

SENATE



SÉNAT

CANADA

First Session
Forty-second Parliament, 2015-16-17-18

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

ABORIGINAL PEOPLES

Chair:

The Honourable LILLIAN EVA DYCK

Tuesday, December 4, 2018 (in camera)
Tuesday, December 11, 2018 (in camera)

Issue No. 48

Forty-seventh and forty-eighth meetings:

Study on the new relationship between Canada and
First Nations, Inuit and Métis peoples

INCLUDING:

THE FOURTEENTH REPORT OF THE COMMITTEE

(The subject matter of those elements contained in
Divisions 11, 12 and 19 of Part 4 of Bill C-86)

Première session de la
quarante-deuxième législature, 2015-2016-2017-2018

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

PEUPLES AUTOCHTONES

Présidente :

L'honorable LILLIAN EVA DYCK

Le mardi 4 décembre 2018 (à huis clos)
Le mardi 11 décembre 2018 (à huis clos)

Fascicule n° 48

Quarante-septième et quarante-huitième réunions :

Étude sur les nouvelles relations entre le Canada et
les Premières Nations, les Inuits et les Métis

Y COMPRIS :

LE QUATORZIÈME RAPPORT DU COMITÉ

(La teneur des éléments des sections 11, 12 et 19
de la partie 4 du projet de loi C-86)

STANDING SENATE COMMITTEE ON
ABORIGINAL PEOPLES

The Honourable Lillian Eva Dyck, *Chair*

The Honourable Scott Tannas, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Boehm	Lovelace Nicholas
Christmas	McCallum
Coyle	McInnis
* Day	Ngo
(or Mercer)	Pate
Doyle	Patterson
Francis	Plett
* Harder, P.C.	* Smith
(or Bellemare)	(or Martin)
(or Mitchell)	* Woo
LaBoucane-Benson	(or Saint-Germain)

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 12-5 and to the orders of the Senate of November 7, 2017 and November 20, 2018, membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Boehm replaced the Honourable Senator McPhedran (*December 10, 2018*).

The Honourable Senator McCallum replaced the Honourable Senator Boyer (*November 29, 2018*).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
PEUPLES AUTOCHTONES

Présidente : L'honorable Lillian Eva Dyck

Vice-président : L'honorable Scott Tannas

et

Les honorables sénateurs :

Boehm	Lovelace Nicholas
Christmas	McCallum
Coyle	McInnis
* Day	Ngo
(ou Mercer)	Pate
Doyle	Patterson
Francis	Plett
* Harder, C.P.	* Smith
(ou Bellemare)	(ou Martin)
(ou Mitchell)	* Woo
LaBoucane-Benson	(ou Saint-Germain)

* Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 12-5 du règlement et aux ordres adoptés par le Sénat le 7 novembre 2017 et le 20 novembre 2018, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Boehm a remplacé l'honorable sénatrice McPhedran (*le 10 décembre 2018*).

L'honorable sénatrice McCallum a remplacé l'honorable sénatrice Boyer (*le 29 novembre 2018*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, December 4, 2018
(104)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met in camera this day at 9:06 a.m., in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable Lillian Eva Dyck, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Christmas, Coyle, Doyle, Dyck, Francis, LaBoucane-Benson, McPhedran, Pate and Patterson (9).

In attendance: Brittany Collier and Marlisa Tiedemann, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, December 15, 2016, the committee continued its study on the new relationship between Canada and First Nations, Inuit and Métis peoples. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 16.*)

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

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

It was agreed to permit the recording and transcription of the in camera meeting, that one copy of the transcript be kept with the clerk for consultation purposes, and that the copy be destroyed at the end of the current parliamentary session.

The committee began its consideration of a draft report.

It was agreed that the draft report, as amended, be adopted; and that the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to approve the final version of the report, taking into consideration this meeting's discussions, and with any necessary editorial, grammatical or translation changes as required.

It was agreed that the chair be authorized to table the report in the Senate or to deposit the report with the Clerk of the Senate if the Senate is not then sitting.

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

At 10:47 a.m., the committee resumed.

The committee continued its consideration of a draft report.

At 11:04 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 4 décembre 2018
(104)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à huis clos, à 9 h 6, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Lillian Eva Dyck (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Christmas, Coyle, Doyle, Dyck, Francis, LaBoucane-Benson, McPhedran, Pate et Patterson (9).

