représentants du Bureau du vérificateur général (BVG) du Canada, selon lesquels la plupart des recommandations formulées par le BVG au sujet des lacunes des systèmes de gestion des ajouts aux réserves, à la suite d'une vérification de la Politique des ajouts aux réserves effectuée en 2005, n'ont toujours pas été mises en œuvre, et s'inquiète aussi des propos tenus par des témoins autochtones au sujet des pratiques abusives de fixation des prix de tiers qui vendent des terres privées. Il exhorte instamment le gouvernement du Canada, de concert avec les Premières Nations et les autres parties intéressées, à s'attaquer aux problèmes des systèmes de gestion des ajouts aux réserves et des pratiques abusives de fixation des prix, ainsi qu'aux nombreux autres problèmes relevés dans le présent rapport.

Pour favoriser la mise en place d'un processus efficace et efficient de conversion des terres en réserves dans le cadre du processus de la PAR, le comité recommande :

Que le ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada, en collaboration avec les Premières nations au sein du groupe de travail mixte, élabore et dépose devant le comité d'ici le 31 mars 2013 un plan d'action qui fixe clairement les objectifs et les délais de mise en œuvre des mesures visant à améliorer le processus de la PAR et expose clairement les différents moyens d'accélérer les aspects du processus de

la PAR qui en retardent le plus le déroulement, y compris les options législatives ou de politiques concernant :

- la désignation des terres préalable à l'octroi du statut de réserve et (ou) la reconnaissance des intérêts existant sur les terres considérées par les Premières nations comme devant être converties en réserve;
- les mécanismes de soutien aux Premières nations dans leurs négociations avec les municipalités et les tiers, y compris l'aide au règlement des différends;
- la définition de pratiques exemplaires et de mesures pour prévenir les pratiques abusives de fixation des prix de la part des tiers qui vendent des terres privées aux Premières Nations;
- la rationalisation des modalités d'application de la Politique des ajouts aux réserves, notamment grâce à la mise en œuvre des recommandations du BVG au sujet de l'amélioration des systèmes de gestion.

Le comité estime qu'avec ce plan d'action, le gouvernement fédéral faciliterait le changement profond nécessaire au plus grand bien non seulement des Premières Nations vivant dans les réserves, mais de l'ensemble des Canadiens.

## ANNEXE A – APERÇU DU PROCESSUS D'AJOUTS AUX RÉSERVES

**Source : Adapté** de BVG du Canada, « Chapitre 4 : Les obligations liées aux droits fonciers issus de traités – Affaires indiennes et du Nord Canada », *Le Point - Rapport de la vérificatrice générale du Canada*, mars 2009.

## ANNEXE B – TÉMOINS

| Date de la réunion | Organisation et porte-parole | Mémoire |
|---|---|---|
| **7 février 2012** | **Affaires autochtones et Développement du Nord Canada :**<br>Margaret Buist, directrice générale, Gestion des terres et de l'environnement;<br>Andrew Beynon, directeur général, Opportunités communautaires;<br>Anik Dupont, directrice générale, Revendications particulières. | **X** |
| | **Ressources naturelles Canada :**<br>Jean Gagnon, conseiller principal, Régimes fonciers et limites, Direction de l'arpenteur général;<br>Peter Sullivan, arpenteur général et commissaire de la frontière internationale, Direction de l'arpenteur général;<br>Brian Ballantyne, conseiller principal, Régimes fonciers et limites, Direction de l'arpenteur général;<br>Brian Gray, sous-ministre adjoint, Secteur des sciences de la Terre. | **X** |
| **8 février 2012** | **Chefs de l'Ontario :**<br>Angus Toulouse, chef régional de l'Ontario. | **X** |
| | **Première Nation de Long Plain :**<br>David Meeches, chef;<br>Vincent Perswain, directeur général, Fonds de fiducie de la Première Nation de Long Plain;<br>Tim Daniels, agent des projets spéciaux;<br>Ernie Daniels, aîné. | |
| **14 février 2012** | **Treaty Land Entitlement Committee of Manitoba Inc. :**<br>Nelson Genaille, président;<br>Wilfred McKay Jr., membre. | **X** |

| | | |
|---|---|---|
| | **Première Nation de Peguis :**<br>Nathan McCorrister, directeur général;<br>Michael Sutherland, conseiller. | **X** |
| | **Association nationale des gestionnaires des terres autochtones :**<br>Leona Irons, directrice générale;<br>Gino Clement, président;<br>Gordon Bluesky, directeur. | **X** |
| | **Conseil consultatif des terres des Premières Nations :**<br>Chef Robert Louie, président. | |
| **7 mars 2012** | **Bureau du vérificateur général du Canada :**<br>Jerome Berthelette, vérificateur général adjoint;<br>Frank Barrett, directeur principal. | **X** |
| **3 avril 2012** | **Commission de la fiscalité des Premières Nations :**<br>C.T. (Manny) Jules, commissaire en chef et président. | |
| | **Assemblée des Premières Nations :**<br>Jody Wilson-Raybould, chef régionale, Colombie-Britannique;<br>Tonio Sadik, conseiller principal;<br>Kathleen Lickers, conseillère juridique externe. | **X** |

## APPEARING

**Wednesday, November 7, 2012**

The Honourable John Duncan, P.C., M.P., Minister of Indian Affairs and Northern Development, Minister of the Canadian Northern Economic Development Agency and Federal Interlocutor for Métis and Non-Status Indians.

## COMPARAÎT

**Le mercredi 7 novembre 2012**

L'honorable John Duncan, C.P., député, ministre des Affaires autochtones et du dévelopement du Nord canadien, ministre de l'Agence canadienne de développement économique du Nord et interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits.

## WITNESSES

**Tuesday, November 6, 2012**

*Sou'West Nova Metis Council (Nova Scotia Wampanoag of Cape Sable Island):*

Daphne Williamson, Lawyer.

*Kespu'kwitk Metis Council of Yarmouth and District:*

Ronald Surette, Director of Economic Development;

Sheila Surette, Elder.

**Wednesday, November 7, 2012**

*Aboriginal Affairs and Northern Development Canada:*

Kris Johnson, Senior Director, Lands Modernization.

*Department of Justice Canada:*

Paul Salembier, General Counsel, Operations and Programs.

## TÉMOINS

**Le mardi 6 novembre 2012**

*Conseil des Métis de Sou'West Nova (Wampanoag de l'île du cap de Sable, Nouvelle-Écosse) :*

Daphne Williamson, avocate.

*Conseil des Métis Kespu'kwitk de Yarmouth and District :*

Ronald Surette, directeur du développement économique.

Sheila Surette, aînée.

**Le mercredi 7 novembre 2012**

*Affaires autochtones et Développement du Nord Canada :*

Kris Johnson, directeur principal, Modernisation des terres.

*ministère de la Justice Canada :*

Paul Salembier, avocat général, Opérations et programmes.