



Second Session  
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

## Aboriginal Peoples

*Chair:*  
The Honourable THELMA J. CHALIFOUX

---

Tuesday, May 13, 2003

---

**Issue No. 15**

**Third meeting on:**

Bill C-6, An Act to establish the Canadian Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims to provide for the filing, negotiation and resolution of specific claims and to make related amendments to other Acts

---

WITNESSES:  
(See back cover)

Deuxième session de la  
trente-septième législature, 2002-2003

SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

## Peuples autochtones

*Présidente:*  
L'honorable THELMA J. CHALIFOUX

---

Le mardi 13 mai 2003

---

**Fascicule n° 15**

**Troisième réunion concernant:**

Le projet de loi C-6, Loi constituant le Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des premières nations en vue de permettre le dépôt, la négociation et le règlement des revendications particulières, et modifiant certaines lois en conséquence

---

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
ABORIGINAL PEOPLES

The Honourable Thelma J. Chalifoux, *Chair*

The Honourable Janis G. Johnson, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Austin, P.C.	Léger
Carney, P.C.	* Lynch-Staunton
* Carstairs, P.C., (or Robichaud, P.C.)	(or Kinsella)
Chaput	Pearson
Christensen	Sibbeston
Forrestall	Stratton
Gill	Tkachuk

*\* Ex Officio Members*

(Quorum 4)

*Change in membership of the committee:*

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

The name of the Honourable Senator Forrestall substituted for that of the Honourable Senator Johnson (*May 12, 2003*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
PEUPLES AUTOCHTONES

*Présidente:* L'honorable Thelma J. Chalifoux

*Vice-présidente:* L'honorable Janis G. Johnson

et

Les honorables sénateurs:

Austin, c.p.	Léger
Carney, c.p.	* Lynch-Staunton
* Carstairs, c.p., (ou Robichaud, c.p.)	(ou Kinsella)
Chaput	Pearson
Christensen	Sibbeston
Forrestall	Stratton
Gill	Tkachuk

*\* Membres d'office*

(Quorum 4)

*Modification de la composition du comité:*

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

Le nom de l'honorable sénateur Forrestall substitué à celui de l'honorable sénateur Johnson (*le 12 mai 2003*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, May 13, 2003  
(27)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day, at 9:18 a.m. in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Senator Chalifoux, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Austin, Chalifoux, Chaput, Forrestall, Gill, Léger, Sibbeston and Stratton (8).

*Other senators present:* The Honourable Senators Beaudoin, Maheu, St. Germain and Watt (4).

*In attendance:* Mary Hurley from the Parliamentary Research Branch, Library of Parliament.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, April 2, 2003, the committee proceeded to examine Bill C-6, An Act to establish the Canadian Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims to provide for the filing, negotiation and resolution of specific claims and to make related amendments to other Acts.

**WITNESSES:**

*From the Assembly of First Nations:*

Bill Erasmus, Regional Chief;

Rolland Pangowish, Director Lands and Treaties Unit;

Bryan Schwartz, Legal Counsel.

Mr. Erasmus made a presentation and the, with Mr. Pangowish and Mr. Schwartz, answered questions.

At 11:15 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

**ATTEST:**

**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le mardi 13 mai 2003  
(27)

[*Traduction*]

Le Comité permanent sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 9 h 18, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Chalifoux (*présidente*).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Austin, Chalifoux, Chaput, Forrestall, Gill, Léger, Sibbeston et Stratton (8).

*Autres sénateurs présents:* Les honorables sénateurs Beaudoin, Maheu, St. Germain et Watt (4).

*Également présente:* Mary Hurley, du Service de recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents:* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 2 avril 2003, le comité examine le projet de loi C-6, Loi constituant le Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des Premières nations en vue de permettre le dépôt, la négociation et le règlement des revendications particulières, et modifiant certaines lois en conséquence.

**TÉMOINS:**

*De l'Assemblée des Premières nations:*

Bill Erasmus, chef régional;

Rolland Pangowish, directeur, Section des traités et des terres;

Bryan Schwartz, conseiller juridique.

M. Erasmus fait un exposé et, avec M. Pangowish et M. Schwartz, répond aux questions.

À 11 h 15, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ:**

*Le greffier du comité,*

Adam Thompson

*Clerk of the Committee*

**EVIDENCE**

OTTAWA, Tuesday, May 13, 2003

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, to which was referred Bill C-6, to establish the Canadian Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims to provide for the filing, negotiation and resolution of specific claims and to make related amendments to other acts, met this day at 9:18 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Thelma Chalifoux** (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

**The Chairman:** Please proceed Mr. Erasmus.

**Mr. Bill Erasmus, Regional Chief, Assembly of First Nations:** Madam Chair, honourable senators, I understand that you have a copy of my presentation. I apologize for not being able to provide you with more copies. I will read through the presentation after which I will be prepared to answer questions.

