

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, November 27, 2012 (in camera)
Wednesday, November 28, 2012

Issue No. 28

Twentieth meeting on:
Legal and political recognition of
Métis identity in Canada

and

Fourth (final) 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

INCLUDING:

THE TENTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Subject matter of 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)

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 27 novembre 2012 (à huis clos)
Le mercredi 28 novembre 2012

Fascicule n° 28

Vingtième réunion concernant :
La reconnaissance juridique et politique
de l'identité des Métis au Canada

et

Quatrième (dernière) 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

Y COMPRIS :

LE DIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Teneur 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)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

STANDING SENATE COMMITTEE
ON ABORIGINAL PEOPLES

The Honourable Vernon White, *Chair*

The Honourable Lillian Eva Dyck, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Ataullahjan	Lovell Nicholas
Brazeau	Patterson
Campbell	Raine
* Cowan	Seth
(or Tardif)	Sibbeston
Demers	Watt
* LeBreton, P.C.	
(or Carignan)	

*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 Dyck replaced the Honourable Senator Munson (*November 28, 2012*).

The Honourable Senator Seth added (*November 27, 2012*).

The Honourable Senator Munson replaced the Honourable Senator Dyck (*November 27, 2012*).

The Honourable Senator Ataullahjan replaced the Honourable Senator Meredith (*November 22, 2012*).

The Honourable Senator Campbell replaced the Honourable Senator Munson (*November 22, 2012*).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES PEUPLES AUTOCHTONES

Président : L'honorable Vernon White

Vice-présidente : L'honorable Lillian Eva Dyck

et

Les honorables sénateurs :

Ataullahjan	Lovell Nicholas
Brazeau	Patterson
Campbell	Raine
* Cowan	Seth
(ou Tardif)	Sibbeston
Demers	Watt
* LeBreton, C.P.	
(ou Carignan)	

* 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 Dyck a remplacé l'honorable sénateur Munson (*le 28 novembre 2012*).

L'honorable sénateur Seth ajoutée (*le 27 novembre 2012*).

L'honorable sénateur Munson a remplacé l'honorable sénateur Dyck (*le 27 novembre 2012*).

L'honorable sénateur Ataullahjan a remplacé l'honorable sénateur Meredith (*le 22 novembre 2012*).

L'honorable sénateur Campbell a remplacé l'honorable sénateur Munson (*le 22 novembre 2012*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, November 27, 2012
(60)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met in camera this day, at 9:35 a.m., in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable Vernon White, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Ataullahjan, Brazeau, Campbell, Demers, Lovelace Nicholas, Munson, Patterson, Raine, Sibbeston, Watt and White (11).

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

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Tuesday, October 30, 2012, the committee continued 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. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 26.*)

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

It was agreed that the report be adopted.

It was agreed that the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to approve the final text of the report with any grammatical, editing, formatting, and other such minor changes to wording and emphasis that may be required.

At 10:17 a.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, November 28, 2012
(61)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day, at 6:50 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, Demers, Lovelace Nicholas, Patterson, Raine, Sibbeston, Watt and White (9).

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.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 27 novembre 2012
(60)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à huis clos à 9 h 35, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Vernon White (*président*).

Membres du Comité présents : Les sénateurs Ataullahjan, Brazeau, Campbell, Demers, Lovelace Nicholas, Munson, Patterson, Raine, Sibbeston, Watt et White (11).

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

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 30 octobre 2012, le comité poursuit son étude de 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 texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 26 des délibérations du comité.*)

Conformément à l'alinéa 12-16(1)d) du Règlement, le comité étudie le rapport provisoire.

Il est convenu d'adopter le rapport.

Il est convenu que le Sous-comité du programme et de la procédure ait le pouvoir d'approuver le libellé final du rapport avec toute modification mineure au plan de la grammaire, de l'édition, du formatage et autres qu'il sera nécessaire d'y apporter.

À 10 h 17, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 28 novembre 2012
(61)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à huis clos à 18 h 50, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Vernon White (*président*).

Membres du Comité présents : Les sénateurs Ataullahjan, Campbell, Demers, Lovelace Nicholas, Patterson, Raine, Sibbeston, Watt et White (9).

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

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

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:

New Brunswick Aboriginal Peoples Council:

Kim Nash-McKinley, President and Chief;

Ron Swain, National Vice-Chief (Congress of Aboriginal Peoples).

Red Sky Métis Independent Nation:

Donelda DeLaRonde, Executive Director;

Troy DeLaRonde, Métis Chief;

Susan Blekkenhorst, Consultation coordinator;

John Edmond, B.A., M.A., LL.M., Legal Counsel.

Ms Nash-McKinley made a statement and, together with Mr. Swain, answered questions.

Mr. DeLaRonde made a statement and, together with Mr. Edmond, answered questions.

At 8:05 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the chair.

ATTEST:

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

TÉMOINS :

Conseil des peuples autochtones du Nouveau-Brunswick :

Kim Nash-McKinley, chef et présidente;

Ron Swain, vice-chef national (Congrès des Peuples Autochtones).

Red Sky Métis Independent Nation :

Donelda DeLaRonde, directrice exécutive;

Troy DeLaRonde, chef métis;

Susan Blekkenhorst, coordinatrice des consultations;

John Edmond, B.A., M.A., LL.M., conseiller juridique.

Mme Nash-McKinley fait une déclaration et, avec M. Swain, répond aux questions.

M. DeLaRonde fait une déclaration et, avec M. Edmond, répond aux questions.

À 20 h 5, 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 29, 2012

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

TENTH REPORT

Your committee, which was authorized to examine the subject matter of 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, has, in obedience to the order of reference of Tuesday, October 30, 2012, examined the said subject matter and now reports as follows:

In principle, the committee supports the Bill C-45 amendments that are designed to streamline the current land designation procedures under the *Indian Act*. The committee heard from all witnesses, however, that Aboriginal Affairs and Northern Development Canada had not consulted or engaged with potentially affected First Nations people prior to the introduction of these amendments, even though a joint process with the Assembly of First Nations is in place to discuss these and related issues. The committee further notes with extreme concern that the Minister of Aboriginal Affairs and Northern Development sent a letter informing First Nation Chiefs and Councils of these amendments only after the bill had been introduced. This, in the opinion of your committee, is insulting to First Nations and is unacceptable. The committee is very concerned that the manner in which these amendments were introduced represents a missed opportunity to meaningfully engage with First Nations people and to achieve consensus on an issue of importance to all First Nations with reserve lands governed by the *Indian Act*.

Respectfully submitted,

Le président,

VERNON WHITE

Chair

**Appendix — List of witnesses
(Organization and individuals)**

**Study on the subject-matter of
Bill C-45,
Part 4, Division 8**

The Honourable John Duncan, P.C., M.P., Minister of
Aboriginal Affairs and Northern Development

Kris Johnson, Senior Director, Lands Modernization

Paul Salembier, General Counsel, Operations and Programs

Organization:

Assembly of First Nations

RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 29 novembre 2012

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

DIXIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été autorisé à examiner la teneur 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, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 30 octobre 2012, examiné ladite teneur du projet de loi et en fait maintenant rapport comme il suit :

Le Comité appuie en principe les modifications du projet de loi C-45 qui visent à simplifier les mécanismes de désignation des terres actuels prévus par la *Loi sur les Indiens*. Le Comité a toutefois entendu de tous les témoins qu'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada n'avait ni consulté les populations des Premières Nations éventuellement touchées ni entrepris de démarches auprès d'elles en prévision du dépôt des modifications, et ce, bien qu'un processus conjoint ait été mis en place avec l'Assemblée des Premières Nations afin de discuter de ces questions et d'autres questions connexes. Le Comité constate également, à son grand désarroi, que le ministre des Affaires autochtones et du Développement du Nord n'a envoyé aux chefs et aux conseils des Premières Nations une lettre les informant de ce projet de loi qu'après que ce dernier eut été déposé. Une telle façon de faire est, de l'avis du Comité, inacceptable et constitue une insulte aux Premières Nations. Le Comité s'en inquiète grandement, car il y voit une occasion manquée : il aurait fallu obtenir la participation significative des populations des Premières Nations pour arriver à un consensus sur une question importante pour l'ensemble des Premières Nations qui détiennent des terres de réserve régies en vertu de la *Loi sur les Indiens*.

Respectueusement soumis,

**Annexe — Liste des témoins
(organisation et individus)**

**Étude sur la teneur du
projet de loi C-45,
Partie 4, Section 8**

L'honorable John Duncan, C.P., député, ministre des Affaires autochtones et du développement du Nord canadien

Kris Johnson, directeur principal, Modernisation des terres

Paul Salembier, avocat général, Opérations et programmes

Organisation :

Assemblée des Premières Nations

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, November 28, 2012

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:50 p.m. to examine and report on the legal and political recognition of Metis identity in Canada.

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

[*English*]

The Chair: 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 on the Web.

I am Senator White, from Ontario, and I chair the committee. The mandate of this committee is to examine legislation in matters relating to 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.

This evening we will hear from two groups: the New Brunswick Aboriginal Peoples Council and the Red Sky Métis Independent Nation.

Before hearing from witnesses I would like to take this opportunity to introduce members of the committee who are present this evening: Senator Nick Sibbeston from the Northwest Territories, Senator Sandra Lovelace Nicholas from New Brunswick, Senator Larry Campbell from British Columbia, Senator Charlie Watt from Quebec, Senator Dennis Patterson from Nunavut, Senator Salma Ataullahjan from Ontario, Senator Nancy Greene Raine from British Columbia and Senator Jacques Demers from Quebec.

Members of the committee, please help me in welcoming, from the New Brunswick Aboriginal Peoples Council, Kim Nash-McKinley, President and Chief; and Ron Swain, National Vice-Chief. They are joined at the table by Red Sky Métis Independent Nation, represented by Troy DeLaRonde, Métis Chief; and John Edmond, Legal Counsel. Also in the back, in case there are questions for them, are Donelda DeLaRonde, Executive Director; and Susan Blekkenhorst, Consultation Co-ordinator.

Witnesses, we look forward to your presentations, which will be followed by questions from the senators. Thank you very much for being here so late in the evening.

Please proceed. I will leave it to the New Brunswick Aboriginal Peoples Council to start.

Kim Nash-McKinley, President and Chief, New Brunswick Aboriginal Peoples Council: Good evening, chair and committee members. It is an honour and a pleasure to speak to you about

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 28 novembre 2012

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 50, afin d'examiner, pour en faire rapport, la reconnaissance juridique et politique de l'identité des Métis au Canada.

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

[*Traduction*]

Le président : J'aimerais souhaiter la bienvenue à tous les honorables sénateurs et à tous les membres du public qui suivent les débats du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones sur la chaîne parlementaire CPAC ou sur Internet.

Je suis le sénateur White, de l'Ontario, et j'assume la présidence du comité, lequel a le mandat d'examiner les mesures législatives et les questions qui concernent les peuples autochtones du Canada de façon générale. Aujourd'hui, nous allons poursuivre notre étude de questions touchant les Métis, plus particulièrement celles ayant trait à l'évolution de la reconnaissance juridique et politique de l'identité collective et des droits des Métis au Canada.

Au cours de la réunion de ce soir, nous allons entendre des représentants de deux organisations, à savoir le Conseil des peuples autochtones du Nouveau-Brunswick et la Red Sky Métis Independent Nation.

Avant de céder la parole aux témoins, j'aimerais profiter de l'occasion pour présenter les membres du comité qui sont parmi nous ce soir, à savoir le sénateur Nick Sibbeston des Territoires du Nord-Ouest; le sénateur Sandra Lovelace Nicholas, du Nouveau-Brunswick, le sénateur Larry Campbell, de la Colombie-Britannique; le sénateur Charlie Watt, du Québec; le sénateur Dennis Patterson, du Nunavut; le sénateur Salma Ataullahjan, de l'Ontario; le sénateur Nancy Greene Raine, de la Colombie-Britannique; et enfin, le sénateur Jacques Demers, du Québec.

Chers collègues, je vous prie de vous joindre à moi pour souhaiter la bienvenue aux représentants du Conseil des peuples autochtones du Nouveau-Brunswick, à savoir Kim Nash-McKinley, cheffe et présidente, et Ron Swain, vice-chef national, de même qu'aux représentants de la Red Sky Métis Independent Nation, à savoir Troy DeLaRonde, chef métis, et John Edmond, conseiller juridique. Sont également parmi nous, à l'arrière, Donelda DeLaRonde, directrice exécutive, et Susan Blekkenhorst, coordonatrice des consultations, qui répondront, au besoin, aux questions des membres.

Mesdames et messieurs, nous avons hâte d'entendre vos exposés. Nous passerons ensuite aux questions des sénateurs. Merci beaucoup de vous être présentés ici à une heure si tardive.

Je demanderai d'abord aux représentants du Conseil des peuples autochtones du Nouveau-Brunswick de bien vouloir nous présenter leur exposé.

Kim Nash-McKinley, cheffe et présidente, Conseil des peuples autochtones du Nouveau-Brunswick : Bonsoir, monsieur le président. Bonsoir, mesdames et messieurs les membres du

Metis rights and enumeration in the traditional territory of the Algonquin peoples. I am the president and chief of the New Brunswick Aboriginal Peoples Council. I am a citizen of the Maliseet Nation, and my family totem is the bear. With me is the national vice-chief of the congress, Mr. Ron Swain, who is newly elected to that position.

The council is a community of Aboriginal peoples residing on our Aboriginal ancestral homelands off Indian Act-created reserves in what is now known as New Brunswick. Traditionally, Migmagi makes up what is known as the Maritimes and includes parts of Maine and Quebec. The council is an affiliate of the Congress of Aboriginal Peoples, our national representative organization.

Our community is widely dispersed throughout the province in villages, towns, cities and rural areas. We are the fastest growing and youngest population in Canada. The council is a political voice and advocates for the approximately 28,000 Aboriginal peoples, including Aboriginal and treaty rights holders, status, non-status, and non-territorial Aboriginal peoples who have made New Brunswick their home.

The council provides an organization for off-reserve Aboriginal peoples in New Brunswick for the purpose of advancing their culture, traditional, economic and general living conditions. Biologically and culturally, the members of the council are Aboriginal peoples. However, some of us are not recognized under Canadian law as Indian people.

When the Government of Canada decided to register all Indian people, a large number of people did not register. Some did not know they were supposed to register or did not understand the process, some were afraid to acknowledge their heritage, and government officials deliberately excluded others.

As the government has acknowledged, enumeration is one of the building blocks of Metis and off-reserve self-government and, therefore, to renewing the relationship between Canada and Aboriginal people. To understand how enumeration and imposed categories of Aboriginal identity has led to denial of rights, I want to give you a brief overview of how the term "Metis" has evolved.

Aboriginal peoples, government officials, historians and scholars have not used consistent terminology to describe or refer to persons of different Aboriginal ancestries, and the terminology continues to change. Metis are individuals of Indian, British and French ancestry. The different historical circumstances of Metis across Canada make it difficult to define Metis in a general sense. Historical terms used to describe Metis

comité. Nous avons l'honneur et le plaisir de nous adresser à vous pour vous parler des droits des Métis et du recensement de la population du territoire traditionnel des peuples algonquins. Je suis cheffe et présidente du Conseil des peuples autochtones du Nouveau-Brunswick. Je suis membre de la Première Nation Malécite, et le totem de ma famille est l'ours. Je suis accompagnée du vice-chef national du Congrès, M. Ron Swain, qui a été élu récemment à ce poste.

Le conseil est une organisation qui représente les peuples autochtones vivant sur les terres ancestrales situées à l'extérieur des réserves créées au titre de la Loi sur les Indiens dans ce lieu que l'on appelle aujourd'hui, le Nouveau-Brunswick. Le territoire traditionnel micmac s'étend sur ce que l'on appelle les Maritimes, et comprend des parties du Maine et du Québec. Le conseil est affilié au Congrès des peuples autochtones, l'organisation qui nous représente à l'échelle nationale.

Notre communauté est dispersée dans des villages, des villes et des régions rurales un peu partout dans la province. Notre population est la plus jeune du Canada, et celle qui croît le plus rapidement au pays. Le conseil joue le rôle de porte-parole politique et de défenseur des droits de quelque 28 000 Autochtones, y compris des titulaires de droits autochtones et de droits issus de traités, des Indiens inscrits, des Indiens non inscrits et des membres de peuples autochtones sans territoire qui ont fait du Nouveau-Brunswick leur lieu de résidence.