Également présentes : Brittany Collier et Marlisa Tiedemann, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 15 décembre 2016, le comité poursuit son étude sur les nouvelles relations entre le Canada et les Premières Nations, les Inuits et les Métis. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 16 des délibérations du comité.*)

Conformément à l'article 12-16(1)(d) du Règlement, le comité examine une ébauche de rapport.

Il est convenu que le personnel des sénateurs soit autorisé à demeurer dans la pièce durant la réunion à huis clos.

Il est convenu que le comité permette l'enregistrement et la transcription de la réunion à huis clos, qu'une copie de la transcription soit conservée au bureau de la greffière pour consultation et qu'elle soit détruite à la fin de la session parlementaire.

Le comité entreprend son examen de l'ébauche d'un rapport.

Il est convenu que l'ébauche du rapport, telle que modifiée, soit adoptée; et que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à approuver la version définitive du rapport en tenant compte des discussions d'aujourd'hui, et en y apportant tout changement jugé nécessaire, que ce soit au niveau de la forme, de la grammaire ou de la traduction.

Il est convenu que la présidente soit autorisée à déposer le rapport au Sénat ou auprès du greffier du Sénat si le Sénat ne siège pas.

À 10 h 40, la séance est suspendue.

À 10 h 47, la séance reprend.

Le comité poursuit son examen de l'ébauche d'un rapport.

À 11 h 4, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, Tuesday, December 11, 2018
(105)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met in camera this day at 9:03 a.m., in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable Lillian Eva Dyck, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Boehm, Christmas, Coyle, Doyle, Dyck, Francis, LaBoucane-Benson, McCallum and Pate (9).

In attendance: Brittany Collier and Marlisa Tiedemann, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, December 15, 2016, the committee continued its study on the new relationship between Canada and First Nations, Inuit and Métis peoples. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 16.*)

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

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

It was agreed to permit the recording and transcription of the in camera meeting, that one copy of the transcript be kept with the clerk for consultation purposes, and that the copy be destroyed at the end of the current parliamentary session.

The committee began its consideration of a draft agenda (future business).

At 10:03 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, le mardi 11 décembre 2018
(105)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à huis clos, à 9 h 3, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Lillian Eva Dyck (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Boehm, Christmas, Coyle, Doyle, Dyck, Francis, LaBoucane-Benson, McCallum et Pate (9).

Également présentes : Brittany Collier et Marlisa Tiedemann, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 15 décembre 2016, le comité poursuit son étude sur les nouvelles relations entre le Canada et les Premières Nations, les Inuits et les Métis. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 16 des délibérations du comité.*)

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

Il est convenu que le personnel des sénateurs soit autorisé à demeurer dans la pièce durant la réunion à huis clos.

Il est convenu que le comité permette l'enregistrement et la transcription de la réunion à huis clos, qu'une copie de la transcription soit conservée au bureau de la greffière pour consultation et qu'elle soit détruite à la fin de la session parlementaire.

Le comité entreprend son examen d'un projet d'ordre du jour (travaux futurs).

À 10 h 3, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Mireille K. Aubé

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Monday, December 3, 2018

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

FOURTEENTH REPORT

Your committee, which was authorized to examine the subject matter of those elements contained in Divisions 11, 12 and 19 of Part 4 of Bill C-86, A second Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on February 27, 2018 and other measures, has, in obedience to the order of reference of Wednesday, November 7, 2018, examined the said subject-matter and now reports as follows:

On November 20, 21 and 27, 2018, your committee heard witnesses on the subject matter of Divisions 11, 12 and 19 of Part 4 of Bill C-86, A second Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on February 27, 2018 and other measures. Division 11 proposes amendments to the *First Nations Land Management Act* (FNLMA), Division 12 proposes amendments to the *First Nations Fiscal Management Act* (FNFMA) and Division 19 proposes the enactment of the *Addition of Lands to Reserves and Reserve Creation Act*. Your committee notes that the timelines associated with reviewing Divisions 11, 12 and 19 meant that consideration of these amendments was rushed.

Your committee recognizes that the amendments contained in Divisions 11 and 12 are First Nations-driven; they are developed by, and for the benefit of, First Nations. In particular, your committee was pleased to see options in both divisions that could provide First Nations with the opportunity to access their capital and revenue moneys held in trust for First Nations by the Crown. Facilitating First Nations' access to their moneys has been a topic explored by your committee in the past, as part of your committee's study on housing and infrastructure on reserve and at a meeting held on February 16, 2016.

Given that the Lands Advisory Board (First Nations Land Management Resource Centre), the First Nations Tax Commission and the First Nations Financial Management Board have emphasized the importance of these amendments for their institutions, your committee supports Divisions 11 and 12. Your committee commends the government for its close working relationship with these institutions.