Thank you for having us here today to address this legislation before you. The future of this long-standing issue rests in large part in your hands.

I am the vice-chief for the Assembly of First Nations. I am also the national chief for the Dene Nation. Unfortunately, the national chief of AFN Matthew Coon Come could not be here today.

As the chair of the chiefs' committee on claims, I have been involved with this file for the last number of years and capable of having this discussion with you.

The primary problem with the legislation before Parliament is that it will not achieve the stated objectives of making the process more speedy, fair and effective. The conflict of interest is not eliminated and the ability of government to delay the process is preserved. The financial limitations imposed will limit the ability to address the growing number of claims.

The claims that will have access to the process are severely limited. The bill will eliminate from consideration most treaty-based lands and unilateral undertakings by the Crown.

You should note that we have only addressed the most blatant problems with the bill. It is rife with many other shortcomings that we will not get into here.

Although we were hopeful when the bill was first introduced, our failure to find any positive departures from the status quo have been confirmed by almost every First Nation and independent observer with whom we have spoken. We can only ask that you seriously consider our analysis and recommend that the bill be completely reworked through a joint process.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mardi 13 mai 2003

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, à qui a été renvoyé le projet de loi C-6, Loi constituant le Centre canadien du règlement indépendant de revendications particulières des Premières nations en vue de permettre le dépôt, la négociation et le règlement des revendications particulières, et modifiant certaines lois en conséquence, se réunit aujourd'hui à 9 h 18 pour examiner le projet de loi.

**Le sénateur Thelma Chalifoux** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente:** Je vous en prie, monsieur Erasmus.

**M. Bill Erasmus, chef régional, Assemblée des Premières nations:** Madame la présidente, honorables sénateurs, je crois savoir que vous avez un exemplaire de mon exposé. Vous m'excuserez de n'avoir pas pu vous en procurer un plus grand nombre de copies. Je vais lire mon intervention, après quoi je serai disposé à répondre à vos questions.

Je vous remercie de bien vouloir m'accueillir aujourd'hui pour commenter le projet de loi dont vous êtes saisis. L'avenir de ce dossier qui dure depuis fort longtemps repose en grande partie entre vos mains.

Je suis le chef adjoint de l'Assemblée des premières nations. Je suis également le chef national de la nation dénée. Malheureusement, le chef national de l'APN n'a pas pu venir aujourd'hui.

À titre de président du Comité des chefs chargé des revendications, je m'occupe de ce dossier depuis quelques années et je suis en mesure d'avoir cette discussion avec vous.

Le principal problème du projet de loi à l'étude au Parlement, c'est qu'il n'atteindra pas les objectifs déclarés, soit rendre le processus plus rapide, plus équitable et plus efficace. Le conflit d'intérêts n'est pas éliminé et le gouvernement peut toujours retarder le processus. Le plafond imposé limitera de plus en plus le nombre de revendications que nous pourrions examiner.

Le nombre de revendications qui pourront se régler grâce à ce processus sera très limité. Le projet de loi écartera la plupart des cas concernant les terres visées par des traités et des initiatives unilatérales de la Couronne.

Vous remarquerez que nous nous sommes limités aux problèmes les plus flagrants que présente le projet de loi. Il comprend en outre un grand nombre d'autres lacunes que nous laisserons de côté.

Lorsque le projet de loi a été présenté, nous étions plein d'espoir, mais nous n'avons pas relevé d'améliorations par rapport au statu quo. Notre point de vue a été confirmé par la plupart des Premières nations et l'observateur indépendant avec qui nous nous sommes entretenus. Nous pouvons seulement vous demander d'étudier sérieusement notre analyse et de recommander que le projet de loi soit complètement remanié grâce à une démarche conjointe.

If you listen to the diverse First Nations concerned with this bill, you will find that almost no one can support it in its present form except the few federal employees who developed it. There is no grass roots support of which we are aware for this bill in its present form.

Your legislation summary refers to the joint task force report and indicates where there are problems and unclear provisions in this bill. It notes many omissions including the lack of a non-derogation clause, the lack of time frames and the apparent absence of clear rationale for many provisions. We can only thank the Parliamentary Research Branch for its objective and reasonable observations on this bill.

Our conclusion is that the bill is so seriously flawed that this committee cannot fix it; it requires a major overhaul. There is little sense in attempting to recommend specific amendments to you as they would be too extensive for you to adequately consider in the time allotted. We have asked the government to withdraw this bill and return to the cooperative and constructive approach that characterized the joint task force process.

Bill C-6, the Specific Claims Resolution Act is of great importance to most First Nations as many have lost lands, money or have been otherwise deprived by the government's non-fulfilment of such lawful obligations.