Le conseil vise également à faire la promotion de la culture, de la tradition, de l'économie et des conditions de vie générales des peuples autochtones qui vivent hors réserve au Nouveau-Brunswick. Ses membres sont des Autochtones sur le plan tant biologique que culturel. Toutefois, selon les lois canadiennes, quelques-uns d'entre nous ne possèdent pas ce statut.

Lorsque le gouvernement du Canada a décidé de procéder à l'inscription de tous les Autochtones, un nombre considérable d'entre eux ont décidé de ne pas s'inscrire. Certains d'entre eux ne savaient pas qu'ils devaient s'inscrire, ne comprenaient pas le processus ou craignaient d'assumer leur ascendance. Quant aux autres, les représentants du gouvernement ont délibérément choisi de les écarter.

Comme le gouvernement l'a reconnu, le recensement est un élément de base de l'autonomie gouvernementale des Métis et des Autochtones vivant hors réserve. Par conséquent, il s'agit de la clé de voûte du renouvellement de la relation entre le Canada et les peuples autochtones. Pour vous aider à comprendre de quelle façon le dénombrement et les catégories imposées en ce qui a trait à l'identité autochtone se sont traduits par le déni de droits, j'aimerais vous présenter un bref aperçu de l'évolution du terme « Métis ».

Les peuples autochtones, les représentants du gouvernement, les historiens et les universitaires n'ont pas utilisé, au fil du temps, une terminologie uniforme pour décrire ou désigner les Autochtones de diverses ascendances, et la terminologie continue d'évoluer. Les Métis sont des personnes d'ascendance autochtone, britannique et française. Il est difficile de donner une définition générale de ce qu'est un Métis, et cette difficulté découle

include “country-born,” “half-breed,” “mixed bloods,” and there are many more. Based on the Indian Act, the term “non-status Indian” has been used by the federal government. Non-status Indians are granted comparable levels of service as Metis. For this reason, when referring to the Metis population, it is important to acknowledge and include non-status Indians.

Well before Canada was established, there were no set definitions to define Metis or to distinguish between Metis and Indians. Metis and Indians were treated as one and the same. For instance, the British imperial government included Metis in the distribution of gift giving for reinforced alliances between Aboriginal peoples and the British Crown.

At the end of the Seven Years’ War fought between Britain and France for control of North America, the Royal Proclamation of 1763 established an important precedent that the Indian population had certain rights to the lands they occupied. Indian nations were a central force in the war, and alliances with them were pivotal to its outcome. The royal proclamation was based on mutual respect and ensured future negotiations recognized rights of the Aboriginal peoples who occupied the lands. Canada inherited these obligations in 1867.

The term “Indian” was not defined in the Constitution Act of 1867. In fact, the Indian Act of 1876 is the origin of the creation of categories for Indians. Prior to the act, Metis were considered Indians. However, it is possible to assess whether the framers of the Constitution considered Metis as Indian by examining legislation created at approximately the same time — for example, the Manitoba Act of 1870.

The Government of Canada allotted segments of land to Metis previously identified as half-breeds on the condition that they extinguished their Indian title. This is clear indication that the framers of the Constitution did intend “Indian” to include Metis. Otherwise, there would have been no need to allow Metis to extinguish their Indian title in the first place.

The Supreme Court of Canada, regarding Eskimos, determined that the Inuit are Indians under the Constitution Act of 1867. In this instance the court requested historical documentation prior to Confederation to determine the context of how the word Indian was used. The sources for this case indicated “Indian” was used in a generic sense both pre- and post-Confederation to refer to all Aboriginals or natives, including Metis. It is logical and realistic to conclude that the framers of the Constitution intended the term “Indian” to represent all Aboriginals under the central authority as opposed to categorizing Aboriginal groups. The original intent should be

des différentes réalités historiques qui caractérisent les populations métisses de l’ensemble du Canada. Parmi les nombreux termes qui ont été employés au fil du temps pour désigner les Métis, mentionnons, entre autres, le terme anglais « country-born » et les expressions « demi-sang » et « sang-mêlé ». Le gouvernement fédéral a recouru à l’expression « Indien non inscrit », qui figure dans la Loi sur les Indiens. Les Indiens non inscrits ont accès à des services comparables à ceux offerts aux Métis. Pour cette raison, il est important de garder présent à l’esprit que la population métisse englobe les Indiens non inscrits.

Bien avant la fondation du Canada, il n’existait aucune définition fixe permettant de cerner les Métis ou de les distinguer des Indiens. Les Métis et les Indiens étaient considérés comme constituant une seule et même entité. Par exemple, les Métis faisaient partie des récipiendaires des cadeaux que distribuait le gouvernement impérial britannique pour renforcer les alliances entre la Couronne britannique et les peuples autochtones.

À la fin de la guerre de Sept Ans, qui a opposé la Grande-Bretagne et la France et dont l’enjeu était le contrôle de l’Amérique du Nord, la Proclamation royale de 1763 a créé un important précédent en reconnaissant aux populations autochtones certains droits sur les territoires qu’elles occupaient. Les nations autochtones ont joué un rôle de premier plan durant cette guerre, et la conclusion d’alliances avec elles ont été un élément décisif de son issue. La Proclamation royale était fondée sur le respect mutuel, et garantissait la reconnaissance des droits des peuples autochtones sur les territoires qu’ils occupaient dans le cadre de pourparlers futurs. En 1867, le Canada a hérité de ces obligations.

Le terme « Indiens » n’était pas défini dans la Loi constitutionnelle de 1867. C’est dans le cadre de la Loi sur les Indiens de 1876 qu’ont été instaurées les diverses catégories d’Indiens. Avant cette loi, les Métis étaient considérés comme des Indiens. Toutefois, il est possible de déterminer si les rédacteurs de la Constitution considéraient les Métis comme des Indiens en examinant les lois créées plus ou moins à la même époque, par exemple la Loi sur le Manitoba de 1870.

Le gouvernement a cédé des parcelles de terres aux Métis auparavant désignés sous l’appellation de « demi-sang » à la condition qu’ils acceptent l’abolition de leur titre indien. Cela indique clairement que, pour les rédacteurs de la Constitution, le terme « Indiens » englobait les Métis, car autrement, ils n’auraient pas eu à demander aux Métis de renoncer à leur titre indien.

La Cour suprême du Canada a statué que les Inuits — que l’on désignait à l’époque sous l’appellation d’« Esquimaux » — étaient des Indiens aux termes de la Loi constitutionnelle de 1867. Dans cette affaire, la Cour a examiné des documents historiques antérieurs à la Confédération afin d’établir le contexte entourant l’utilisation du terme « Indiens ». D’après les documents examinés, avant et après la Confédération, le terme était employé de façon générique pour désigner tous les Autochtones, y compris les Métis. Il est logique et réaliste de conclure que, pour les rédacteurs de la Constitution, le terme « Indiens » englobait tous les Autochtones assujettis à l’autorité centrale, et ne servait

respected. Equality rights under section 15 of the Charter of Rights and Freedoms apply to Metis. Parliament is obligated to treat Metis and all Aboriginal peoples in the same fashion as it treats status Indians in terms of delivery of programs and benefits.

The Royal Commission on Aboriginal Peoples supports the notion that the federal government needs to accept responsibility for Aboriginal peoples. The report specified that it would take up to 20 years to put into practice all the recommendations outlined in the report. Unfortunately, the government has yet to implement any of the recommendations.

Metis rights are recognized and affirmed in the Constitution Act of 1982. Section 35 of the Constitution Act, 1982, states:

35. (1) The existing aboriginal and treaty rights of the aboriginal peoples of Canada are hereby recognized and affirmed.

(2) In this Act, “aboriginal peoples of Canada” includes the Indian, Inuit and Métis peoples of Canada.

Section 37 of the Constitution Act of 1982 requires a first ministers’ conference to clarify and define the Aboriginal rights included in section 35. This section was repealed after three conferences — 1984, 1985 and 1987. Ultimately, the issues presented too many challenges for government to determine and define Metis rights.

In general, Metis rights that are under federal legislative jurisdiction are not granted to Metis. Metis would be entitled to those rights if they were regarded as Indians in the Constitution of 1867. Some of these rights include lands rights, hunting and fishing rights, taxation, programs and services, securing Aboriginal rights, consultation and enumeration.

The federal government maintains that Metis were not intended to be included in the scope as Indians under the Constitution of 1867. Yet, in 1873, Alexander Morris, the federal government’s chief negotiator, negotiated Treaty 3 for the Crown. Metis had been enumerated into this treaty. It is possible that the government has treaty records that indicate the treaty beneficiaries or land claimants. If so, these people can be identified and enumerated. It is unclear, though, whether these records are entirely accurate.

Landless band enumeration: I would like to raise an example of a landless band that has been enumerated. One of the Congress of Aboriginal People’s affiliates, formerly known as the Federation of Newfoundland Indians, is now the Qalipu Mi’kmaq First Nation band. The federation fought for and obtained federal recognition from Canada. They are now a landless band that is

pas à catégoriser les différentes nations autochtones. Cette intention originale doit être respectée. Les droits à l’égalité prévus par l’article 15 de la Charte des droits et libertés s’appliquent aux Métis. Le Parlement est obligé de traiter les Métis et tous les peuples autochtones de la même façon qu’il traite les Indiens inscrits au moment d’exécuter ses programmes et de fournir ses prestations.

La Commission royale sur les peuples autochtones soutient l’idée selon laquelle le gouvernement fédéral doit assumer ses responsabilités à l’égard des peuples autochtones. Selon le rapport découlant de cette commission, la mise en pratique de l’ensemble des recommandations formulées exigerait un maximum de 20 ans. Hélas, le gouvernement n’a toujours pas donné suite à la moindre recommandation contenue dans ce rapport.

Les droits des Métis sont reconnus et confirmés dans la Loi constitutionnelle de 1982. L’article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 est rédigé en ces termes :

35. (1) Les droits existants — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés.

(2) Dans la présente loi, « peuples autochtones du Canada » s’entend notamment des Indiens, des Inuits et des Métis du Canada.

L’article 37 de cette loi prévoyait que les premiers ministres devaient tenir une conférence pour clarifier et définir les droits autochtones énoncés à l’article 35. L’article 37 a été abrogé après trois conférences, celles de 1984, de 1985 et de 1987. En définitive, il s’est révélé trop difficile pour le gouvernement d’établir et de cerner les droits des Métis.

En général, les Métis ne peuvent pas exercer les droits qui leur sont reconnus par les lois fédérales, vu qu’ils ne sont pas considérés comme des Indiens par la Loi constitutionnelle de 1867. Parmi ces droits, mentionnons ceux liés à la propriété foncière, à la chasse et à la pêche, à la taxation, aux programmes et services, à la protection des droits autochtones, à la consultation et au dénombrement.

Le gouvernement fédéral soutient que les Métis ne sont pas englobés par la définition d’« Indiens » énoncée dans la Loi constitutionnelle de 1867. Pourtant, en 1873, les Métis ont été dénombrés dans le cadre du Traité 3, conclu pour le compte de la Couronne par Alexander Morris, négociateur en chef du gouvernement fédéral. Il est possible que le gouvernement dispose de documents qui mentionnent les bénéficiaires du traité ou les auteurs de revendications territoriales. Le cas échéant, on serait en mesure d’identifier et de dénombrer ces gens. Toutefois, on ne sait pas avec certitude si ces documents sont entièrement exacts.

J’aimerais citer un exemple de bande ne possédant pas de terres ayant fait l’objet d’un dénombrement. L’une des organisations affiliées du Congrès des peuples autochtones, la Première nation Mi’kmaq des Qalipu — anciennement connue sous le nom de Fédération des Indiens de Terre-Neuve — a mené une lutte afin d’obtenir la reconnaissance du gouvernement fédéral du Canada, et

registered under the Indian Act. The federal government approved the Qalipu Mi'kmaq First Nation's membership criteria and anticipated approximately 15,000 members in total. To date, the Qalipu has approved about 23,000 members, based on the government's criteria. This band has an additional 7,000 applications that still need to be assessed and processed for membership. Evidently, the government underestimated the total number of members. This is a prime example of the necessity to put a better method of enumeration in place to prevent future inaccuracies.

Moving forward, and in closing, the Aboriginal population is increasing at a rapid pace, which substantially increases government's fiduciary responsibility. It is much more beneficial to negotiate rather than rely on the courts to impose their rulings for governments to abide by and respect Aboriginal rights. A process of negotiations needs to be launched to define Aboriginal rights along with an agreed-upon strategy based on enumeration of Métis and non-status Indians. Self-government negotiations will not be possible until there is a suitable negotiation process in place that is agreeable to Canada and national Aboriginal organizations.

For the purposes of enumeration, it is important to establish and define Métis rights. This is a difficult and necessary step needed for all parties involved to move forward. It is appropriate for governments and Aboriginal organizations to come together and resolve past injustices pertaining to the denial of Aboriginal rights.

Thank you.

The Chair: Mr. Swain, do you have comments to make?

Ron Swain, National Vice-Chief, New Brunswick Aboriginal Peoples Council: No, I am here in a support capacity for my colleague.

The Chair: Thank you. We will turn to Mr. DeLaRonde, then.

Troy DeLaRonde, Métis Chief, Red Sky Métis Independent Nation: Good evening, and thank you for the invitation to speak about our unique interest in the evolving legal and political recognition of the collective identity and rights of Métis in Canada.

I am Métis Chief Troy DeLaRonde, representing Red Sky Métis Independent Nation, or RSMIN. RSMIN is a unique and historically significant community that requires careful consideration when amending the framework of Canada.

At this time, I would like to identify key points of our submission: how RSMIN is distinguished from other Métis and First Nations; the definition, enumeration and registration of

a obtenu gain de cause. Cette nation est à présent une bande ne possédant pas de terres et est inscrite au titre de la Loi sur les Indiens. Le gouvernement fédéral a approuvé les critères d'adhésion de la Première nation Mi'kmaq des Qalipu. Il s'attendait à ce que cette nation compte environ 15 000 membres; à ce jour, selon les critères établis par le gouvernement, environ 23 000 membres ont été dénombrés, et approximativement 7 000 autres demandes d'adhésion doivent être évaluées et traitées. De toute évidence, le gouvernement a sous-estimé le nombre de membres. Il s'agit là d'un exemple qui illustre de façon probante la nécessité de mettre en place une meilleure méthode de dénombrement afin d'éviter d'autres inexactitudes.

Pour conclure, j'aimerais souligner que la population autochtone est en croissance rapide, ce qui accroît considérablement la responsabilité fiduciaire du gouvernement. Il est beaucoup plus profitable de mener des pourparlers que de s'en remettre aux tribunaux, lesquels statueront que les gouvernements doivent respecter les droits des Autochtones. On doit lancer un processus de négociation en vue de définir les droits des Autochtones, et mettre en œuvre une stratégie ayant fait l'objet d'un accord et visant le dénombrement des Métis et des Indiens non inscrits. Il ne sera pas possible de mener des pourparlers relatifs à l'autonomie gouvernementale tant qu'un processus de négociation adéquat et acceptable pour le Canada et les organisations autochtones du pays n'aura pas été institué.

Il est important d'établir et de cerner les droits des Métis aux fins du dénombrement. Pour toutes les parties concernées, il s'agit là d'une étape difficile, mais nécessaire pour que nous puissions aller de l'avant. Il est approprié pour les gouvernements et les organisations autochtones de se réunir et de régler les injustices du passé en ce qui concerne le déni des droits des Autochtones.

Merci.

Le président : Monsieur Swain, avez-vous des commentaires à formuler?

Ron Swain, vice-chef national, Conseil des peuples autochtones du Nouveau-Brunswick : Non, je suis ici pour prêter main-forte, au besoin, à ma collègue.

Le président : Merci. Nous allons donc passer à M. DeLaRonde.

Troy DeLaRonde, chef Métis, Red Sky Métis Independent Nation : Bonsoir. Je vous remercie de nous avoir invités à vous parler de l'intérêt particulier que présente pour nous l'évolution de la reconnaissance juridique et politique de l'identité collective et des droits des Métis au Canada.

Je m'appelle Troy DeLaRonde, et je suis chef Métis. Je représente la Red Sky Métis Independent Nation, ou RSMIN. Notre communauté est singulière et importante sur le plan historique, et doit faire l'objet d'une attention particulière au moment où l'on procède à des modifications de la structure en place au Canada.