Your committee wishes to highlight, however, that witnesses identified the need for future amendments to both laws. With respect to the FNLMA, your committee heard that it should be replaced with legislation that simply ratifies the *Framework Agreement on First Nation Land Management*, as opposed to the existing legislation that restates the Framework Agreement's provisions. Your committee was told that this would better reflect the reconciliation and recognition approach of the Framework Agreement and would make it clear that it is the language of the Framework Agreement, and not the language of the FNLMA,

RAPPORT DU COMITÉ

Le lundi 3 décembre 2018

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

QUATORZIÈME RAPPORT

Votre comité, qui a été autorisé à examiner la teneur des éléments des sections 11, 12 et 19 de la partie 4 du projet de loi C-86, Loi n° 2 portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 27 février 2018 et mettant en œuvre d'autres mesures, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 7 novembre 2018, examiné ladite teneur du projet de loi et en fait maintenant rapport comme il suit :

Les 20, 21 et 27 novembre 2018, votre comité a entendu des témoins sur la teneur des sections 11, 12 et 19 de la partie 4 du projet de loi C-86, Loi n° 2 portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 27 février 2018 et mettant en œuvre d'autres mesures. La section 11 propose des modifications à la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* (LGTPN), la section 12 propose des modifications à la *Loi sur la gestion financière des premières nations* (LGFPN) et la section 19 propose d'édicter la *Loi sur l'ajout de terres à des réserves et la création de réserves*. Votre comité signale qu'en raison des échéances liées à l'examen des sections 11, 12 et 19, l'étude de ces modifications a été précipitée.

Votre comité reconnaît que les modifications proposées dans les sections 11 et 12 sont le fait des Premières Nations; elles ont été élaborées par les Premières Nations et dans leur intérêt. En particulier, votre comité s'est réjoui de voir que les deux sections contenaient des options qui permettraient aux Premières Nations d'avoir accès aux fonds de capital et de revenu qui sont détenus en fiducie par la Couronne pour les Premières Nations. Faciliter l'accès des Premières Nations à leurs fonds est un sujet que votre comité a déjà abordé par le passé dans le cadre de son étude sur le logement et l'infrastructure dans les réserves et lors d'une réunion tenue le 16 février 2016.

Étant donné que le Conseil consultatif des terres (Centre de ressources sur la gestion des terres des Premières Nations), la Commission de la fiscalité des Premières Nations et le Conseil de gestion financière des Premières Nations ont souligné l'importance de ces modifications pour leurs institutions, votre comité appuie les sections 11 et 12. Votre comité félicite le gouvernement pour sa collaboration étroite avec ces institutions.

Votre comité tient toutefois à souligner que des témoins ont affirmé qu'il sera nécessaire d'apporter d'autres modifications aux deux lois. En ce qui concerne la LGTPN, votre comité a été informé qu'elle devrait être remplacée par une loi qui ratifierait tout simplement l'*Accord-cadre relatif à la gestion des terres des premières nations*, par opposition à la loi existante qui reprend les dispositions de l'Accord-cadre. On a expliqué au comité que cela cadrerait mieux avec l'approche de réconciliation et de reconnaissance de l'Accord-cadre, et indiquerait clairement que le libellé de l'Accord-cadre prévaut sur celui de la LGTPN. Bien

that prevails. While your committee understands the importance of moving the proposed FNLMA amendments forward at this time, it urges the federal government to expeditiously consider the replacement legislation proposed by the Lands Advisory Board.

With respect to the FNFMA, your committee was encouraged by the evolving relationship between the First Nations institutions and the federal government as reflected in the several amendments to the FNFMA over time. On a previous occasion, your committee examined amendments to the FNFMA contained in Bill C-59, An Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on April 21, 2015 and other measures. Those amendments were reported back without observations. While Division 12 of Bill C-86 contains many of the First Nations institutions' proposed amendments, your Committee recognizes that more work may be required, including expanding the mandate of the First Nations Tax Commission.