It must be emphasized here that most First Nations do not consider parliamentary hearings to be adequate consultations on such a complex bill. First Nations do not in any way give their consent to this measure. This is very important for you to understand, as we believe that the way this bill is being handled is not consistent with the high standard of conduct expected of a fiduciary.

Many of these claims stem directly from the fiduciary relationship of the Crown with First Nations. Beginning with the *Guérin* decision of 1984, the courts have clearly held that the honour of the Crown is always at stake in such matters. Our understanding is that a fiduciary should never place itself in a conflict of interest.

This bill, in its present form, will institutionalize the conflict of interest and cause delays, which are key problems with the current policy process. This is contrary to equitable principles and all accepted norms of natural justice. Our concern is that if this bill is passed with all the serious flaws we have identified, many more generations to come will not find justice through the Canadian system.

To begin with, outstanding legal obligations must take priority over discretionary spending. It appears that the bill severely deviates from what was recommended by the Joint First Nations-Canada Task Force on Specific Claims report of 1998 for purely

Si vous écoutez les différentes Premières nations visées par le projet de loi, vous constaterez que presque aucune ne peut l'appuyer dans sa forme actuelle sinon les quelques fonctionnaires fédéraux qui l'ont élaboré. Que nous sachions, il n'existe aucun soutien pour le projet de loi dans sa forme actuelle au niveau de la base.

Votre sommaire du projet de loi fait allusion au rapport du groupe de travail mixte et signale les problèmes ainsi que les dispositions qui ne sont pas assez claires. Il fait remarquer de nombreuses omissions. Par exemple, il n'y a pas de disposition de non-dérogation, aucun délai n'est fixé et il ne semble pas y avoir de justification claire pour de nombreuses dispositions. Nous ne pouvons que remercier la Direction de la recherche parlementaire de ses observations objectives et raisonnables sur le projet de loi.

Notre conclusion, c'est que le projet de loi est tellement imparfait et que le comité ne saurait le rendre acceptable. Il faut une révision en profondeur. Il ne sert pas à grand-chose d'essayer de recommander des amendements précis, car ils seraient trop importants pour que vous puissiez les étudier correctement dans les délais prévus. Nous avons demandé au gouvernement de retirer ce projet de loi et de renouer avec la démarche coopérative et constructive qui caractérisait les travaux du groupe de travail mixte.

Le projet de loi C-6, Loi sur le règlement des revendications particulières, est très important pour la plupart des Premières nations, car un grand nombre d'entre elles ont perdu des terres, de l'argent ou ont été lésées parce que le gouvernement n'a pas honoré les obligations que lui imposait la loi.

Il faut souligner ici que la plupart des Premières nations ne considèrent pas les audiences des comités parlementaires comme des consultations adéquates sur un projet de loi aussi complexe. Les Premières nations ne donnent absolument pas leur consentement à cette mesure. Il est très important que vous le compreniez, car nous croyons que la façon dont ce projet de loi est étudié n'est pas conforme aux normes élevées de conduite attendues d'un fiduciaire.

Un grand nombre de ces revendications découlent directement de la relation de fiduciaire qui existe entre la Couronne et les Premières nations. Depuis la décision rendue en 1984 dans l'affaire *Guérin*, les tribunaux ont toujours dit que l'honneur de la Couronne était toujours en cause dans ces affaires. Selon nous, un fiduciaire ne devrait jamais se placer en situation de conflit d'intérêts.

Le projet de loi, dans sa version actuelle, perpétuera le conflit d'intérêts et entraînera des retards, deux problèmes que présente le processus actuel. Cela est contraire aux principes d'équité et à toutes les normes acceptées de la justice naturelle. Nous craignons que, si le projet de loi est adopté avec toutes les graves imperfections que nous avons repérées, de nombreuses générations encore ne trouvent pas la justice dans le système canadien.

Pour commencer, les obligations prévues par la loi doivent avoir la priorité sur les dépenses discrétionnaires. Il semble que le projet de loi s'écarte considérablement des recommandations du rapport remis en 1998 par le Groupe de travail mixte Premières

financial considerations. A federal policy regarding First Nations has historically been driven by our desire to limit liability and expenditures.

Federal officials point to fiscal realities. There appears to be no balance of interest in this bill. It is aimed at managing claims and federal spending with little consideration given to addressing the growing debt against Canada that these claims represent.

The AFN has always been willing to cooperate in development of a reasonable but responsible and expeditious fiscal framework. However, it is neither reasonable nor responsible to believe that paying 10 cents on the dollar for outstanding liability will fulfil outstanding lawful obligation. The joint task force approach provides the best opportunities for First Nations and Canada to implement a constructive and collaborative effort that has been proven to work.

First Nations sacrificed many basic principles in reaching an accommodation of federal interests. Unfortunately, it does not appear that the federal government is prepared to make the same accommodation as its officials recommended in 1998.