À ce moment-ci, j'aimerais énoncer les principaux sujets que j'aborderai durant mon exposé, à savoir le fait que la RSMIN est exclue des autres nations métisses et Premières nations; la

Metis; the availability and access of federal programs; the implementation of Metis Aboriginal rights, including those that may be related to lands and harvesting; and a section on recommendations.

First, how RSMIN is distinguished from other Metis: Red Sky Métis Independent Nation represents the descendants of the 84 half-breeds who were beneficiaries and annuitants under the Robinson-Superior Treaty of 1850, in concurrence with First Nations people. However, RSMIN is distinct from the First Nations people by way of traditional lands, traditions, customs and practices.

RSMIN is unique in Canada and asserts treaty rights. As recipients of treaty benefits, we could be the only status Metis in Canada included in a treaty. We define our territory by the boundaries of the treaty. We share common culture and traditions with other Metis groups, but our heritage is based on traditional trading posts and the fur trade that was established along Lake Superior in the 1600s. We settled in areas that Robinson described as so savage that, with the exception of a few mining interests, they would never be settled. Metis in the Lake Superior region will be unique from other Metis simply because of the geographic isolation they lived with back in the day. Their current existence, including culture and tradition, is a testament to their experiences, challenges, influences and adaptations necessary for survival.

Whereas it may be difficult to establish a definition that encompasses all Metis in Canada, RSMIN has a clear definition and criteria for enumeration. All RSMIN members have a documented and proven ancestral connection to individuals listed as half-breeds on the pay lists for the Robinson-Superior Treaty area. Anyone who has objectively verifiable evidence to show that they are a direct descendant of one or more of the 84 half-breeds of the Robinson-Superior Treaty of 1850 can apply to be registered as an RSMIN community member.

The charter protects individual rights, whereas Aboriginal rights are collective rights. If Charter or constitutional rights are invested in a group of people, then the membership of that group becomes of paramount importance when the exercise of those rights is debated. RSMIN makes this easy for government representatives through our membership process. We do not strive to identify all Metis. We can clearly identify who belongs to our nation and certainly within the framework of the *Powley* decision.

définition, le dénombrement et l'inscription des Métis; l'accessibilité des programmes fédéraux, et la mise en vigueur des droits des Métis et des Autochtones, y compris ceux qui peuvent être liés aux terres et aux récoltes. Enfin, je formulerai des recommandations.

Tout d'abord, il convient de souligner que la RSMIN est distincte des autres nations métisses : elle est composée de descendants des 84 demi-sang qui, avec l'assentiment des Premières nations, ont été reconnus comme bénéficiaires et titulaires de rentes au titre du Traité Robinson-Supérieur de 1850. Cela dit, la RSMIN se distingue des peuples des Premières nations par ses territoires traditionnels, ses traditions, ses coutumes et ses pratiques.

Nous formons une nation sans équivalent au Canada et revendiquons les droits issus de traités. Nous exerçons des droits et bénéficions d'avantages découlant du traité mentionné. Ainsi, nous représentons peut-être l'unique nation métisse inscrite dans un traité au Canada. Les frontières de notre territoire sont mentionnées dans le traité. Nous partageons une culture et des traditions avec d'autres organisations métisses, mais nous sommes des descendants des personnes qui faisaient le commerce des fourrures dans les postes de traite établis dans la région du Lac Supérieur au XVII^e siècle. Selon le Traité Robinson, les régions où nos ancêtres se sont installés étaient si sauvages que nul ne pourrait jamais s'y établir, à l'exception de quelques sociétés minières. Les Métis de la région du Lac Supérieur se distinguent des autres Métis du simple fait de leur isolement géographique. Le fait qu'ils aient survécu jusqu'à aujourd'hui, et que leur culture et leurs traditions aient été préservées témoigne des épreuves qu'ils ont vécues, des défis qu'ils ont relevés, de l'influence qu'ils ont exercée et des mesures d'adaptation qu'ils ont dû prendre pour survivre.

Il est peut-être difficile de formuler une définition qui englobe tous les Métis du Canada, mais en ce qui a trait au dénombrement, la RSMIN dispose d'une définition et de critères clairs. Tous les membres de la RSMIN possèdent un lien ancestral prouvé et documenté avec les personnes désignées comme des demi-sang dans les listes de distribution des rentes de la région visée par le Traité Robinson-Supérieur. Toute personne qui possède des éléments probants attestant qu'elle est une descendante directe d'au moins un des 84 demi-sang mentionnés dans le Traité Robinson-Supérieur de 1850 peut présenter une demande afin d'être inscrite à titre de membre de la RSMIN.

La Charte protège les droits individuels, mais les droits des Autochtones sont de nature collective. Si l'on confère à un groupe les droits prévus par la Charte ou la Constitution, l'appartenance au groupe en question revêt une importance primordiale au moment où l'exercice de ces droits est contesté. À cet égard, les processus d'affiliation de la RSMIN facilitent les choses pour les représentants du gouvernement. Nous ne nous efforçons pas d'identifier tous les Métis. Nous pouvons identifier clairement les membres de notre nation, et ce, sans aucun doute, conformément aux critères énoncés dans l'arrêt *Powley*.

Questions and concerns for deliberation: Consideration that a national definition of “Metis” could infringe on the individual communities’ unique history, practices and rights to self-govern, and transparency of community registries with Aboriginal Affairs and Northern Development Canada to verify no cross registration of First Nations and Metis registries.

The availability and accessibility of federal programs: Many requests for federal funding, programming and services for RSMIN had either been ignored or denied. RSMIN members have applied for funding, programming and services through Aboriginal avenues, some successfully, most not. An example is a letter of denial for post-secondary schooling assistance from the National Aboriginal Achievement Foundation, NAAF.

RSMIN offices, chief and council are largely run by volunteer efforts. Red Sky Information Centre provides information and referral services for people who need access to community health, social services, employment training, jobs, housing and educational services. Continued project funding allows RSMIN to provide much needed community services that enhance our community, provide guidance to our youth and allow for consultations to protect our interests in proposed projects in the RSMIN territory.

The implementation of Metis Aboriginal rights, including those that may be related to lands and harvesting: In the case of RSMIN, infringement has happened on many levels and is not justified, although it is understandable considering the precedent-setting nature of our assertions and unique position.

Clarification of the grey area surrounding the definition of Metis and RSMIN as a status Metis and recognition of RSMIN by Aboriginal Affairs as a treaty community will reduce the potential for infringement whereby ministries and individuals, including MNR, retail and border officials can recognize our Aboriginal and treaty rights based upon community identification cards.

The preservation of our natural resources is a part of who we are. That involves protecting our resources from infringement, working with the MNR to create a system to allow traditional practices to sustain these resources for future generations. For example, taking food from the land is also a protected historical practice for the Metis of the Robinson-Superior Treaty area.

Voici deux questions qui nous préoccupent et auxquelles il faudrait réfléchir : l'établissement d'une définition nationale du terme « Métis » pourrait porter atteinte à l'histoire, aux pratiques et aux droits en matière d'autonomie gouvernementale propres à chaque communauté métisse, et il faudrait rendre transparents les registres communautaires dont dispose Affaires autochtones et Développement du Nord Canada de manière à ce que l'on puisse vérifier que les registres d'inscription des Premières nations et des Métis ne se recoupent pas.

En ce qui concerne l'accessibilité des programmes fédéraux, je mentionnerai que de nombreuses demandes soumises par la RSMIN afin d'accéder à du financement, des programmes et des services du gouvernement fédéral ont été rejetées ou sont restées lettre morte. Les membres de la RSMIN ont présenté des demandes pour accéder à du financement, des programmes et des services à l'intention des Autochtones, et la plupart d'entre elles ont été rejetées, par exemple celles soumises par la Fondation nationale des réalisations autochtones — la FNRA — en vue d'obtenir du financement lié aux études postsecondaires.

La RSMIN est une organisation dirigée par des bénévoles. Son chef et son conseil travaillent bénévolement. Elle possède un centre de renseignements qui offre de l'information et des services d'aiguillage en matière de santé communautaire, de services sociaux, de formation professionnelle, d'emploi, de logement et d'éducation. Le financement continu de projets lui permet de fournir des services communautaires très nécessaires qui renforcent notre communauté, orientent nos jeunes et renseignent nos membres sur la protection de leurs intérêts dans le cadre de projets envisagés sur notre territoire.

Je vais maintenant parler de la mise en vigueur des droits des Métis et des Autochtones, y compris ceux pouvant être liés aux terres et aux récoltes. Les droits des membres de la RSMIN ont été violés à de nombreux égards de façon injustifiée, bien que cela soit compréhensible en raison de la nature inédite de nos revendications et de notre situation singulière.

Si l'on remédie au caractère flou de la définition de « Métis » et du statut de la RSMIN en tant que nation métisse inscrite, et si Affaires autochtones reconnaît la RSMIN en tant que communauté visée par un traité, cela réduira le risque de violation, et des ministères et des particuliers, y compris le MRN, les autorités en matière de commerce de détail et les autorités frontalières pourront reconnaître nos droits en tant qu'Autochtones et nos droits issus de traités en se fondant sur les pièces d'identité des membres de notre communauté.

La préservation de nos ressources naturelles fait partie intégrante de notre identité. Cela comprend la protection de nos ressources contre toute violation et la collaboration avec le MRN pour créer un système permettant le recours à des pratiques traditionnelles afin de préserver ces ressources pour les générations futures. Par exemple, la consommation de produits de la terre est une pratique historique protégée des Métis de la région visée par le Traité Robinson-Supérieur.

MNR expectations of our members to obtain outdoor cards and appropriate licences to hunt and fish on our traditional territory constitute an infringement upon our constitutionally protected Aboriginal rights. The RSMIN enumeration and registration process should be more than adequate proof of an individual's Aboriginal right, let alone treaty right. The RSMIN community identification cards should be recognized as proof of harvesting rights.

I will now give our recommendations. A clarification of grey areas surrounding the definition of Metis will reduce the potential for infringement, whereby ministries and individuals, including NMR, retail and border officials, can recognize our Aboriginal and treaty rights based upon community identification cards. The federal government should verify the RSMIN registry process as sufficient evidence of status Metis heritage; include RSMIN in Aboriginal Affairs and Northern Development Canada community numbers; and formally recognize RSMIN as an Aboriginal/status Metis community under treaty conforming to the *Powley* test. Aboriginal Affairs and Northern Development Canada and Red Sky should engage in funding negotiations to provide core funding for operational aspects of the nation and to assist RSMIN in the collection and collation of RSMIN traditional knowledge.

We must ensure the needs of smaller groups are not overlooked by the politics of larger organizations. We need an educational campaign that addresses some of the discrimination, corrects history, creates public awareness and positively promotes Aboriginal participation across the country. The history of the Metis in Canada has only partially been told, and it is as diverse as it is rich.

Access to support and programs should be available to all communities with relevant sets of circumstances that warrant these supports and programs, guided by accountability factors such as openness and transparency.

A big part of RSMIN's focus has been on collecting historical information from our community for the purpose of one day producing a detailed account of our history to tell our story. We have done this in part through involvement in the consultation activities within the RST 1850 area. Consultations with project proponents have provided us with some opportunity to gather traditional knowledge specific to project areas. Provisioning for funding should be made that allows Metis communities to gather

Le MRN s'attend à ce que nos membres obtiennent une Carte Plein air et les permis appropriés pour chasser et pêcher sur leur territoire traditionnel; cela constitue une violation de nos droits autochtones protégés par la Constitution. Le processus de dénombrement et d'inscription des membres de la RSMIN est une preuve plus que suffisante du fait qu'une personne est titulaire d'un droit autochtone et — cela va sans dire — d'un droit issu de traités. Les pièces d'identité attestant l'appartenance à la RSMIN devraient être considérées comme une preuve de la possession de droits d'exploitation des ressources fauniques.

Je vais maintenant formuler nos recommandations. Le fait de remédier à l'ambiguïté entourant la définition de « Métis » réduira les risques de violation, et permettra aux ministères et aux particuliers, y compris le MRN, les autorités responsables du commerce de détail et les autorités frontalières de reconnaître, au moyen des pièces d'identité des membres de notre communauté, nos droits autochtones et nos droits issus de traités. Le gouvernement fédéral devrait considérer le processus d'inscription de la RSMIN comme une preuve suffisante du fait qu'une personne est descendante de Métis inscrits. Le gouvernement fédéral doit ajouter la RSMIN au nombre des communautés reconnues par Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, et il doit reconnaître officiellement la RSMIN à titre de communauté autochtone et métisse inscrite au titre d'un traité, conformément aux critères énoncés dans l'arrêt *Powley*. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada devrait entreprendre des pourparlers avec la RSMIN en vue de lui verser le financement de base dont elle a besoin pour mener ses activités et pour l'aider à recueillir et à compiler des données sur ses connaissances traditionnelles.

Nous devons veiller à ce que les politiques des grandes organisations tiennent compte des besoins des petites organisations. Nous devons mener une campagne d'information qui permette de régler quelques-uns des problèmes liés à la discrimination, de corriger des erreurs de nature historique, de sensibiliser le public et de promouvoir de manière positive la participation des Autochtones dans l'ensemble du pays. L'histoire des Métis du Canada n'a été racontée que de manière partielle, et il s'agit d'une histoire riche et diversifiée.

Toutes les communautés qui, pour toutes sortes de raisons pertinentes et justifiables, ont besoin d'accéder à du financement et à des programmes, devraient être en mesure de le faire. L'accès à ce financement et à ces programmes devrait être orienté par des éléments redditionnels comme l'ouverture et la transparence.

L'une des principales activités de notre organisation a consisté en la collecte de renseignements de nature historique sur notre communauté. Notre objectif est d'élaborer un document détaillé racontant notre histoire. Pour recueillir ces renseignements, nous avons notamment participé aux activités de consultation menées dans la région visée par le Traité Robinson-Supérieur de 1850. Les consultations auprès des promoteurs du projet nous ont donné l'occasion de recueillir des renseignements sur les connaissances

their history and traditional knowledge. This assists the consultation process and further enhances the Metis identity within a community.

The grey area around RSMIN's status Metis rights has created a condition where First Nation communities may have citizens that have Metis history and live by Metis customs and practices but self-identify as First Nations. If an individual can qualify for enumeration with both First Nation and RSMIN criteria, it is of great importance that a system be developed to allow clear identification of an individual as being either Metis or First Nation.

That finishes my speaking notes, but we do have a submission to follow. I do not know whether the submission has been translated yet, but we just finished it today. Along with that will also be a list of references, and we can provide those if you feel the need to see them. Thank you for your time.

The Chair: Thank you very much. It has not been translated. It will be shared with the rest of the members of the committee upon translation.

Senator Sibbeston: Thank you. I want to thank our witnesses tonight. Our Senate committee has undertaken a study of Metis. Metis are well known in Western Canada. There are large groupings of Metis people that are the descendants of Riel and Hudson Bay traders. That is the basis of Metis people. They are unique people. They are independent, with their own culture and language and so forth.

It is interesting to see other Metis people from other areas of the country. It is like Metis are coming out of the woodwork, as it were, and it is nice to see and is encouraging. We wish you well.

I will ask the question of Ms. Nash-McKinley. From what you have said, I take it that your organization is essentially a group of Aboriginal people that do not live on reserves; you all live in the city. You do not live on-reserve, so it is an amalgamation of Aboriginal people. I suspect some still have status or treaty status, and non-status and mixed blood that comprise your organization. I wanted you to confirm that.

I know that you are a member of the Congress of Aboriginal Peoples in Canada, so you are associated with the national group. Could you tell us about all that and how you feel about yourselves and your future?

Ms. Nash-McKinley: That is a big question. Thank you.

traditionnelles propres aux zones concernées par le projet. Les communautés métisses doivent obtenir le financement dont elles ont besoin pour recueillir des renseignements sur leur histoire et leurs connaissances traditionnelles. Cela contribue au processus de consultation et renforce l'identité métisse au sein d'une communauté.

L'incertitude qui entoure les droits des Métis inscrits que possèdent les membres de la RSMIN a créé une situation où les communautés des Premières nations peuvent compter des membres ayant une ascendance métisse et vivant selon les coutumes et les pratiques métisses, mais qui se désignent eux-mêmes comme membres d'une Première nation. Il est extrêmement important que l'on conçoive un système qui permette de déterminer clairement si une personne appartient à une nation métisse ou à une Première nation, dans les cas où cette personne répond aux critères liés au dénombrement au sein de l'une ou l'autre de ces nations.