While the process relating to amendments to the FNLMA and the FNFMA demonstrate close collaboration and consultation, your committee heard that the consultation process in relation to Division 19 was flawed. Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs Canada (CIRNAC) and Indigenous Services Canada (ISC) advised your committee of the steps taken to inform First Nations and organizations, such as the Treaty Land Entitlement Committee of Manitoba Inc., on the proposed *Addition of Lands to Reserves and Reserve Creation Act*. However, your committee heard from witnesses that engagement with them on this issue was inadequate, and that they had not had time to properly consider the impacts of the proposed new act. One official implied that a lack of a response from a community was consent. Your committee believes that the lack of a response from a First Nation in response to information that is sent out by the department does not mean that the community is consenting. Your committee wishes to emphasize that achieving meaningful consultation and engagement requires ongoing and continued effort by CIRNAC and ISC, in particular, as the dissolution of Indigenous and Northern Affairs Canada may have complicated what is already a complex engagement process. Communities may require financial and other support to fully participate in the consultation process, which should take place in the context of adhering to the *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* principle of free, prior and informed consent.

Finally, your committee received a letter from Minister Petitpas Taylor and Minister Philpott dated June 6, 2018, in which they committed to a new fiscal relationship with Indigenous communities, including discussions about revenue sharing and taxation arrangements. While your committee was informed that discussions are taking place with the First Nations

que votre comité comprenne l'importance d'aller de l'avant avec les modifications proposées à la LGTPN pour l'instant, il presse le gouvernement fédéral d'examiner rapidement la loi de remplacement proposée par le Conseil consultatif des terres.

En ce qui concerne la LGFPN, votre comité juge encourageante l'évolution des relations entre les institutions des Premières Nations et le gouvernement fédéral, un progrès dont témoignent les nombreuses modifications apportées à la LGFPN au fil du temps. Précédemment, votre comité a examiné les modifications de la LGFPN proposées dans le projet de loi C-59, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 21 avril 2015 et mettant en œuvre d'autres mesures. Ces modifications ont fait l'objet d'un rapport sans observations. Bien que la section 12 du projet de loi C-86 contienne bon nombre des modifications proposées par les institutions des Premières Nations, le comité reconnaît que d'autres travaux pourraient être nécessaires, notamment l'élargissement du mandat de la Commission de la fiscalité des Premières Nations.

Bien que le processus de modification de la LGTPN et de la LGFPN témoigne d'une collaboration et d'une consultation étroites, le comité a appris que le processus de consultation lié à la section 19 comportait des lacunes. Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada (RCAANC) et Services aux Autochtones Canada (SAC) ont fait part au comité des mesures prises pour informer les Premières Nations et les organisations, telles que le Comité sur les droits fonciers issus de traités au Manitoba inc., au sujet de l'édiction de la *Loi sur l'ajout de terres à des réserves et la création de réserves*. Cependant, des témoins ont indiqué à votre comité que la façon dont ils avaient été consultés était inadéquate et qu'ils n'avaient pas eu le temps d'étudier correctement les répercussions de la nouvelle loi proposée. Un fonctionnaire a laissé entendre que l'absence de réponse de la part d'une communauté représentait une forme de consentement. Votre comité est d'avis que, si une Première Nation ne répond pas à l'information envoyée par le Ministère, cela ne signifie pas que la collectivité consente. Votre comité tient à souligner que, pour en arriver à une consultation et à un dialogue sérieux, RCAANC et SAC, tout particulièrement, devront faire des efforts continus, car la dissolution du ministère des Affaires autochtones et du Nord Canada a probablement compliqué le processus de participation, qui était déjà complexe. Les collectivités ont peut-être besoin d'une aide financière ou d'une autre forme de soutien pour participer pleinement au processus de consultation, qui devrait adhérer au principe du consentement préalable, libre et informé inscrit dans la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*.

Enfin, votre comité a reçu une lettre des ministres Petitpas Taylor et Philpott, datée du 6 juin 2018, dans laquelle elles s'engageaient à établir une nouvelle relation financière avec les collectivités autochtones, notamment au moyen de discussions sur le partage des recettes et les arrangements fiscaux. Bien que votre comité ait été informé que des discussions sont en cours avec la

Tax Commission, the Assembly of First Nations, and others, your committee was alarmed to hear that First Nations continue to be excluded from benefitting from cannabis excise tax revenue.

As a result, your committee urges the Department of Finance and the Department of Health to engage with First Nation communities and organizations on this matter in a meaningful, and expeditious manner.

Respectfully submitted,

Commission de la fiscalité des Premières Nations, l'Assemblée des Premières Nations et d'autres organisations, il a été alarmé d'apprendre que les Premières Nations ne profitent toujours pas des revenus de la taxe d'accise sur le cannabis.

Par conséquent, votre comité exhorte le ministère des Finances et le ministère de la Santé à collaborer rapidement et sérieusement avec les collectivités et les organisations des Premières Nations sur cette question.

Respectueusement soumis,

La présidente,

LILLIAN EVA DYCK

Chair