Since the Oka crisis of 1990, the AFN has tried to work cooperatively with Canada. However, the effort came to a close in 1998 when the federal government failed to respond effectively to recommendations that were jointly developed and agreed upon by our respective officials. It has proceeded unilaterally in proposing this bill.

We are now concerned that this legislation will create a situation where First Nations may well be worse off than under the present policy process. For example, claims that exceed the proposed cap will not have access to public inquiries, as is the case at present under the interim Indian Claims Commission.

We fear this bill will only serve to outsource and institutionalize the same conflict and delay that characterize the existing process. This bill will legislate the federal government's right to delay the processing of claims thereby strengthening the conflict of interest rather than eliminating it.

The proposed process for appointing commission and tribunal members will be based upon the same patronage system with which so many Canadians are disgusted. The same minister who is charged defending the Crown against such claims will be recommending the candidates for appointment.

Commission and tribunal members would also be subject to reappointment after relatively short terms of office. This fact, combined with the minister's ability to delay claims, will effectively give the minister remote control over the entire process. We must point out that this unilateral approach is not only contrary to the duty of a fiduciary where grievances arise, but is not consistent with the federal government's current

nations-Canada sur les revendications particulières pour des raisons d'ordre strictement financier. La politique fédérale visant les Premières nations a toujours été guidée par la volonté de limiter les responsabilités et les dépenses

Les représentants fédéraux parlent des réalités budgétaires. Il ne semble pas y avoir d'équilibre entre les différents intérêts dans le projet de loi. Il vise à gérer les revendications et les dépenses fédérales sans guère tenir compte de la dette croissante que ces revendications représentent pour le Canada.

L'APN a toujours été disposée à coopérer à l'élaboration d'un cadre financier raisonnable, mais responsable et d'application rapide. Toutefois, il n'est ni raisonnable ni responsable de croire que payer 10 p. 100 des montants qui sont dus permettra de s'acquitter des obligations en souffrance. L'approche du groupe de travail mixte constitue la meilleure possibilité, pour les Premières nations et le Canada, de déployer des efforts constructifs et coopératifs qui, on l'a vu, peuvent s'avérer efficace.

Les Premières nations ont sacrifié un grand nombre de principes fondamentaux pour tenir compte des intérêts fédéraux. Malheureusement, il ne semble pas que le gouvernement fédéral soit disposé à faire les mêmes concessions, comme ses représentants l'ont recommandé en 1998.

Depuis la crise d'Oka, en 1990, l'APN a essayé de coopérer avec le Canada. Toutefois, cet effort s'est arrêté en 1998, car le gouvernement fédéral n'a pas donné suite aux recommandations élaborées conjointement et acceptées par nos représentants respectifs. Il a agi unilatéralement en proposant ce projet de loi.

Nous craignons maintenant que cette mesure législative ne réduise les Premières nations à une situation pire que leur impose le processus actuel. Par exemple, les revendications qui dépassent le plafond proposé ne pourront faire l'objet d'enquêtes publiques comme cela est possible pour l'instant avec la Commission provisoire des revendications des Indiens.

Nous avons peur que le projet de loi ne serve qu'à renvoyer à l'extérieur et à institutionnaliser le conflit d'intérêts et les retards qui caractérisent le processus actuel. Le projet de loi consacrerait le droit du gouvernement fédéral de retarder l'étude des revendications, ce qui renforce le conflit d'intérêts au lieu de l'éliminer.

Le processus proposé pour nommer les membres de la commission et du tribunal reposera sur le même système de favoritisme dont tellement de Canadiens sont dégoûtés. Le ministre qui est chargé de défendre la Couronne contre ces revendications recommandera les candidats à nommer.

La nomination des membres de la commission et du tribunal devra être reconduit après un mandat relativement bref. Ce fait, ajouté à la capacité du ministre de retarder l'étude des revendications, permettra en réalité au ministre de téléguider l'ensemble du processus. Nous devons signaler que cette approche unilatérale est non seulement contraire au devoir de fiduciaire lorsque des griefs surgissent, mais qu'il est également contraire à

practice in large land claim agreements wherein it is generally provided that those appointed to facilitate conflict resolution are selected through either a joint or neutral process.

Another key area of concern with Bill C-6 is that the definition of a "specific claim" is more restrictive than the current definition in that it excludes unilateral undertakings of the Crown regarding modern land claim agreements and narrow specific treaty obligations to land or other assets. The joint task force had built upon the existing criteria in light of case law by adding the breach of fiduciary obligations.

Claims arising from unilateral undertakings of the Crown are excluded from the bill. This will be devastating for many First Nations, especially in provinces where the pre-Confederation practice was often characterized by such undertakings.

Under this bill, First Nations will be required to waive federal liability over \$7 million to assess the tribunal. It not only excludes most claims from access to the tribunal; but it also removes the incentive for effective negotiations through the commission.