Cela met fin à mon exposé. Nous allons vous soumettre ultérieurement un mémoire. Nous y avons mis la dernière main aujourd'hui, mais je ne sais pas s'il a été traduit. Nous allons également vous transmettre une bibliographie, que vous pourrez consulter si vous en éprouvez le besoin. Merci de votre temps.

Le président : Merci beaucoup. Votre mémoire n'a pas été traduit. Une fois que ce sera fait, il sera transmis aux membres du comité.

Le sénateur Sibbeston : Merci. Je tiens à remercier les témoins qui se sont présentés ici ce soir. Le comité a entrepris une étude sur les Métis. Il s'agit d'une nation qui est très bien connue dans l'Ouest du Canada. Il y a de vastes groupes de Métis qui sont des descendants de Louis Riel et des commerçants de fourrures de la baie d'Hudson. Il s'agit là de l'origine des Métis. Ce sont des gens tout à fait uniques. Ils sont indépendants, ils possèdent leur propre culture, leur propre langue, et ainsi de suite.

Il est intéressant de rencontrer des Métis qui proviennent d'autres régions du pays. On dirait qu'ils surgissent de nulle part. C'est beau à voir. C'est également encourageant. Je vous souhaite bonne chance.

Je vais m'adresser à Mme Nash-McKinley. D'après ce que vous avez dit, je crois comprendre que votre organisation consiste essentiellement en un regroupement de peuples autochtones qui vivent non pas dans des réserves, mais dans des villes. Ainsi, vous représentez un amalgame d'Autochtones. Je présume que votre organisation compte donc, entre autres, des Indiens inscrits, des Indiens des traités, des Indiens non inscrits et des personnes de sang-mêlé. J'aimerais que vous confirmiez cela.

Je sais que votre organisation est membre du Congrès des peuples autochtones du Canada, et qu'elle est donc affiliée à cet organisme national. Pourriez-vous nous parler de cela, de la façon dont vous définissez et de la manière dont vous entrevoyez votre avenir?

Mme Nash-McKinley : C'est une question vaste. Merci.

We are made up of a variety of Aboriginal people. Some of our members are people who have moved to the province for whatever reason. Our membership is Metis, Ojibwa, Cree, and the traditional ancestral homelands of the Maliseet, Mi'kmaq and Passamaquoddy Aboriginal peoples. In our province, our government does not recognize Passamaquoddy as being territorial; they belong to parts in Maine.

We are actually working with government, and have done so now for the past 43 years, to ensure that we have culturally appropriate programs and services available to the Aboriginal people who move to the province. Some are status that are not associated with reserves in the province of New Brunswick, so they do require appropriate programs and services.

Currently, that process of trying to ensure that we have access to culturally appropriate programs and services is ongoing. It is common knowledge that Aboriginal people do not access mainstream programs and services because there is a lot of racism and other issues involved in that process. They just do not access them.

Senator Sibbeston: Can I just ask this: What is your future? A lot of the Aboriginal peoples certainly in Western Canada have claims, be it land, resources or whatever. What is your future in terms of surviving as a people, growing and having a good future? Do you have any legal claims or Aboriginal rights that you are asserting beyond the fact that you are just Aboriginal people and are covered under the Constitution?

Ms. Nash-McKinley: Actually, New Brunswick is all unceded territory. Currently, there is a tripartite umbrella agreement that is signed between the province, the reserves and the federal government to negotiate land claim settlements and set up treaty tables. At this point, the Aboriginal Peoples Council is working on a proposal to ensure that we can capture the beneficiaries, heirs and descendants of the treaties who are Mi'kmaq, Maliseet and Passamaquoddy, but who are non-status, and ensure they are captured in this process.

We do strive towards self-governance. We strive towards having equal access and benefit sharing to our land and resources. We are working towards making sure that all the citizens of those three nations are included in a land claims process and also to make sure that they are included in any benefits from the lands and resources as well.

Senator Demers: Thank you very much for your presentation. I will ask three small questions. How many members do you have? What are the membership criteria for your organization? Does your organization issue membership cards?

Notre organisation est constituée de divers peuples autochtones. Quelques-uns de nos membres sont des personnes qui se sont installées dans la province pour une raison ou une autre. Notre organisation compte des Métis, des Ojibways, des Cris et des Malécites, des Mi'kmaq et des Pescomodys vivant sur les territoires ancestraux traditionnels de leur nation. Le gouvernement de notre province ne reconnaît pas le territoire des Pescomodys; selon lui, le territoire de cette nation est situé dans l'État du Maine.

Comme nous le faisons depuis 43 ans, nous collaborons avec le gouvernement pour faire en sorte que les Autochtones qui s'installent dans la province puissent accéder à des programmes et à des services adaptés à la culture. Parmi ces Autochtones, il y a des Indiens inscrits qui n'ont pas de lien avec une réserve du Nouveau-Brunswick, de sorte qu'ils ont besoin de programmes et de services appropriés.

Ce processus visant à garantir l'accès à des programmes et à des services adaptés à la culture est en cours. Il est bien connu que les Autochtones ne sont pas en mesure d'accéder aux programmes et aux services courants parce que le processus d'accès se caractérise par beaucoup de racisme et d'autres problèmes. Ils ne parviennent tout simplement pas à accéder à ces programmes et services.

Le sénateur Sibbeston : J'aimerais vous poser la question suivante : que vous réserve l'avenir? Bon nombre de peuples autochtones, à coup sûr dans l'Ouest du Canada, ont présenté des revendications liées, entre autres, aux terres et aux ressources. Quelles mesures prenez-vous pour survivre, croître et vous assurer un avenir radieux? Outre le simple fait que vous formez un peuple autochtone et que vos droits sont protégés par la Constitution, avez-vous formulé des revendications juridiques ou des revendications liées à vos droits autochtones?

Mme Nash-McKinley : En fait, l'ensemble du Nouveau-Brunswick est un territoire non cédé. La province, les réserves et le gouvernement fédéral ont conclu un accord tripartite en vue d'entreprendre des pourparlers visant le règlement des revendications territoriales et de créer des tables de négociation de traités. À ce moment-ci, le Conseil des peuples autochtones travaille à l'élaboration d'une proposition ayant pour but d'assurer que les bénéficiaires, les héritiers et les descendants des Mi'kmaq, des Malécites et des Pescomodys visés par les traités, mais non inscrits, soient pris en compte dans le cadre de ce processus.

Nous déployons des efforts en vue d'acquérir l'autonomie gouvernementale. Nous déployons des efforts en vue d'obtenir l'égalité d'accès et le partage des bénéfices découlant de nos terres et de nos ressources. Nous cherchons à faire en sorte que tous les membres de ces trois nations soient pris en compte dans le cadre du processus de revendications territoriales et du processus de partage des bénéfices découlant de nos terres et de nos ressources.

Le sénateur Demers : Merci beaucoup de votre exposé. Je vais vous poser trois brèves questions. Combien de membres votre organisation compte-t-elle? Quels sont les critères d'adhésion à votre organisation? Délivrez-vous des cartes de membre?

Ms. Nash-McKinley: In New Brunswick, according to Statistics Canada, there are 28,260 Aboriginal people who reside off-reserve. Our organization has approximately 1,500 members. We currently have about 500 or 600 pending; they just have not been processed yet. We have membership criteria. It is based on court cases and land claim settlements throughout other parts of Canada. One of our criteria is that you must reside in the province of New Brunswick for six months. You have to be 16 years old to be able to apply. What membership allows you to do is to participate politically in the organization and to access some programs and services. I know I am leaving things out.

Senator Demers: What about the membership card?

Ms. Nash-McKinley: Yes, we do have a membership card. You have to prove your Aboriginal ancestry, show the link, who the person is, and supply documentation. The proof many people submit is based on the 1861 Census, when the census was done, and it is stated on there, “savage,” “Indian”; that is the link. Sometimes it is on the marriage certificates, which go way back, and some of the documentation is very old.

Senator Demers: You answered the three questions. Thank you very much.

The Chair: I will go to Mr. DeLaRonde for the same response.

Mr. DeLaRonde: In our submission, I go into this in detail. Our membership in our registry is currently about 5,000. However, we have about another 3,000 or so that still need to be verified. Our process is that you have to prove that you are a descendant of the 84 half-breeds included in the Robinson-Superior Treaty. That is how it works. Naturally, some self-identification of an individual comes just with the territory of growing up in those parts. Most people have many commonalities between their upbringing and all of that, which lends itself to all that identification. Many people grew up Metis and they just thought it was an everyday part of life until they learned a little bit about their history and say, “I guess I am Metis.”

As far as cards go, we do issue cards. We are in the process of updating our registry. We started our registry back in the 1990s and we want to bring it up to 2012 standards for confidentiality and make sure everything is in order. We are also digitizing our genealogy process and our cards and producing an actual official plastic picture identification card. It brings everything up to today's standards.

Mme Nash-McKinley : D'après Statistique Canada, il y a 28 260 Autochtones qui vivent hors réserve au Nouveau-Brunswick. Notre organisation compte environ 1 500 membres. Environ 500 ou 600 personnes attendent actuellement de le devenir; leur demande d'adhésion n'a tout simplement pas encore été traitée. Nous avons établi des critères d'adhésion, qui sont fondés sur des décisions de tribunaux rendues dans d'autres régions du Canada et des règlements de revendications territoriales qui ont été conclus un peu partout au pays. L'un des critères tient à ce que la personne doit vivre au Nouveau-Brunswick pendant six mois. En outre, le demandeur doit être âgé d'au moins 16 ans. L'adhésion confère le droit de participer aux activités politiques de l'organisation et d'accéder à certains programmes et services. J'oublie sûrement des choses.

Le sénateur Demers : Délivrez-vous des cartes de membre?

Mme Nash-McKinley : Oui. Pour l'obtenir, une personne doit établir son ascendance autochtone; elle doit identifier un ancêtre, et fournir des documents pour établir les liens qui l'unissent à lui. Bon nombre de personnes fournissent une preuve fondée sur le recensement de 1861, qui indique que telle ou telle personne recensée était un « Sauvage » ou un « Indien »; il s'agit là du lien. Les gens nous fournissent parfois des certificats de mariage qui datent d'une époque reculée; certains documents sont très vieux.

Le sénateur Demers : Vous avez répondu à mes trois questions. Merci beaucoup.

Le président : Je vais demander à M. DeLaRonde de répondre à la même question.

M. DeLaRonde : Notre mémoire contient des renseignements détaillés à ce sujet. Selon notre répertoire, nous comptons actuellement 5 000 membres, mais il y a environ 3 000 autres personnes qui attendent de le devenir — cela reste à vérifier. Notre processus d'adhésion prévoit que le demandeur prouve qu'il est un descendant des 84 demi-sang mentionnés dans le Traité Robinson-Supérieur. C'est de cette façon que cela fonctionne. Bien sûr, certaines personnes se désignent elles-mêmes comme membres de notre nation du simple fait qu'elles ont grandi sur notre territoire. La plupart des gens ont de nombreux points en commun, par exemple en ce qui concerne leur éducation, ce qui amène bien des gens à se désigner eux-mêmes comme Métis. Une multitude de personnes ont grandi en croyant simplement que leur identité métisse allait de soi, jusqu'à ce qu'elles en apprennent un peu plus à propos de leur histoire et en arrivent à se dire : « J'imagine que je suis Métis. »

Nous délivrons des cartes de membre. Nous sommes en train de mettre à jour notre répertoire. Il date des années 1990, et nous voulons qu'il se conforme aux normes actuelles en matière de confidentialité, et nous assurer que tout est en ordre. En outre, nous sommes en train de numériser notre processus généalogique ainsi que nos cartes, et nous produisons une véritable carte d'identité officielle en plastique avec photo. Toutes ces mesures visent à ce que nous puissions répondre aux normes d'aujourd'hui.

Senator Demers: You have 5,000, and 3,000 pending, so that would be a total of 8,000?

Mr. DeLaRonde: About 8,000 is what we are estimating.

Senator Watt: I have additional questions in relation to those of my friend on the other side. You said that in order to be eligible for membership, you mentioned you had to be 16 years of age. Could you clarify that a little bit? It could be subject to interpretation, the way that you respond to it. What happens if one is not 16; they are not a Metis? I would like to have clarification on that.

Ms. Nash-McKinley: If you are a member of NBAPC and you have small children, they are basically under your application, but when they reach the age of 16 they have to actually apply for their own separate membership card. Some people choose not to; some people choose to. We always give people the opportunity to choose. The age 16 is so that they can participate politically, voting at assemblies.

Our organization is structured with seven zones. We have 15 different local communities within those zones. They have zone directors that make up our board of directors, so we have seven directors. There is no age to be a member of the local communities, but on up to the council for participating politically and applying for your own membership, that is a different process than just at the local level. Again, they would basically submit the information following under their parents and make the link from them on through that way.

Senator Watt: I think that clarifies it.

Senator Campbell: Last week we had two witnesses who appeared from Quebec. The message I got was that all Metis started in Quebec. I see everyone is getting upset. I do not mean to say that you are not Metis. What we have been trying to figure out is what is Metis.

I like history. They were talking around 1700, where they first had put this. Jehan Denys was in Canada in 1654. Interestingly enough, in 1655, Pierre Denys, who was DeLaRonde, which is your name, appears in this history. I am wondering if in fact the Metis started in Quebec and they wore a separate and distinct culture to First Nations; they were of mixed blood; and they spread up to where your nation is, and they spread across over to the Red River. Do you think it is possible that there is one source that comes through for the Metis population?

We had other witnesses indicating that the Metis community was centred in the Red River. Would it not make just as much sense that it was a migration that came through, which would

Le sénateur Demers : Vous avez 5 000 membres, et 3 000 personnes attendent de le devenir, ce qui fait un total de 8 000?

M. DeLaRonde : Nous estimons à 8 000 notre nombre de membres.

Le sénateur Watt : J'ai quelques autres questions à vous poser sur le même sujet que celles qui vous ont été adressées par mon collègue d'en face. Vous avez mentionné qu'une personne devait être âgée d'au moins 16 ans afin de pouvoir devenir membre de votre organisation. Pourriez-vous nous fournir quelques précisions à ce sujet? Votre réponse pourrait être sujette à interprétation. Que se passe-t-il si une personne a moins de 16 ans? Elle ne possède pas l'identité métisse? J'aimerais obtenir des éclaircissements là-dessus.

Mme Nash-McKinley : Si vous êtes membre du CPANB et que vous avez de jeunes enfants, ils sont essentiellement visés par votre demande, mais lorsqu'ils atteignent l'âge de 16 ans, ils doivent présenter une demande pour obtenir leur propre carte de membre. Certaines personnes décident de le faire, et d'autres, non. Nous laissons toujours le choix aux gens. Si l'on exige un âge minimal de 16 ans, c'est de manière à ce que ces personnes puissent participer à nos activités de nature politique et voter durant nos réunions.

Notre organisation est répartie dans sept zones, qui comptent en tout 15 communautés locales différentes. Chaque zone possède son propre directeur, et ces sept directeurs composent notre conseil d'administration. Il n'y a pas d'âge minimal pour devenir membre d'une communauté locale, mais la participation aux activités politiques du conseil et la présentation d'une demande d'adhésion relèvent d'un processus différent de celui des communautés locales. Là encore, ces personnes doivent, en substance, fournir de l'information par l'entremise de leurs parents et établir leur lien avec eux de cette façon.

Le sénateur Watt : Je pense que cela éclaircit les choses.

Le sénateur Campbell : La semaine dernière, nous avons reçu deux témoins du Québec. Le message que j'ai retenu, c'est que toute l'histoire des Métis a commencé au Québec. Je vois que tout le monde se fâche. Cela ne veut pas dire que vous n'êtes pas Métis. Ce que nous essayons de déterminer, c'est ce qui caractérise l'identité métisse.

J'aime l'histoire. Les deux témoins parlaient des années 1700, époque à laquelle ils font remonter l'histoire des Métis. Jehan Denys était au Canada en 1654. Chose intéressante, Pierre Denys, qui était un DeLaRonde, ce qui est votre nom de famille, fait son apparition dans cette histoire en 1655. Je me demandais si en fait l'histoire des Métis n'avait pas commencé au Québec, où ils avaient une culture distincte des Premières nations; ils étaient des sang-mêlé; et ils ont étendu leur territoire jusqu'à l'endroit où se trouve votre nation et jusqu'à la rivière Rouge. Croyez-vous qu'il soit possible que la population métisse ne vienne que d'un seul endroit?