The lack of incentive to reach negotiated settlements is one of the biggest problems with the current process. There is no provision to address the larger claims that will not have access to the tribunal. As you know, the courts are not a viable alternative for First Nations who cannot afford the expense and delay that characterizes the judicial system.

Another negative feature of litigation is the government's ability to invoke technical defences such as statutes of limitations or laches. That is completely unfair as First Nations have not been able to bring forward claims in a timely way as it was illegal for First Nations to retain legal counsel to pursue claims up until 1951.

The minister of Indian Affairs has said that he does not want to see First Nations spending valuable resources on lawyers and consultants. However, if First Nations have no alternative but the courts, many more lawyers and consultants will be required.

We believe there is a legal duty on the part of the federal government to consult with First Nations regarding the detailed provisions of this particular bill. Therefore, we do not believe that this bill is lawful or consistent with the Crown's fiduciary duty. We cannot have a system that perpetuates delay in addressing claims.

The fiduciary duty is not just a general fiduciary; this relationship requires a national system consistent with the highest standard of conduct required.

la pratique retenue actuellement par le gouvernement fédéral dans les accords importants sur les revendications territoriales, où il est généralement prévu que les personnes nommées pour faciliter le règlement des différends sont choisies selon une formule mixte ou impartiale.

Une autre grande préoccupation, au sujet du projet de loi C-6, c'est que la définition de «revendication particulière» est plus restrictive que la définition actuelle, car elle exclut les initiatives unilatérales de la Couronne concernant les accords modernes sur les revendications territoriales et les obligations étroites, aux termes de traités particuliers, concernant des terres ou d'autres actifs. Le groupe de travail mixte a repris les critères existants à la lumière de la jurisprudence, en ajoutant les manquements aux obligations de fiduciaire.

Les revendications qui découlent d'initiatives unilatérales de la Couronne sont exclues du projet de loi, ce qui aura des conséquences catastrophiques pour de nombreuses Premières nations, surtout dans les provinces où la pratique qui existait avant la Confédération était souvent caractérisé par ces initiatives.

Aux termes du projet de loi, les Premières nations devront, pour accéder au tribunal, renoncer à ce que le gouvernement fédéral peut leur devoir au-delà d'un seuil de 7 millions de dollars. Non seulement il empêche de recourir au tribunal pour la plupart des revendications, mais il fait aussi disparaître l'incitation à négocier efficacement dans le cadre de la commission.

Ce manque d'incitation à conclure des règlements négociés est l'un des plus graves problèmes du processus actuel. Or, rien n'est prévu à l'égard des revendications plus importantes sur lesquelles le tribunal ne pourra se prononcer. Comme vous le savez, les tribunaux généraux ne sont pas une solution réaliste pour les Premières nations, qui ne peuvent se permettre les dépenses et les retards qui caractérisent le système judiciaire.

Un autre inconvénient des recours judiciaires, c'est la capacité du gouvernement d'invoquer des moyens de défense techniques comme des droits de prescription. Cela est tout à fait injuste, car les Premières nations n'ont pas pu présenter leurs revendications rapidement. Jusqu'en 1951, en effet, il était illégal pour elles de retenir les services de conseillers juridiques pour présenter des revendications.

Le ministre des Affaires indiennes a dit qu'il ne voulait pas voir les Premières nations dépenser des ressources précieuses pour engager des avocats et des consultants. Toutefois, si les Premières nations n'ont d'autre choix que de recourir aux tribunaux, il faudra beaucoup plus d'avocats et de consultants.

Nous estimons que le gouvernement fédéral est tenu par la loi de consulter les Premières nations au sujet des dispositions détaillées du projet de loi. Par conséquent, nous ne croyons pas que ce projet de loi soit légitime ni conforme aux devoirs de fiduciaire de la Couronne. Nous ne pouvons avoir un système qui perpétue les retards dans l'étude des revendications.

Le devoir de fiduciaire n'est pas une simple généralité. Cette relation exige un système national conforme aux normes d'éthique les plus élevées.

There has been no effective dialogue since 1998. First Nations were not aware of the contents of this bill until it was introduced in June 2002.

The parliamentary committee is no substitute for adequate consultation. The minister promised our leadership and advised many First Nations that we would have ample opportunity to bring forward our concerns to the standing committee. We are concerned that adequate time and resources are not being devoted to this important issue. Many chiefs do not believe this committee will be able to adequately address the serious flaws in this complex bill.

We all have a common interest in the fair resolution of these claims. We should put injustice behind us. First Nations have been denied the ability to become self-sufficient in great part because lands or other assets have been denied them. No Canadians would accept such a situation or treatment by any government.

We have been trying unsuccessfully to re-establish a partnership on this issue. Yet, despite its rhetoric of partnership and cooperation, this government has refused to work with us in addressing the serious problems with this bill in spite of our repeated requests to do so. This bill is based on patronage, not principle.

Many First Nations are suffering due to these legal wrongs. The government is saying "no" to its own red book promises, which clearly said the development of an independent commission would be a joint undertaking involving the joint appointment of its members.

What message is the government sending to our young First Nations people when they renege on a joint product and twelve years of good faith negotiations? It appears that government has other priorities than fulfilling its lawful obligations.

In conclusion, it is our view that this legislation is taking the current problems, disguising them, outsourcing the process and entrenching it in legislation. Therefore, this bill cannot fulfil its stated objectives of making the process more fair, effective and efficient.

We call upon this committee to serve its purpose as a check against unilateral imposition of arbitrary measures. Do the right thing and ensure that this legislation is overhauled in a manner that will make it acceptable to First Nations.

We refer you to the 1979 report of Gérard La Forest concerning the issue of an independent mechanism for specific claims, wherein he repeatedly stated that any system must not only be fair, it must also be fair to the Indians. We are here to tell you that this legislation is not seen to be fair. We would also remind you that justice delayed is justice denied.

Since 1993 it has been my privilege to chair the committee on specific claims. Our national body was put together in the early 1990s. We began at a point where our First Nations wanted us to

Depuis 1998, il n'y a aucun dialogue réel. Les Premières nations n'étaient pas au courant du contenu du projet de loi avant sa présentation, en juin 2002.

Le comité parlementaire ne saurait remplacer des consultations suffisantes. Le ministre a promis à nos dirigeants et dit à un grand nombre de Premières nations que nous aurions amplement l'occasion de présenter nos préoccupations au comité permanent. Nous craignons qu'on ne consacre pas à cette importante question suffisamment de temps et de ressources. Beaucoup de chefs ne croient pas que ce comité pourra corriger de façon acceptable les graves imperfections de ce projet de loi complexe.

Nous avons tous intérêt à ce que ces revendications se règlent équitablement. Nous devrions faire disparaître ces injustices. On a refusé aux Premières nations la capacité de devenir autonomes en grande partie parce que des territoires ou d'autres actifs leur ont été refusés. Aucun Canadien n'accepterait pareille situation ou pareil traitement de la part d'un gouvernement.

Nous avons essayé en vain de rétablir un partenariat à cet égard. Pourtant, malgré son discours sur le partenariat et la coopération, le gouvernement a refusé de travailler avec nous pour corriger les graves problèmes de ce projet de loi, malgré nos demandes répétées. Ce projet de loi repose sur le favoritisme, non sur des principes.

Beaucoup de Premières nations éprouvent des difficultés parce qu'elles ont été lésées. Le gouvernement rejette les promesses qu'il a faites dans son livre rouge, où il était dit clairement que la mise en place d'une commission indépendante serait une entreprise conjointe et que ses membres seraient nommés conjointement.

Quel message le gouvernement envoie-t-il aux jeunes des Premières nations lorsqu'il renie le produit d'un effort commun et douze ans de négociations menées de bonne foi? Il semble que le gouvernement a d'autres priorités que d'honorer ses obligations aux termes de la loi.

Pour conclure, nous estimons que le projet de loi prend les problèmes actuels, les maquille, renvoie le processus à l'extérieur et l'institutionnalise. Par conséquent, le projet de loi ne peut atteindre les objectifs énoncés, soit rendre le processus plus juste, efficace et efficient.

Nous demandons au comité de jouer son rôle, c'est-à-dire faire contrepoids à l'imposition unilatérale de mesures arbitraires. Faites ce qui s'impose et veillez à ce que le projet de loi soit remanié de façon à le rendre acceptable pour les Premières nations.

Nous vous renvoyons au rapport publié en 1979 par Gérard La Forest au sujet d'un mécanisme indépendant pour régler les revendications particulières. Il y écrit plus d'une fois que tout système doit non seulement être juste, mais aussi être juste envers les Indiens. Nous sommes ici pour vous dire que ce projet de loi ne nous semble pas juste. Nous vous rappelons aussi qu'un retard à faire justice est un déni de justice.

Depuis 1993, j'ai l'honneur de présider le Comité chargé des revendications particulières. Notre organisme national a été créé au début des années 90. Au début, nos Premières nations



deal with all of the issues before them, which included specific claims, comprehensive claims and treaties. That was our initial approach.

Mr. Pangowish and Mr. Schwartz have appeared before you and given you some background and problems that we experienced in our early days. They spoke of our early dialogue and how we had to compromise and bring our people along.

Initially, our people did not want to get involved in this process because it was myopic in their view and did not have the larger scope and focus that they wanted. However, in meeting with Minister Irwin, we found that he did not have a mandate to deal with all of the issues. His promise to us was to deal with specific claims and to put the movement there and take us through the process. After that, we could move on to comprehensive claims and then to treaties. That is the approach we took in 1996.