Nous avons reçu d'autres témoins qui nous ont dit que la communauté métisse vivait aux alentours de la rivière Rouge. Ne serait-il pas tout aussi sensé qu'il y ait eu une migration, qui serait

then go to the very essence of a distinct culture? It did not just pop up one day. This was a distinct culture that came along. I would like your comments on that, because it was the first time I was able to actually get some grasp of it. When I go on here and look at the descendants of Jehan Denys, the DeLaRondes are all over this. This makes me wonder, rather than starting from the Robinson treaty — and, in fact, the Robinson treaty is close to 200 years after we saw this. Could you comment on that?

Mr. Edmond, you have been pretty quiet here. If someone could comment on that for me, I would appreciate it.

Mr. DeLaRonde: I would like to comment on that. Jehan Denys is actually my grandfather fifteen generations ago.

Through all of our research over the last 20 years, we have been trying to accrue all of this data, and a lot of what I have been involved with is basically a very lengthy history project. Part of what we would like to do is basically tell our story of how this happens, and you are 100 per cent correct in showing that lineage going all the way back to Acadia.

Speaking of the Red River versus the French, there were two different things that happened. The Hudson's Bay and the North West Company had that feud going on, and there were definitely some lines moving back and forth, especially over the northern Ontario parts where our area is. I think there is definitely a distinct heritage that links back prior to that treaty.

Our criteria coming from that treaty are based on those particular treaty rights and are more directed to that, but you are absolutely correct in the assumption that Aboriginal rights for Metis come prior to that, and even a lot of the communities that may be First Nations along the shore of Lake Superior were populated by these small communities of Metis along the way. Just the way that history works, the way that communities are built and the way it all worked out is part of the assimilation, through just the natural biases of the time and how people looked upon Metis or Indians or First Nations and all these various components. There was a lot of prejudice, and some of that is where these people sort of dispersed, as we well know, but that is definitely a good origin point.

Senator Campbell: Where is Muskegon?

Mr. DeLaRonde: Michigan.

Senator Campbell: Is it across from you? There are many people that live in Muskegon that are in this group, so would they be part of Red Sky?

alors au cœur même d'une culture différente? Elle n'est pas apparue un beau jour par enchantement. C'est une culture distincte qui s'est installée. J'aimerais savoir ce que vous avez à dire là-dessus, parce que c'était la première fois que j'arrivais à comprendre la chose dans une certaine mesure. En examinant de plus près la descendance de Jehan Denys, je vois que les DeLaRonde sont partout. Je me demande si, plutôt que de commencer au Traité Robinson — et, en fait, le Traité Robinson est intervenu près de 200 ans après que nous avons vu cela. Pourriez-vous me dire ce que vous en pensez?

Monsieur Edmond, vous n'avez pas beaucoup parlé jusqu'à maintenant. Si quelqu'un pouvait me dire quelque chose là-dessus, j'en serais reconnaissant.

M. DeLaRonde : J'aimerais dire quelque chose à ce sujet. Jehan Denys est mon ancêtre de la quinzième génération.

Dans le cadre de tous les travaux de recherche que nous faisons depuis 20 ans, nous essayons de regrouper toutes ces données, et, en grande partie, ce à quoi j'ai participé consiste essentiellement en un très long projet d'histoire. Ce que nous aimerions faire, entre autres, c'est en gros de faire notre récit de la façon dont les choses se sont passées, et vous avez tout à fait raison de faire remonter cette lignée jusqu'à l'Acadie.

Quant à la rivière Rouge et aux Français, deux choses différentes se sont produites. La Compagnie de la Baie d'Hudson et la Compagnie du Nord-Ouest entretenaient une rivalité, et il y a assurément des frontières qui ont été déplacées à plusieurs reprises, surtout dans le Nord de l'Ontario, où se trouve notre région. Je pense qu'il y a assurément un héritage distinct qui remonte à une période antérieure à ce traité.

Nos critères découlant de ce traité sont fondés sur ces droits issus de traités particuliers et sont davantage axés là-dessus, mais vous avez tout à fait raison de présumer que les droits autochtones des Métis sont antérieurs, même si beaucoup de collectivités qui peuvent être des collectivités de Premières nations, sur les berges du lac Supérieur ont été peuplées par ces petites communautés de Métis en cours de route. Simplement, la façon dont l'histoire fonctionne, la façon dont les collectivités sont bâties et la façon dont tout s'est déroulé font partie de l'assimilation, par le biais des partis pris naturels de l'époque et de la façon dont les gens envisageaient les Métis, les Indiens ou les Premières nations et tous ces divers éléments. Il y avait beaucoup de préjugés, et c'est en partie ce qui a fait que les gens se sont en quelque sorte dispersés, comme nous le savons bien, mais c'est assurément un bon point d'origine.

Le sénateur Campbell : Où se trouve Muskegon?

M. DeLaRonde : Au Michigan.

Le sénateur Campbell : Est-ce que c'est en face de chez vous, de l'autre côté de la frontière? Il y a beaucoup de gens qui vivent à Muskegon et qui font partie de ce groupe, alors est-ce qu'ils feraient partie de la nation métisse de Red Sky?

Mr. DeLaRonde: It depends on ancestry. We do go by our ancestry very specifically. Jehan's fifth grandson built the first sailing ship on Lake Superior in Sault St. Marie and also looked after the fort in Wisconsin across the way, and he ran his ships back and forth for silver mining.

Senator Campbell: What is the name of the group from Quebec that was here last week? You should talk to these people; you should really talk to them. They are true historians, and the clerk can give you the name of the organization.

Mr. DeLaRonde: I would love that.

Senator Campbell: It was the Québec Metis Nation.

Senator Patterson: I would like to thank you for the presentations. Both of them focused on history, and I thought the summary of the recent constitutional history from Ms. Nash-McKinley was very helpful. I would like to ask two questions, first of all, to Mr. DeLaRonde and his colleagues.

As Senator Sibbeston said, I think this study is the first of its kind, at least that this committee has undertaken, and perhaps the federal government, and we are receiving a lot of positive responses from witness for doing this, which is gratifying.

You listed quite a number of recommendations. I will not go through them all again, but I did note them. Your recommendations left me wondering where we start recognizing that we will have to make some recommendations and, of course, as a committee, we will probably have to think about what is realistic. We always like to think when we are making recommendations about the chances of the federal government in its wisdom responding and doing something with them.

Of all the recommendations you made, you seem to feel, especially in your answer to Senator Campbell's excellent, well-informed questions, that gathering the history and traditional knowledge was quite fundamental to everything else, if I read you right.

If you had to prioritize and you wanted us to recommend a first step that would be feasible, rather than trying to fix all of those issues you have eloquently described, what would the first priority be?

Mr. DeLaRonde: In our instance, what would best benefit us is the clarification and understanding of a status Metis and understanding and deliberation on how Metis could be included in treaty. That is a key factor for us. Looking at the overall picture of Metis across Canada, there are many things. This is actually a short list; we had a 20-page document earlier this morning that I pared down to this.

M. DeLaRonde : Cela dépend de leurs ancêtres. Nous utilisons des critères généalogiques très précis. Le cinquième petit-fils de Jehan a construit le premier voilier ayant navigué sur le lac Supérieur à Sault Ste. Marie, et il s'occupait aussi du fort au Wisconsin, de l'autre côté. Ses navires faisaient l'aller-retour pour les mines d'argent.

Le sénateur Campbell : Quel est le nom du groupe du Québec qui était ici la semaine dernière? Vous devriez parler à ces gens; vous devriez vraiment leur parler. Ce sont de vrais historiens, et la greffière pourra vous donner le nom de l'organisation.

M. DeLaRonde : J'aimerais beaucoup l'avoir.

Le sénateur Campbell : C'était la Nation Métis Québec.

Le sénateur Patterson : J'aimerais vous remercier des exposés que vous nous avez présentés. Les deux étaient axés sur l'histoire, et j'ai trouvé le résumé de l'histoire constitutionnelle récente présentée par Mme Nash-McKinley très utile. J'aimerais poser deux questions, d'abord, à M. DeLaRonde et à ses collègues.

Comme le sénateur Sibbeston l'a dit, je pense que l'étude que nous menons est la première de ce genre, à tout le moins la première que le comité ait entreprise, et peut-être même le gouvernement fédéral, et nous obtenons beaucoup de réactions positives de la part des témoins à l'égard de ce que nous faisons, ce qui est gratifiant.

Vous avez formulé un nombre assez important de recommandations. Je ne vais pas revenir sur chacune d'elles, mais je les ai notées. Elles m'ont incité à me demander à quel moment nous allons commencer à reconnaître qu'il sera nécessaire de formuler des recommandations et, bien sûr, le comité devra probablement réfléchir à ce qui est réaliste. Nous avons toujours pensé que nous formulons des recommandations fondées sur la probabilité que le gouvernement fédéral, dans sa grande sagesse, réagisse et les applique.

De toutes les recommandations que vous avez faites, vous semblez penser, surtout d'après votre réponse aux excellentes et très pertinentes questions du sénateur Campbell, que le fait de colliger les faits historiques et le savoir traditionnel est à la base de tout le reste, si je vous ai bien compris.

Si vous deviez établir un ordre de priorité et souhaitiez que nous recommandions une première étape réalisable, plutôt que d'essayer de régler tous les problèmes que vous avez décrits de façon éloquente, quelle serait votre priorité?

M. DeLaRonde : Dans notre cas, ce qui nous serait le plus utile, ce serait qu'on précise et que l'on comprenne ce qu'est un Métis inscrit et qu'on débâte, pour s'en faire une idée, de la façon dont les Métis pourraient être visés par les traités. C'est un facteur clé pour nous. Si on jette un coup d'œil sur la situation générale des Métis dans l'ensemble du Canada, il y a beaucoup de choses. Ce que vous avez devant vous est en fait une courte liste; nous avons un document de 20 pages plus tôt ce matin, et je l'ai ramené à ce que je vous ai présenté.

In talking to and doing the documenting in the communities, I found I worked very closely with individuals on quests of traditional knowledge. I learned an outstanding amount of information. A person does not realize how much he or she knows and takes for granted until you sit down and probe a little about his or her heritage. It is just the simple things about how a person grew up that had long been forgotten that is a very important factor. I think it is a good process for any community to go through because you learn a lot about your population, and losing that data is a crime. We have been trying to document this. Part of this was my learning GIS software so we can adequately document all of this. That is one of the key factors for this, and I do talk in a couple of areas about this, and I think in the submission we have a little more of that.

In general, for the overall recommendation, I think that would be for Metis, but for us in particular, just sort of entertaining the idea and looking around the idea of the status Metis is very important to us.

Senator Patterson: Thank you. Maybe I can ask the same question, Mr. Chair, of the New Brunswick Aboriginal Peoples Council. I think your recommendation to us was that a process of negotiation needs to be launched to define Aboriginal rights. I was privileged to attend the three meetings you described in the 1980s, and I would not recommend we try it that way again. If that is your main recommendation, and I am asking you the same question, what would you like to see us recommend as a priority? I wonder if you could describe just how you think the negotiation could work. Getting a bunch of first ministers and Aboriginal peoples in one room, as Senator Watt will remember and knows, was a pretty frustrating exercise for all concerned. It was a good educational process and it was fascinating, but it ended up with zip.

The Chair: Do you have a question Senator Patterson?

Senator Patterson: I thought I made it clear.

If you had one recommendation to make to us — and I thought it might be the process of negotiation but I will leave that to you — what would it be? If it is the process of negotiation, how do you see that happening?

Ms. Nash-McKinley: It actually is through negotiation. There are plans and policies and things all put in place to deal with this. Aboriginal and treaty rights are protected in the Constitution of Canada. That definition includes Metis, Indian and Inuit. It would be to consult and accommodate. Consultation is a huge thing.

En discutant avec les gens des collectivités et en me documentant, j'ai constaté que je travaillais en collaboration très étroite avec des personnes en quête de savoir traditionnel. J'ai appris énormément de choses. On ne se rend pas compte à quel point on sait des choses et combien on en tient pour acquises avant de se faire poser quelques questions au sujet de son bagage. Ce sont simplement les petites choses concernant l'enfance d'une personne qu'elle a depuis longtemps oubliées qui sont un facteur très important. Je pense que c'est un bon processus à suivre pour toute collectivité, parce qu'on en apprend beaucoup sur sa population et que le fait de laisser ces données se perdre est criminel. Nous essayons de documenter ces choses. Il a fallu entre autres que j'apprenne à utiliser un logiciel d'information géographique pour que nous puissions documenter tout cela adéquatement. C'est l'un des facteurs clés de cette démarche, et j'en parle dans deux ou trois passages, et je pense également que le mémoire en parle un peu aussi.

En général, pour ce qui est de la recommandation globale, je pense que ce serait pour les Métis, mais pour nous en particulier, simplement le fait d'envisager l'idée et d'explorer l'idée de Métis inscrits; c'est très important à nos yeux.

Le sénateur Patterson : Merci. Je pourrais peut-être poser la même question au New Brunswick Aboriginal Peoples Council, monsieur le président. Je pense que la recommandation que vous nous avez faite, c'était de lancer un processus de négociations dans le but de définir les droits autochtones. J'ai eu le privilège d'assister aux trois rencontres des années 1980 que vous avez décrites, et je ne recommanderais pas que nous procédions encore une fois de la même façon. S'il s'agit de votre recommandation principale, je vous pose la même question : que voudriez-vous que nous recommandions en priorité? Je me demande si vous pouviez nous dire comment exactement les négociations pourraient se dérouler selon vous. Rassembler plein de premiers ministres et d'Autochtones dans une salle, comme le sénateur Watt le sait et s'en souvient sans doute, a été une expérience assez frustrante pour toutes les personnes concernées. Ça a été un bon processus d'apprentissage et quelque chose de fascinant, mais ça n'a débouché sur rien.

Le président : Avez-vous une question sénateur Patterson?

Le sénateur Patterson : Je croyais avoir été clair.

Et si vous aviez une recommandation à nous faire — et je pensais que ce serait peut-être le processus de négociation, mais à vous de voir — quelle serait-elle? Si c'est le processus de négociation, comment devrait-il se dérouler selon vous?

Mme Nash-McKinley : Ce serait en fait dans le cadre de négociations. Il y a des plans, des politiques et des choses en place pour régler ce genre de choses. Les droits autochtones et issus de traités sont protégés par la Constitution du Canada. Cette définition englobe les Métis, les Indiens et les Inuits. Ce serait de procéder à des consultations et de prendre des mesures d'accommodement. Les consultations sont un élément extrêmement important.

Our organization in New Brunswick is designed to consult with our Aboriginal constituents, so we know who they are and how they identify by consulting with them. The process is there. You could start in each province, each territory and have the organizations collect that information. I guess that would be one place to start. Most of them probably already have it.

Senator Patterson: Who would you negotiate with?

Ms. Nash-McKinley: The federal government has a fiduciary obligation to all Aboriginal peoples, regardless of status or residency. In New Brunswick they tend to leave out the off-reserve, non-status Indians, so it tends to deal with the reserves.

It is very difficult to keep up with the language because it keeps changing. Originally, when you referred to “nations,” in our province it would be the Mi’kmaq, Maliseet and Passamaquoddy, so in New Brunswick there are three nations. There are 15 reserves, and now the government refers to them as First Nations. The language is confusing, at best, and it is always changing.

We are not consulted on how we are referred to. We do not have any opportunity to identify as citizens of those nations. Basically we are told who we are in our province. For instance, when you are talking to the province, they will identify us pretty much as New Brunswickers and tell us that we have access to mainstream programs and services. There are huge issues there with everything. It is a very fundamental issue.

Aboriginal people, in general, are studied to death. Any research project you want to find on Aboriginal people, I am pretty sure you can find it. They have an app for that. Did I answer your question?

Senator Lovelace Nicholas: Thank you, and welcome.

Do you self-identify as a Metis? We have had witnesses here from the West and they self-identify as being Metis people.

Ms. Nash-McKinley: In New Brunswick, they have to provide proof of who they are. You can self-identify, and I know anybody watching this at home knows I will say that you can self-identify, but unless your community recognizes you — and you cannot prove who you are. I can stand in my garage but that does not make me a car. You can self-identify, but there is also your community, your history, your culture and traditions that make up and provide evidence and support for who you are.