We were delighted to have a joint process, the first national process of its kind. Once again our people were cautious. In the end, the report came to us and upon studying it we endorsed it because we wanted to move on. We wanted to do the right thing. It got hung up within the system. I know you have had a chance to question the minister on it and some of his officials.

They are treating this, and I may be wrong, but I have read the verbatim report of your committee, as an ordinary piece of legislation, where a committee goes forward, does a report, comes back, and in the final analysis the government of the day can change and come forward with legislation appropriately as it sees fit.

We believe this instance is different. There is a clear trust relationship. There is a fiduciary relationship. We are dealing with constitutional matters that are entrenched either through section 35 or 91(24). These are matters that are debts, Canadian legal obligations, moneys and lands owing to our peoples over long periods of time.

Nowhere in Canadian history has Canada left a debt unpaid. In this circumstance Canada has set up a system where it determines the process and the outcome, and in many instances refuses to pay its debt and gets away with it. This is not an ordinary situation.

We also begged to differ with the ministers' statement that the leadership and the grassroots people are divided on this issue; that is not the case at all. They made the point that Mr. Johns was commissioned by the government to travel across the country and speak to us. He made it known that his visit was not consultation although during our discussions we did try to find some middle ground. Clearly, we wanted to sit down with Canada to bring this bill forward so that we would have something unique.

voulaient que nous nous occupions de tous leurs dossiers, ce qui comprenait les revendications particulières, les revendications globales et les traités. Ce fut notre approche initiale.

M. Pangowish et M. Schwartz ont comparu devant vous et vous ont donné une information générale, vous expliquant les problèmes que nous avons connus au départ. Ils ont parlé du début de notre dialogue et expliqué comment nous avons dû faire des compromis et rallier notre population.

Au début, notre population ne voulait pas participer à ce processus parce que, selon elle, c'était une démarche à courte vue, sans la portée plus vaste et l'orientation qu'elle souhaitait. Toutefois, en rencontrant le ministre Irwin, nous avons constaté qu'il n'avait pas le mandat voulu pour aborder toutes ces questions. Il nous a promis de s'occuper des revendications particulières, de donner une impulsion de ce côté et de nous guider dans ce processus. Après, nous pourrions passer aux revendications globales, puis aux traités. Telle est l'approche que nous avons adoptée en 1996.

Nous avons été très heureux d'avoir un processus mixte, le premier processus national de cette nature. Là encore, nos gens étaient prudents. À la fin, le rapport nous a été remis et, après l'avoir étudié, nous l'avons appuyé parce que nous voulions aller de l'avant. Nous voulions faire ce qui était juste. Mais le rapport s'est enlisé dans le système. Je sais que vous avez pu interroger le ministre et certains de ses collaborateurs à ce sujet.

J'ai peut-être tort, mais j'ai lu le compte rendu textuel de vos délibérations, et il me semble qu'ils traitent ce projet de loi comme une mesure législative ordinaire: un comité l'étudie, il fait un rapport, la mesure revient et, en fin de compte, le gouvernement peut apporter des changements et proposer les mesures qui lui plaisent.

Nous croyons que ce cas est différent. Il existe une relation claire de fiduciaire. Il s'agit ici de questions constitutionnelles prévues à l'article 35 ou au paragraphe 91(24). Il y a des dettes, des obligations légales du Canada, de l'argent et des terres qui sont dues à nos peuples depuis fort longtemps.

Jamais dans son histoire, le Canada n'a laissé une dette impayée. Dans ce cas-ci, le Canada a établi un système dans lequel il détermine le processus et le résultat et, dans bien des cas, il refuse de payer sa dette et il s'en tire. Cette situation sort de l'ordinaire.

Nous ne sommes pas d'accord non plus avec le ministre lorsqu'il dit que les dirigeants et la base ne partagent pas le même point de vue. Il n'y a aucune divergence. On indique que M. John a été chargé par le gouvernement de parcourir le Canada et de nous parler. M. John a fait savoir que sa visite ne constituait pas une consultation, bien que, au cours de nos discussions, nous ayons essayé de trouver un terrain d'entente. De toute évidence, nous voulions discuter avec le Canada pour présenter ce projet de loi pour que nous ayons une mesure originale.

That is our dilemma today. We want to be positive and constructive and make this work. We have many problems, which we are open to discussing with you.

My colleagues have spent some time with you. We have to state that this is a lengthy discussion. I know they did not have an opportunity to go through all of the points that they had. The question today is whether we still have that opportunity. We will leave that with you as to how you want to go forward.

**The Chairman:** I have to apologize. That will not happen today because I think the most important thing is your presentation, Mr. Erasmus.

Before I invite my colleagues to ask questions, I would like to ask several.