Senator Lovelace Nicholas: You are not associated with the Metis out West at all? Should I call you Metis?

Notre organisation au Nouveau-Brunswick doit consulter les Autochtones qu’elle représente, de façon à ce que nous sachions qui ils sont et de quelle façon ils s’identifient en les consultant. Le processus existe. Vous pourriez commencer dans chacune des provinces et dans chacun des territoires et demander aux organisations de recueillir cette information. J’imagine que ce pourrait être un point de départ. La plupart des organisations ont probablement déjà l’information.

Le sénateur Patterson : Avec qui négocieriez-vous?

Mme Nash-McKinley : Le gouvernement fédéral a une obligation fiduciaire envers tous les Autochtones, peu importe le statut ou la résidence. Au Nouveau-Brunswick, il a tendance à exclure les gens qui vivent en dehors des réserves, les Indiens non inscrits, et donc à s’occuper des réserves.

Il est très difficile de suivre l’évolution du vocabulaire, parce qu’il change constamment. Au départ, lorsqu’on parlait de « nations », dans notre province, c’était les Mi’kmaq, les Malécites et les Pescomodys, alors, au Nouveau-Brunswick, il y a trois nations. Il y a 15 réserves et, maintenant, le gouvernement les appelle Premières nations. Le vocabulaire est source de confusion, c’est le moins qu’on puisse dire, et il change tout le temps.

On ne nous consulte pas pour savoir quel nom nous donner. Nous n’avons pas la possibilité de nous identifier comme étant citoyens de ces nations. Essentiellement, on nous dit que nous sommes dans notre province. Les fonctionnaires provinciaux, par exemple, nous considèrent grosso modo comme des Néo-Brunswickois et nous disent que nous avons accès aux programmes et services offerts à la population en général. Il y a de graves problèmes là-bas dans tous les domaines. C’est une question très fondamentale.

Les Autochtones, en général, sont étudiés à mort. Je suis presque sûre que peu importe le projet de recherche que vous cherchez sur les Autochtones, vous pourrez le trouver. Il y a une application pour cela. Est-ce que j’ai répondu à votre question?

Le sénateur Lovelace Nicholas : Merci, et bienvenue.

Est-ce que vous vous auto-identifiez comme étant Métis? Nous avons reçu des témoins de l’Ouest, et eux s’auto-identifient comme étant Métis.

Mme Nash-McKinley : Au Nouveau-Brunswick, il faut que les gens prouvent leur identité. On peut s’auto-identifier, et je sais que tous les gens qui regardent à la maison savent que je vais dire qu’on peut s’auto-identifier, mais, à moins que votre communauté ne vous accepte — et vous ne pouvez pas prouver qui vous êtes. L’habit ne fait pas le moine. On peut s’auto-identifier, mais il y a aussi la communauté, l’histoire, la culture, les traditions qui forment les éléments de preuve à l’appui de l’identité d’une personne.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Il n’y a pas du tout de lien entre vous et les Métis de l’Ouest? Devrais-je vous qualifier de Métis?

Ms. Nash-McKinley: No, we are the New Brunswick Aboriginal Peoples Council. We are an off-reserve representative organization in the province of New Brunswick.

Senator Lovelace Nicholas: All right. I know who you are. How do you feel about the people who self-identify as Metis and not as Aboriginal? I find that kind of ironic.

Ms. Nash-McKinley: I really cannot speak to how they feel about how they identify. Basically, in one sense, I agree that their ancestry is Aboriginal, which is what gives them the Aboriginal rights. If you are Cree and French, if you are Ojibwa and French and English, it is your Aboriginal ancestry that gives you that Aboriginal right.

Senator Lovelace Nicholas: That is what makes this study unique, because some want to be Metis and some want to be recognized as Aboriginal. It is pretty confusing.

Are you funded by the provincial government or the federal government?

Ms. Nash-McKinley: The federal government.

Senator Raine: Good evening, and thank you very much for being here. It is interesting, I must say, and the two groups cover the full spectrum of the challenge in front of us. I personally have had my eyes opened very wide about the history of Metis people and how they impacted the settlement or really were the settlement of the West and the fact that there are big roots in terms of the union of the Aboriginal and non-Aboriginal people in Eastern Canada as well. They were part of building this country.

I guess we all know that there is no magic well you can go to for money to solve everyone's problems. If you were going to recommend some kind of support, how would you direct that?

In particular, Mr. DeLaRonde, how are you managing now with 8,000 members in your community? I think you are spread out over a large area.

Mr. DeLaRonde: Yes.

Senator Raine: I travelled the northern Lake Superior road this summer. It is unbelievably beautiful country, but it is huge. I cannot imagine paddling a canoe across that lake.

The 8,000 members of your community, are they all still living in the community or have they left for greener pastures but still stay connected?

Mr. DeLaRonde: I do not have exact numbers of how many people are still — I am working on the GIS database, naturally, to identify exact numbers of people and where they are.

Mme Nash-McKinley : Non, nous sommes le Conseil des peuples autochtones du Nouveau-Brunswick. C'est un organisme de représentation hors réserve de la province du Nouveau-Brunswick.

Le sénateur Lovelace Nicholas : D'accord. Je connais votre identité. Que pensez-vous des gens qui s'auto-identifient comme étant Métis et non Autochtones? Je trouve que c'est un peu ironique.

Mme Nash-McKinley : Je ne peux vraiment pas vous dire comment ils envisagent leur façon de s'identifier. Essentiellement, en un sens, je suis d'accord pour dire qu'ils sont d'origine autochtone, ce qui leur permet de se prévaloir des droits autochtones. Lorsqu'on est à la fois Cri et Français, ou encore Ojibway, Français et Anglais, ce sont les origines autochtones qui permettent qu'on fasse valoir ces droits autochtones.

Le sénateur Lovelace Nicholas : C'est ce qui rend l'étude que nous menons unique, car certaines personnes veulent être Métis alors que d'autres veulent être reconnues comme était Autochtones. C'est assez déroutant.

Recevez-vous des fonds de la part du gouvernement provincial ou du gouvernement fédéral?

Mme Nash-McKinley : Du gouvernement fédéral.

Le sénateur Raine : Bonsoir, et merci beaucoup d'être ici. La discussion est intéressante, je dois dire et les deux groupes abordent l'ensemble des éléments du problème que nous avons devant nous. Personnellement, j'ai vraiment pris conscience de l'histoire des Métis et de leur influence sur la colonisation ou en réalité du fait que ce sont eux les colons de l'Ouest, ainsi que des racines importantes de leur histoire dans l'union d'Autochtones et de non Autochtones dans l'Est du Canada également. Les Métis ont contribué à bâtir notre pays.

Je pense que nous savons tous qu'il n'y a pas de source inépuisable d'argent pour régler les problèmes de tout un chacun. Si vous deviez recommander un soutien quelconque, de quelle nature serait-il?

Monsieur DeLaRonde, en particulier : comment vous débrouillez-vous maintenant que votre communauté compte 8 000 membres? Je pense que ceux-ci sont dispersés dans une région très vaste.

M. DeLaRonde : Oui.

Le sénateur Raine : J'ai emprunté le chemin qui longe la rive Nord du lac Supérieur cet été. Les paysages là-bas sont incroyablement beaux, mais c'est une région immense. Je n'arrive pas à imaginer qu'on puisse traverser cela en canot.

Les 8 000 membres de votre communauté vivent-ils tous encore ensemble, ou sont-ils partis vers des prés plus verts, tout en continuant d'entretenir un lien?

M. DeLaRonde : Je ne sais pas exactement combien de gens demeurent — j'utilise la base de données d'informations géographiques, naturellement, pour déterminer le nombre exact de gens et l'endroit où ils se trouvent.

There are many small communities all over the Robinson-Superior Treaty area, which is all the water that drains into Lake Superior. Our people were all over this area. Some have moved to other communities, like southern Ontario, pursuing lives and careers, but they still do share some connection with the North.

As generations are moving further and further away, it is important to some of the older people involved in our community to keep invested in their youth, and they try to keep them in mind. As they grow up in these large urban populations, they kind of forget about that.

We do have many people who try to bring their children back up North so that they can actually see what it is all about, as you say, travelling across.

Funding is my other point. A lot of our organization consists of volunteer effort. The chief and council are volunteer positions. I have been volunteering my time, and my father volunteered his time toward this. If the council and membership see that a project needs to be done, sometimes one can get funding to do certain projects, but it would be very limited, contract-based and specific to that need.

We do run traditionally. We try to mesh with the non-profit corporation and identify funding. As soon as you add a dollar to something, things get all askew sometimes, so we have created an entity called the Red Sky Métis Independent Nation Operations Council that handles funding. It is very objective. A project happens, the money comes in, and comes out. It is very accountable and specific to handling that so the nation can be run traditionally.

The election of the chiefs is through the Order of the Sash. I am talking to many people that could take over that position. You must have continuity in addressing important matters, the nature of our claims and all these things. If you have a very rapid-moving representative government, it does not lend itself to our position. Traditionally, that is how things ran; it is sort of this natural progression of how things work, and the community is involved on a daily basis. I talk to many people on a daily basis. We are constantly getting input through the community, and if people have an interest in something, we immediately ask them if they would like to volunteer some time and head that up. In many ways that works very well because people with an honest interest in achieving something — not just lining their pockets — will step up and do stuff.

Il y a beaucoup de petites collectivités un peu partout dans la région visée par le Traité Robinson-Supérieur, qui correspond au bassin versant du lac Supérieur. Notre peuple occupait toute cette région. Il y a des gens qui se sont installés ailleurs, par exemple dans le sud de l'Ontario, où ils mènent leur vie et leur carrière, mais ils gardent effectivement un certain lien avec le Nord.

Les membres des nouvelles générations s'installent de plus en plus loin, et il est donc important aux yeux des gens plus âgés de notre communauté de continuer d'investir dans la jeunesse et d'essayer de continuer de penser à eux. Les jeunes qui grandissent au sein de ces vastes populations urbaines l'oublient en quelque sorte.

Il y a beaucoup de gens chez nous qui font venir leurs enfants dans le Nord pour qu'ils puissent le découvrir, en traversant la région, comme vous le disiez.

L'autre chose dont je voulais parler, c'est le financement. Beaucoup du travail qui est fait au sein de notre organisme est fait par des bénévoles. Les postes de chef et de conseil sont des postes occupés par des bénévoles. Je travaille moi-même gratuitement, et mon père a fait la même chose. Si le conseil et les membres voient le besoin de réaliser un projet, il est parfois possible d'obtenir du financement pour certains projets, mais le financement est très limité, versé dans le cas de contrats et propre aux besoins cernés.

Notre organisme fonctionne de manière traditionnelle. Nous essayons de créer des liens avec l'organisme sans but lucratif et de trouver du financement. Dès qu'il y a des questions d'argent, les choses sont biaisées, dans certains cas, alors nous avons créé une entité, le conseil d'exploitation de la nation métisse indépendante de Red Sky et l'avons chargée de gérer les fonds. Ce conseil est très objectif. Un projet est mis sur pied, l'argent est reçu, puis, il est versé. Le conseil rend des comptes de façon très précise, il s'occupe seulement de la gestion des fonds, de façon à ce que la nation puisse être dirigée de manière traditionnelle.

L'élection des chefs se fait par l'intermédiaire de l'Ordre de la ceinture fléchée. Je discute avec beaucoup de gens qui pourraient occuper le poste. Il faut assurer la continuité pour ce qui est des questions importantes, de la nature de nos revendications et de toutes les choses de ce genre. Si le gouvernement qui nous représente change rapidement, cela ne se prête pas à notre poste. Traditionnellement, c'est ainsi que les choses fonctionnaient; c'est en quelque sorte la progression naturelle de la façon dont les choses fonctionnent, et la communauté participe au quotidien. Je parle avec beaucoup de gens tous les jours. Nous recevons continuellement des suggestions de la part des membres de la communauté, et, si les gens s'intéressent à quelque chose, nous leur demandons immédiatement de devenir bénévole et de devenir responsable du dossier qui les intéresse. À bien des égards, cela fonctionne très bien, puisque les gens qui souhaitent sincèrement réaliser quelque chose — et non simplement se remplir les poches — agissent et font des choses.

We would use the money for legal costs and all these various components in establishing ourselves, and trying to set up an economic structure that can actually help our community over the long term. We are trying to develop an economic development structure so that we can become self-sustainable.

However, in the meantime, we still have to run all these programs and day-to-day things, trying to keep the rain off our heads and so forth.

That is basically where we are coming from. We are trying to cover some of our expenditure gaps and adapt where our donations and things go, from rent to trying to pay for legal fees.

Senator Raine: You have done some consultation with industry in your area. Have you received some settlement from them, or are they just looking for your input?

Mr. DeLaRonde: Can you elaborate on that?

Senator Raine: I see Hydro One Northwest Transmission Expansion Project. Do you have defined traditional territory?

Mr. DeLaRonde: Our traditional territory, we are asserting over the entire Robinson-Superior Treaty area, including the communities within. It lends itself to being even more confusing. I hate to put on your plate to have to figure this out, but this is the real effect of what we are aiming to do.

Senator Raine: Was the Robinson-Superior Treaty of 1850 limited only to Canada, or was that down into the United States and the southern shores of Lake Superior?

Mr. DeLaRonde: That is a good question. I would have to look into that. We focus more on the Canadian side, but I believe it extended.

Senator Raine: That treaty was between the British Crown and the 84 half-breeds who lived there plus First Nations groups? Are they all in the treaty?

Mr. DeLaRonde: It was documented in either the Alison Gale report or Ernie Epp's report that for the 84 half-breeds, there were a total number of people included in the treaty, but separate pay lists were kept for the Metis portion and were for some time. Through biasing and assimilation, these people spread out into these other groups, whether they were clumped in with Indian or First Nation or moved into the other community. They spread out and maybe migrated west to the Manitoba areas. This is all part of a natural progression that was happening.

Going back to the point, I get lost in history —

Nous utiliserions l'argent pour payer les frais juridiques et toutes ces choses différentes qui ont trait à l'établissement de notre identité, ainsi que pour essayer de mettre sur pied une structure économique pouvant favoriser l'épanouissement de notre communauté à long terme. Nous essayons de créer une structure de développement économique qui nous permettra de devenir autonomes.

Toutefois, dans l'intervalle, nous devons quand même mener tous ces programmes et ces choses de tous les jours, essayer de nous mettre à l'abri, et ainsi de suite.

Voilà donc en gros notre situation. Nous essayons de combler une partie du manque à gagner sur le plan de nos dépenses et de nous adapter pour ce qui est de l'endroit où vont nos dons et les autres choses, du loyer au fait d'essayer de payer les frais juridiques.

Le sénateur Raine : Vous avez consulté les représentants de l'industrie dans votre région. Avez-vous reçu un règlement de leur part, ou est-ce qu'ils veulent simplement connaître vos idées?

M. DeLaRonde : Pouvez-vous préciser?

Le sénateur Raine : Je vois qu'il y a un projet d'expansion d'Hydro One dans le Nord-Ouest. Avez-vous un territoire traditionnel défini?

M. DeLaRonde : Le territoire traditionnel que nous revendiquons couvre toute la région visée par le Traité Robinson-Supérieur, y compris les collectivités de cette région. Cela donne lieu à une confusion encore plus grande. Je suis vraiment désolé de vous laisser démêler tout cela, mais c'est là l'effet réel de ce que nous cherchons à faire.

Le sénateur Raine : Est-ce que le Traité Robinson-Supérieur de 1850 se limitait seulement au Canada, ou est-ce qu'il s'étendait aussi aux États-Unis et à la rive Sud du lac Supérieur?

M. DeLaRonde : C'est une bonne question. Il faudrait que je me penche là-dessus. Nous nous concentrons davantage sur le côté canadien, mais je pense que la région s'étendait plus loin.

Le sénateur Raine : Le traité a été conclu entre la Couronne britannique et les 84 sang-mêlé qui vivaient là-bas, en plus des groupes des Premières nations? Sont-ils tous visés par le traité?

M. DeLaRonde : Il était documenté dans le rapport d'Alison Gale ou dans un autre rapport que, pour les 84 sang-mêlé, il y avait un nombre total de personnes visées par le traité, mais que des listes de versement distinctes ont été tenues pour les Métis, et ce, pendant un certain temps. Les préjugés et l'assimilation ont fait que ces gens se sont répartis dans les autres groupes, qu'ils avaient été considérés comme étant des Indiens ou des membres des Premières nations ou qu'ils sont passés à l'autre collectivité. Ils se sont dispersés et ont peut-être migré vers l'Ouest, vers les régions du Manitoba. Tout cela fait partie de l'évolution naturelle du cours des choses à cette époque.

Pour en revenir à ce que vous disiez — je me perds dans les détails de l'histoire...

The Chair: We have a couple of questioners.

Senator Sibbeston: I guess this is the second round. I was going to ask Mr. DeLaRonde, when he speaks of the Robinson-Superior Treaty, was that one document that was signed both by the half-breeds and the Indians in that area that then constituted a treaty between those people and the federal government?

Mr. DeLaRonde: I believe there were two attempts at making the Robinson-Superior Treaty one in which the chiefs elected not to sign because the smaller Metis tribes were not included in it. I do not have all that information marshalled in front of me. I have been trying to build a case for this for some time and have a lot of research on that, in particular, to that exact case.

However, speaking from my recollection, that is the basis of it. Separate pay lists were included in that. We have a lot of documentation on that, which I would be more than willing to supply.

Senator Sibbeston: It may be the only document and treaty that shows the half-breed people signing with the federal government. I think the practice through time, as the government dealt with the Aboriginal people, with the Indians and half-breeds in the West, was to make treaties with the Indians and have the words “cede, surrender and relinquish all of their rights to lands.” With the Metis, there was a scrip process. It was not a treaty or a big heavy laden document. I have seen the documents the Metis signed in the Northwest Territories — a one-page form that says by signing they relinquish their Indian title to land. The half-breeds were eventually treated quite independently from the Indian people, as it were.

John Edmond, Legal Counsel, Red Sky Métis Independent Nation: It was the Province of Canada that entered into these two treaties in 1850; it was known as the Province of Canada. There was no federal government until 1867, so it was the Province of Canada.

I wanted to rise to the bait that Senator Campbell proposed to me some time ago.

The Chair: One question for both of you, Ms. Nash-McKinley: Would the communities in your area meet the *Powley* criteria for Metis identification?

Ms. Nash-McKinley: I believe the people who have applied for membership in our organization have proven their Aboriginal ancestry and they could. Occasionally, it happens that you have to go back and revisit if you find out some new information, as you do in any other case. We have a volunteer committee and there is a lot of work to be done, so sometimes things go unnoticed, but they are corrected.

The Chair: You do use it as a test informally?

Le président : Il y a deux ou trois sénateurs qui veulent poser des questions.

Le sénateur Sibbeston : J’imagine que c’est le deuxième tour. J’allais demander à M. DeLaRonde, à propos du Traité Robinson-Supérieur, si ce document qui avait été signé par les sang-mêlé et les Indiens de la région était ensuite devenu un traité entre ces gens et le gouvernement fédéral.

M. DeLaRonde : Je crois qu’il y a eu deux tentatives de faire en sorte que le Traité Robinson-Supérieur ne soit pas signé par les chefs parce que les petites tribus métisses n’étaient pas visées par ce traité. Je n’ai pas toute cette information organisée de façon claire devant moi. J’essaie de monter un dossier là-dessus depuis un certain temps et j’ai fait beaucoup de recherches sur le sujet, et en particulier sur ce cas précis.

Toutefois, de mémoire, je vous dirais que c’est le fondement du traité. Il y avait des listes de versement distinctes dans celui-ci. Nous avons beaucoup de documentation là-dessus que je serais très heureux de vous fournir.

Le sénateur Sibbeston : C’est peut-être le seul document et traité que les sang-mêlé ont signé avec le gouvernement fédéral. Je pense que la pratique en vigueur, lorsque le gouvernement avait affaire aux Autochtones, aux Indiens et aux sang-mêlé dans l’Ouest, c’était de conclure des traités avec les Indiens et d’y inscrire la mention « céder et abandonner tous leurs droits sur les terres et y renoncer ». Dans le cas des Métis, il y avait un processus de certificat. Ce n’était ni un traité ni un document volumineux. J’ai vu les documents que les Métis signaient dans les Territoires du Nord-Ouest — un formulaire d’une page qui dit qu’en le signant, ils renoncent à leurs droits sur les terres en tant qu’Indiens. Il se trouve que les sang-mêlé ont fini par être traités plutôt distinctement des Indiens.

John Edmond, conseiller juridique, Red Sky Métis Independent Nation : C’est la province du Canada qui a conclu ces deux traités en 1850; c’était la province du Canada à cette époque. Le gouvernement fédéral n’existe que depuis 1867, alors c’était la province du Canada.

Je voulais saisir l’occasion que le sénateur Campbell m’a offerte tout à l’heure.

Le président : Une question pour vous deux, madame Nash-McKinley : est-ce que les collectivités de votre région respectent les critères *Powley* pour l’identification des Métis?

Mme Nash-McKinley : Je crois que les gens qui ont demandé à devenir membres de notre organisation ont prouvé leurs origines autochtones et pourraient respecter les critères. À l’occasion, il faut parfois revenir sur la chose lorsqu’on découvre de l’information nouvelle, comme on le fait dans n’importe quel cas. Nous avons un comité de bénévoles, et il y a beaucoup de travail à faire, alors il arrive parfois que des choses passent inaperçues, mais elles sont corrigées par la suite.

Le président : Utilisez-vous les critères de façon officieuse?

Ms. Nash-McKinley: I guess the courts in New Brunswick use that as a test. We ensure that our members know because when we represent Aboriginal people in the province, it is very important that we can ensure that we can prove our Aboriginal ancestry. For a non-status Indian, it is the court's practice to charge.

Also, when it comes to Metis issues, currently, there is a court case that the Congress of Aboriginal Peoples is waiting for a ruling on. It is the *Harry Daniels* case. For those of you who do not know Harry Daniels, he was a Metis leader who worked for many years on local and international levels on behalf of Aboriginal peoples. He was a principal figure in having Metis and Inuit included in the constitution talks when the Aboriginal affairs minister then would have been Jean Chrétien.

The three main arguments that the Congress of Aboriginal People are making are that Metis and non-status Indians are Indians under section 91.24 of the Constitution. The Crown owes Metis and non-status Indians a fiduciary duty as Aboriginal peoples, and Canada must negotiate and consult with the Metis and non-status Indians on a collective basis through representatives of their choice, with respect to their rights, interests and needs as Aboriginal peoples.

I just want to add that because that ruling is supposed to come down any day. It has been a couple of decades in the courts. We are awaiting that and it will be good information for the committee to have.

The Chair: Thank you very much for that. Mr. DeLaRonde, I wish to direct the same question to you about *Powley*.

Mr. DeLaRonde: I actually referred to that. I have all the 10 criteria to the *Powley* case written in our submission. I address each one in particular to that.

The Chair: To be fair, we just received it before the meeting so we have not reviewed it.

Mr. DeLaRonde: I understand.

The Chair: Thank you very much.

Senator Patterson: My question is to the New Brunswick Aboriginal Peoples Council. You are part of CAP and you talked about negotiation. The Congress of Aboriginal Peoples has negotiated accords on cooperative property policy development between themselves and the Government of Canada. I think there was one in 2005, and subsequently there was the Métis Nation Protocol in 2008, under which the parties agreed to engage in discussions on various issues.

Could you tell me what you know about the status of those discussions to date? Are they active, and have they had any outcomes that have impacted your New Brunswick Aboriginal Peoples Council?

Mme Nash-McKinley : Je vous dirais que les tribunaux du Nouveau-Brunswick utilisent ces critères. Nous nous assurons que nos membres le savent, parce que, lorsque nous représentons des Autochtones dans la province, il est très important que nous nous assurons de pouvoir prouver nos origines autochtones. Dans le cas des Indiens non inscrits, il y a habituellement des poursuites devant les tribunaux.

Par ailleurs, pour ce qui est des enjeux liés aux Métis, à l'heure actuelle, il y a une affaire relativement à laquelle le Congrès des Peuples Autochtones attend une décision. Il s'agit de l'affaire *Harry Daniels*. Pour ceux qui ne connaissent pas Harry Daniels, c'était un chef métis qui a représenté les Autochtones à l'échelon local et international pendant des années. C'était une figure importante dans le processus d'inclusion des Métis et des Inuits dans les pourparlers constitutionnels à l'époque où Jean Chrétien était ministre des Affaires autochtones.

Les trois principaux arguments du Congrès des Peuples Autochtones sont que les Métis et les Indiens non inscrits sont des Indiens aux termes de l'article 91.24 de la Constitution, que la Couronne a envers les Métis et les Indiens non inscrits l'obligation fiduciaire qu'elle a envers les Autochtones et que le Canada doit négocier avec les représentants choisis par les Métis et les Indiens non inscrits et les consulter en ce qui concerne leurs droits, leurs intérêts et leurs besoins en tant qu'Autochtones.

Je veux simplement le mentionner parce que la décision doit être rendue sous peu. L'affaire est devant les tribunaux depuis une vingtaine d'années. Nous attendons la décision, et ce sera de l'information utile pour le comité.

Le président : Merci beaucoup. Monsieur DeLaRonde, j'aimerais vous adresser la même question au sujet des critères *Powley*.

M. DeLaRonde : J'en ai parlé, en fait. Les dix critères de l'affaire *Powley* figurent dans notre mémoire. J'aborde chacun d'entre eux par rapport à ce que vous disiez.

Le président : À notre décharge, nous ne l'avons reçu qu'avant la réunion, alors nous n'avons pas eu le temps de le consulter.

M. DeLaRonde : Je comprends.

Le président : Merci beaucoup.

Le sénateur Patterson : Ma question s'adresse au Conseil des peuples autochtones du Nouveau-Brunswick. Vous êtes membre du CPA, et vous avez parlé de négociations. Le Congrès des Peuples Autochtones a négocié des accords en matière d'élaboration de politiques relatives à la propriété coopérative avec le gouvernement du Canada. Je crois qu'un accord a été conclu en 2005, et qu'il y a eu ensuite le Protocole avec la nation métisse en 2008, dans le cadre duquel les parties ont convenu de discuter de diverses questions.

Pouvez-vous me dire ce qu'il advient de ces discussions jusqu'à maintenant d'après ce que vous savez? Ont-elles lieu, et ont-elles eu des répercussions qui ont touché le Conseil des peuples autochtones du Nouveau-Brunswick?

Ms. Nash-McKinley: If it is okay for the chair, can I defer to the national vice-chief, who is with us?

The Chair: Yes.

Mr. Swain: Thank you for that question. The Congress of Aboriginal Peoples actually has had different political accords with the federal government. It is funny you brought this up. We are currently renegotiating that political accord. We have just received a letter back from Prime Minister Harper and from Aboriginal Affairs Minister John Duncan. We actually are entering into renegotiating to make the accord more of a living document.

The last accord was signed by Harry Daniels, whom my colleague spoke about. Unfortunately, that accord was created and sat on a shelf and did not have political legs. We have approached the federal government to renegotiate an accord that actually will be a living document that has some substance to it so that we can address many of these issues.

While I have the floor, I wanted to make mention of the *Harry Daniels* case. It will be important. For 13 years it has been in the Federal Court and we think there will be a decision any time now. If there is a positive ruling, these three issues will substantially change the whole environment when it comes to Metis and non-status Indians in Canada.

Unfortunately for Metis and non-status issues, it always seems we have to go to court before we can get negotiations going. My colleague mentioned that she really thought that a table to negotiate different issues was vital, and we ask the Senate committee in its deliberations to really give that good thought and make it part of the recommendations.

You were talking about the three constitutional processes where a lot of dialogue took place and they were frustrating because they did not get ratified. I can talk about the Charlottetown process because I was part of the Métis Nation of Ontario at the time and was a signatory to the Metis Nation Accord. What was significant about those constitutional processes? They were agreed upon by every government in the country, including the federal and provincial governments, and it was actually ratified by those governments. It was turned down, unfortunately, by the referendum that took place in the country. However, there still was an agreement by governments that actually negotiated that.

As I said, the people of the country turned the referendum down, but we made some advancement. We made advancements on these three issues that some decisions would be made. You cannot turn the clock back. Those were negotiated and were there, and unfortunately constitutional talks are off the table and people are staying away from that. We probably will not see any constitutional talks in our lifetimes. However, I want to emphasize how negotiation still is an important process.

Mme Nash-McKinley : Le président me permettrait-il de demander au vice-chef national, qui est parmi nous, de répondre à la question?

Le président : Oui.

M. Swain : Merci de la question. Le Congrès des Peuples Autochtones a en fait conclu divers accords politiques avec le gouvernement fédéral. C'est drôle que vous en ayez parlé. Nous sommes en train de renégocier cet accord politique. Nous venons tout juste de recevoir une lettre de réponse de la part du premier ministre Harper et du ministre des Affaires autochtones, John Duncan. Nous sommes en fait en train de reprendre les négociations pour faire de l'accord un document plus évolutif.

Le dernier accord a été signé par Harry Daniels, dont ma collègue a parlé. Malheureusement, cet accord a été rédigé puis, mis sur les tablettes, et il manquait de force sur le plan politique. Nous avons demandé au gouvernement fédéral de renégocier un accord qui sera un vrai document évolutif doté de contenu, de façon à nous permettre de régler beaucoup des problèmes en question.

Pendant que j'ai la parole, je voulais mentionner l'affaire *Harry Daniels*. Ce sera une décision importante. L'affaire est devant la Cour fédérale depuis 13 ans, et nous pensons que la décision sera rendue sous peu. Si elle est positive, les trois points mentionnés vont vraiment changer le contexte pour ce qui est des Métis et des Indiens non inscrits au Canada.

Malheureusement, lorsqu'il s'agit d'enjeux liés aux Métis et aux Indiens non inscrits, il semble que nous ayons toujours à nous adresser aux tribunaux avant de pouvoir commencer à négocier. Ma collègue a mentionné qu'elle croit vraiment que la création d'un mécanisme de négociation des diverses questions est essentielle, et nous demandons au comité sénatorial de bien y réfléchir dans ses délibérations et d'inclure cela dans ses recommandations.

Vous avez parlé des trois processus constitutionnels dans le cadre desquels il y a eu beaucoup de discussions et qui ont été frustrants parce qu'ils n'ont pas été ratifiés. Je peux vous parler du processus de Charlottetown puisque j'étais membre de la Métis Nation of Ontario à l'époque et que j'ai signé l'Accord relatif à la nation métisse. Qu'est-ce qui était important dans ces processus constitutionnels? Tous les gouvernements du pays y souscrivaient, y compris le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, et ils ont été ratifiés par ces gouvernements. Malheureusement, ils ont ensuite été rejetés à l'issue du référendum qui a eu lieu au pays. Toutefois, les gouvernements qui ont participé aux négociations étaient quand même d'accord.

Comme je l'ai dit, la population du pays a rejeté le référendum, mais nous avons fait quelques progrès. Nous avons fait des progrès à l'égard des trois questions mentionnées en faisant en sorte que des décisions soient prises. On ne peut revenir en arrière. Ces choses ont été négociées et étaient là, et, malheureusement, les pourparlers constitutionnels ne sont plus à l'ordre du jour, et les gens évitent le sujet. Il n'y aura probablement pas de pourparlers constitutionnels au cours de notre vie. Toutefois, je veux insister sur le fait que les négociations demeurent un processus important.

The Chair: Thank you very much for that. That is a great point, actually.

I want to thank each of you for your presentations. They were excellent. As always, it is nice to hear a different perspective from different parts of this country. I thank each of you for coming here tonight. I will end this meeting for this evening.

(The committee adjourned.)

Le président : Merci beaucoup. C'est un excellent point, en fait.

J'aimerais vous remercier tous des exposés que vous avez présentés. Ils étaient excellents. Comme toujours, c'est bien de pouvoir entendre les points de vue différents des gens des diverses régions du pays. Merci à tous d'être venus ici ce soir. Je vais mettre fin à la séance pour aujourd'hui.

(La séance est levée.)

**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

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 Toolkit¹⁷ 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) process²⁰ in Manitoba and Saskatchewan – an original audit in 2005²¹ 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)

Region	Number of ATR Projects Opened				Hectares (Area)	
	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:

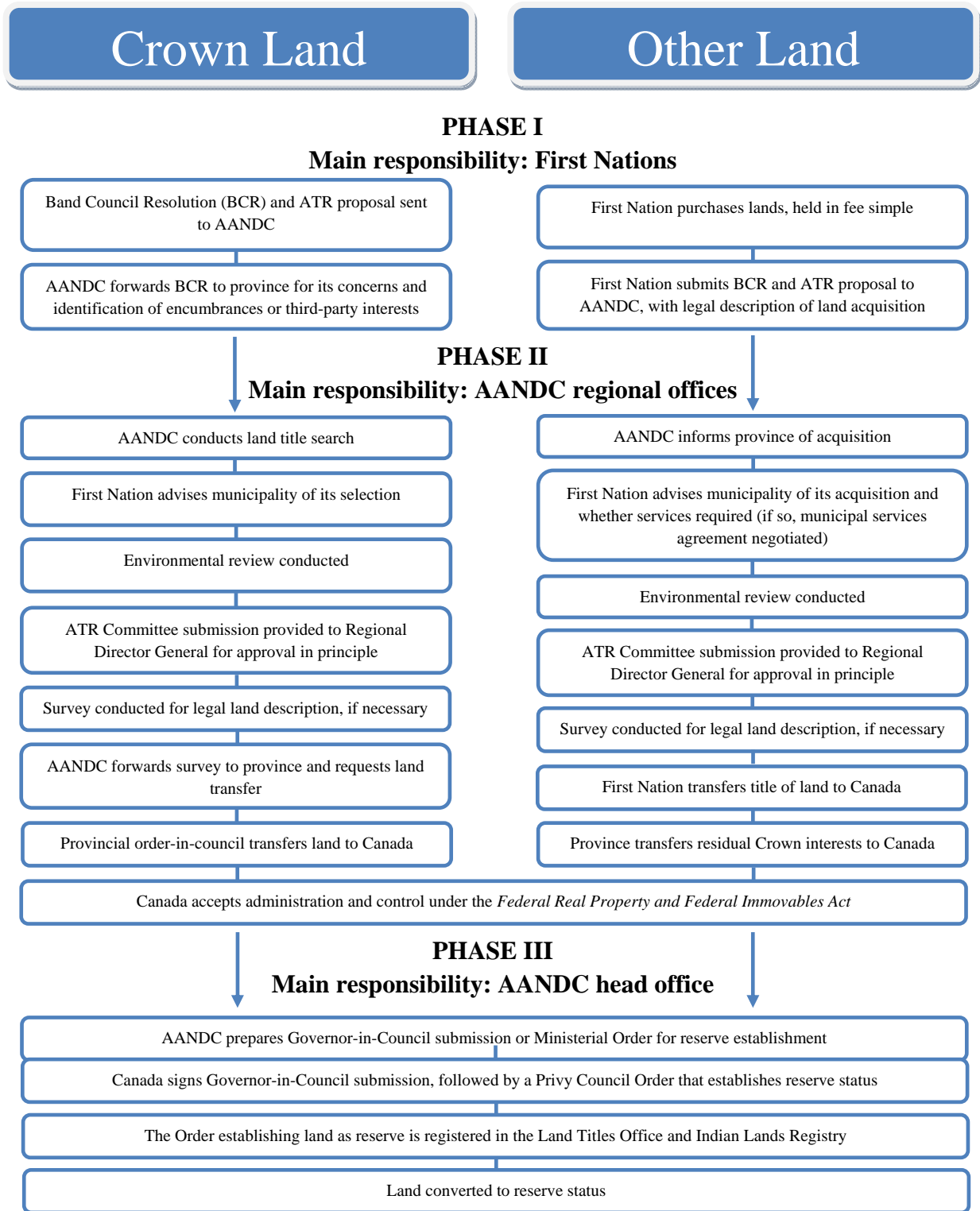
⁷³ Ibid.

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: Margaret Buist, Director General, Lands and Environmental Management; Andrew Beynon, Director General, Community Opportunities; Anik Dupont, Director General, Specific Claims.	X
	Natural Resources Canada: Jean Gagnon, Deputy Surveyor General, Surveyor General Branch; Peter Sullivan, Surveyor General and International Boundary Commissioner, Surveyor General Branch; Brian Ballantyne, Senior Advisor, Land Tenure and Boundaries, Surveyor General Branch; Brian Gray, Assistant Deputy Minister, Earth Sciences Sector.	X
February 8, 2012	Chiefs of Ontario: Angus Toulouse, Ontario Regional Chief.	X
	Long Plain First Nation: David Meeches, Chief; Vincent Perswain, Executive Director, Long Plain Trust; Tim Daniels, Special Projects Officer; Ernie Daniels, Elder.	
February 14, 2012	Treaty Land Entitlement Committee of Manitoba Inc.: Nelson Genaille, President; Wilfred McKay Jr., Member.	X
	Peguis First Nation: Nathan McCorrister, Executive Director; Michael Sutherland, Councilor.	X

	<p>National Aboriginal Lands Managers Association: Leona Irons, Executive Director; Gino Clement, Chairman; Gordon Bluesky, Director.</p> <p>First Nations Lands Advisory Board: Chief Robert Louie, Chair.</p>	X
March 7, 2012	<p>Office of the Auditor General of Canada: Jerome Berthelette, Assistant Auditor General; Frank Barrett, Principal.</p>	X
April 3, 2012	<p>First Nations Tax Commission: C.T. (Manny) Jules, Chief Commissioner and Chief Executive Officer.</p> <p>Assembly of First Nations: Jody Wilson-Raybould, British Columbia Regional Chief; Tonio Sadik, Senior Advisor; Kathleen Lickers, External Legal Advisor.</p>	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 — 41^e législature, 1^{re} session)

Le présent rapport et les comptes rendus des témoignages entendus et des délibérations
du comité peuvent être consultés en ligne 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

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
41^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION
(2 juin 2011 -)

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

L'honorable Lillian Eva Dyck
Vice-présidente

et

Les honorables sénateurs :

Salma Atallahjan
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

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

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 futures¹ ». 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

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 actuelle³. Le comité a pris connaissance de cette problématique dans son étude précédente sur le développement économique⁴, 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 connexe⁵, 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 économique⁶.

Afin d'accroître l'efficacité 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 connexe⁷ 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*, 1^{re} session, 41^e 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 réserves⁸.

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 réserves⁹ ».

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

Le processus d'ajouts aux réserves consiste à intégrer des terres aux réserves existantes ou à créer de nouvelles réserves¹⁰. 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 suivantes¹¹ :

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 justification¹³.

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 collectivités¹⁴.

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 réserves¹⁵. 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 environnementales¹⁶.

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 document¹⁷ 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*, 1^{re} 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 réserves¹⁸.

CE QUE LE COMITÉ A ENTENDU

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'accumulent¹⁹.

Les représentants du BVG ont fait état des conclusions de deux rapports sur le processus des droits fonciers issus de traités²⁰ 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 2005²¹ et une vérification de suivi effectuée en 2009²². 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 avons relevées, il risquait de ne plus pouvoir maintenir ses progrès dans la conversion des terres en réserves²³. »

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-Unis²⁴. 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 période²⁵.

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)

<u>Région</u>	Nombre de projets d'ajouts aux réserves				Hectares (zone)	
	<u>Obligation légale</u>	<u>Ajouts à la collectivité</u>	<u>Nouvelles réserves/ autres</u>	<u>Total des projets</u>	<u>Entrepris</u>	<u>Terminés</u>
Atlantique	26	22	1	49	3 240 (8 006)	2 717 (6 711)
Québec	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)
Colombie-Britannique	15	62		77	11 555 (28 553)	8 150 (20 131)
Total	1133	139	3	1 275	575 000 1 420 000	312 283 (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 précédentes²⁶.

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 ans²⁷ ». 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 effectuée²⁸.

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'ici²⁹.

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 ministère³⁰ ».

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 traités³¹. 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 province³².

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 autant³⁴. »

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 ajouts³⁵ ». 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 incertitude³⁶. »

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 traités³⁷. 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 réglées³⁸.

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 réserve³⁹. 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 élevée⁴⁰ ».

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 dossier⁴¹.

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 sens⁴² ».

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'elles⁴³ ».

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 impasse⁴⁴.

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 jamais⁴⁵ ».

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 réserves⁴⁶. 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 viable⁴⁷ ». 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 réserve⁴⁸. 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 revenus⁴⁹.

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 gré⁵¹. 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 conseil⁵². »

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 Nations⁵⁴. »

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 Nation⁵⁵. 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 réalisée⁵⁶, 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 capitaliser⁵⁷. » 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 futures⁵⁸ ». 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 justes⁵⁹ ».

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 tiers⁶⁰. 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 négociations⁶¹ ». 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 négocier⁶².

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 Prairies⁶⁴. Différents représentants de Premières Nations ont exprimé la nécessité d'adapter ces accords-cadres en vue d'une application dans l'ensemble du Canada⁶⁵.

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 nécessaire⁶⁶. 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.

négocié, en ce sens qu'elles peuvent entrevoir ce vers quoi elles se dirigent et négocier bon nombre de ces questions au début du processus⁶⁷.

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 réserves⁶⁸. 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 acquérir⁶⁹. » 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 maintenu⁷⁰. 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 nécessaires⁷¹. 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 limitées⁷³.

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.

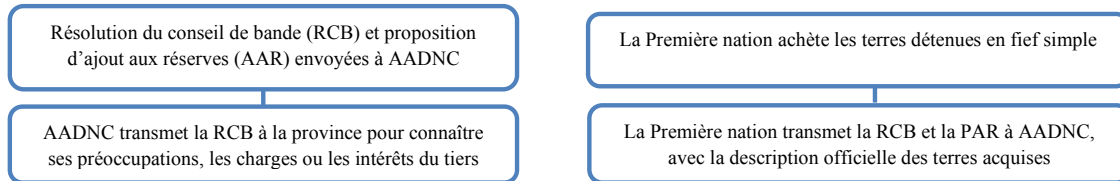
ANNEXE A – APERÇU DU PROCESSUS D'AJOUTS AUX RÉSERVES

Terres de la Couronne

Autres terres

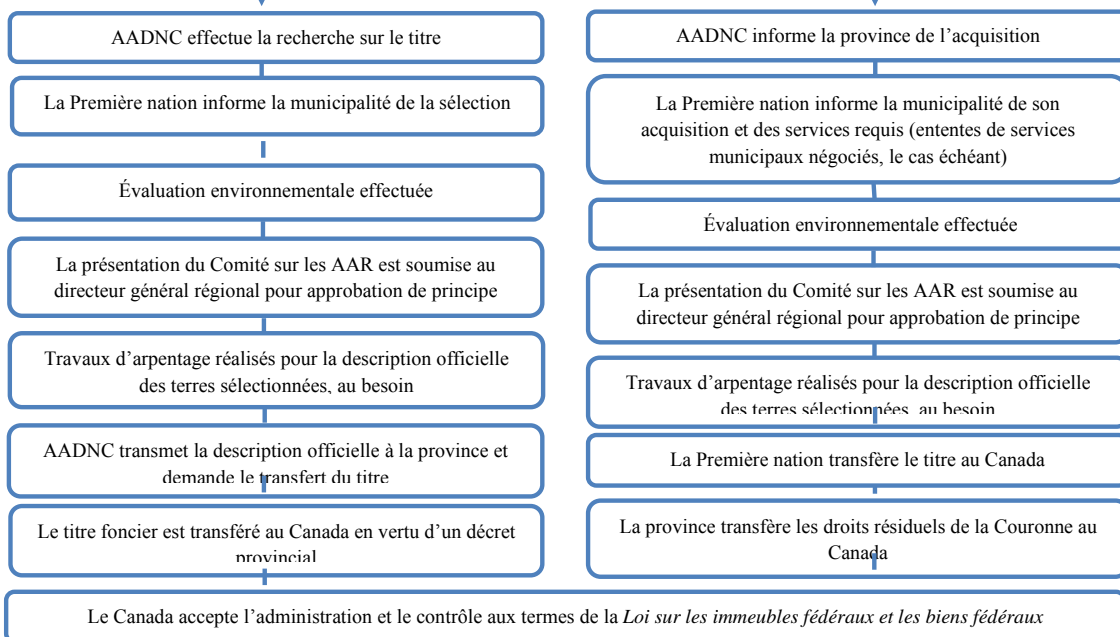
ÉTAPE I

Principales responsabilités : Premières nations



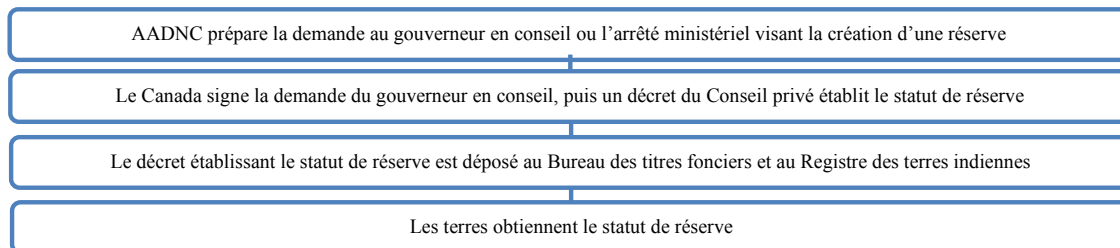
ÉTAPE II

Principales responsabilités : bureaux régionaux d'AADNC



ÉTAPE III

Principale responsabilité : administration centrale d'AADNC



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	<p>Affaires autochtones et Développement du Nord Canada : Margaret Buist, directrice générale, Gestion des terres et de l’environnement; Andrew Beynon, directeur général, Opportunités communautaires; Anik Dupont, directrice générale, Revendications particulières.</p>	X
	<p>Ressources naturelles Canada : Jean Gagnon, conseiller principal, Régimes fonciers et limites, Direction de l’arpenteur général; Peter Sullivan, arpenteur général et commissaire de la frontière internationale, Direction de l’arpenteur général; Brian Ballantyne, conseiller principal, Régimes fonciers et limites, Direction de l’arpenteur général; Brian Gray, sous-ministre adjoint, Secteur des sciences de la Terre.</p>	X
8 février 2012	<p>Chefs de l’Ontario : Angus Toulouse, chef régional de l’Ontario.</p>	X
	<p>Première Nation de Long Plain : David Meeches, chef; Vincent Perswain, directeur général, Fonds de fiducie de la Première Nation de Long Plain; Tim Daniels, agent des projets spéciaux; Ernie Daniels, aîné.</p>	
14 février 2012	<p>Treaty Land Entitlement Committee of Manitoba Inc. : Nelson Genaille, président; Wilfred McKay Jr., membre.</p>	X

	Première Nation de Peguis : Nathan McCorrister, directeur général; Michael Sutherland, conseiller.	X
	Association nationale des gestionnaires des terres autochtones : Leona Irons, directrice générale; Gino Clement, président; Gordon Bluesky, directeur.	X
	Conseil consultatif des terres des Premières Nations : Chef Robert Louie, président.	
7 mars 2012	Bureau du vérificateur général du Canada : Jerome Berthelette, vérificateur général adjoint; Frank Barrett, directeur principal.	X
3 avril 2012	Commission de la fiscalité des Premières Nations : C.T. (Manny) Jules, commissaire en chef et président.	
	Assemblée des Premières Nations : Jody Wilson-Raybould, chef régionale, Colombie-Britannique; Tonio Sadik, conseiller principal; Kathleen Lickers, conseillère juridique externe.	X

WITNESSES

Wednesday, November 28, 2012

New Brunswick Aboriginal Peoples Council:

Kim Nash-McKinley, President and Chief;
Ron Swain, National Vice-Chief (Congress of Aboriginal Peoples).

Red Sky Métis Independent Nation:

Donelda DeLaRonde, Executive Director;
Troy DeLaRonde, Métis Chief;
Susan Blekkenhorst, Consultation coordinator;
John Edmond, B.A., M.A., LL.M., Legal Counsel.

TÉMOINS

Le mercredi 28 novembre 2012

Conseil des peuples autochtones du Nouveau-Brunswick :

Kim Nash-McKinley, chef et présidente;
Ron Swain, vice-chef national (Congrès des peuples autochtones).

Red Sky Métis Independent Nation :

Donelda DeLaRonde, directrice exécutive;
Troy DeLaRonde, chef métis;
Susan Blekkenhorst, coordonnatrice des consultations;
John Edmond, B.A., M.A., LL.M., conseiller juridique.