I have not been involved in any consultations concerning this proposed legislation. It is my understanding that this proposed legislation will create a centre to deal with land claims, a one-stop shop if you will. Do you agree with that? It is also my understanding that this centre will be the beginning of a framework to start institutions for self-government.

Would you like to respond? I would like to hear your view. Before going into the process, let us clear that up.

**Mr. Erasmus:** My understanding is that this proposed legislation is designed to establish a commission and a tribunal that will have the opportunity to bring the cases forward. I do not see it as a one-stop shop because it does not allow all of the potential claims to come forward. In fact, we find that it may hinder the process to such an extent that there will be even fewer claims coming forward.

**The Chairman:** You are getting back to process. The minister has stated that this centre will be the beginning of self-government institutions. This is what the minister has stated. What is your response to that?

**Mr. Erasmus:** We do not see this as an issue of self-government. It is not the ability for us to develop a capacity and to exercise the inherent right, et cetera.

This is supposed arm's length from First Nations and from Canada: an independent tribunal and commission that can fast track and have a hammer so that Canada no longer delays the process.

You may be confusing this with the fiscal relations piece of legislation. I think that is meant more to help bring up the standard and to provide financial incentives in our communities.

**The Chairman:** The specific claims centre is to be comprised of a chief executive officer and two divisions, the commission and the tribunal. On the minister's recommendation the chief executive officer and all division members will be appointed by the Governor in Council.

Voilà notre dilemme aujourd'hui. Nous voulons avoir une attitude positive et constructive et faire en sorte que ce processus fonctionne. Nous avons de nombreux problèmes dont nous sommes prêts à discuter avec vous.

Mes collègues ont passé un certain temps avec vous. Nous devons dire qu'il s'agit d'une discussion fort longue. Je sais qu'ils n'ont pas eu la possibilité d'aborder tous les points qu'ils voulaient traiter. Aujourd'hui, il s'agit de savoir si nous avons toujours cette possibilité. Quant à la façon de procéder, nous nous en remettons à vous.

**La présidente:** Je dois présenter des excuses. Cela ne se produira pas aujourd'hui, car je pense que la chose la plus importante est votre exposé, monsieur Erasmus.

Avant d'inviter mes collègues à poser des questions, je voudrais en poser quelques-unes.

Je n'ai pas participé aux consultations sur le projet de loi proposé. Je crois comprendre qu'il met sur pied un centre chargé des revendications territoriales, une sorte de guichet unique. Êtes-vous d'accord là-dessus? Je crois comprendre également que ce centre sera l'amorce d'un cadre pour mettre en place les institutions d'autonomie gouvernementale.

Qu'en pensez-vous? Je voudrais connaître votre point de vue. Avant de nous engager dans le processus, tirons cela au clair.

**M. Erasmus:** Selon moi, le projet de loi vise à établir une commission et un tribunal qui pourront faire avancer l'étude des causes. Je ne crois pas qu'il s'agit d'un guichet unique parce qu'il ne permettra pas d'étudier toutes les revendications possibles. En réalité, nous trouvons qu'il risque d'entraver le processus à un tel point qu'un nombre encore plus faible de revendications seront étudiées.

**La présidente:** Vous en revenez au processus. Le ministre a affirmé que ce centre sera le début des institutions d'autonomie gouvernementale. Voilà ce qu'il a dit. Que répondez-vous?

**M. Erasmus:** Selon nous, ce n'est pas une question d'autonomie gouvernementale. Il ne s'agit pas de notre capacité d'acquérir ces moyens et d'exercer le droit inhérent, par exemple.

Ce qui est proposé est censé être indépendant des Premières nations et du Canada: une commission et un tribunal indépendants qui peuvent accélérer l'étude des revendications et contraindre le Canada à ne plus retarder le processus.

Vous confondez peut-être le projet de loi avec la mesure qui porte sur les relations financières. Je pense que cette mesure vise davantage à relever les normes en matière financière et à proposer des incitatifs à cet égard à nos collectivités.

**La présidente:** Le Centre de règlement des revendications particulières se composera d'un premier dirigeant et de deux divisions, la commission et le tribunal. Le premier dirigeant et les membres de toutes les divisions sont nommés par le gouverneur en conseil sur recommandation du ministre.

The joint task force proposed that appointments would require joint AFN-ministerial recommendations, taking into account regional representation. AFN witnesses before this committee and in the other House have stressed that the Bill C-6 appointment scheme represents a major concern for First Nations. The minister has suggested that the AFN is being consulted about potential appointees.

How does the AFN intend to respond to the minister's invitation to be involved in suggesting names of possible appointees?

**Mr. Erasmus:** In our initial talks, and through the joint task force process, we were to set up an independent body for First Nations. We envisioned an independent body to which we could bring our concerns.

Perhaps I misunderstand, but we do not see it as an exercise of self-government but more to provide us with the opportunity to move on these lawful obligations.

**The Chairman:** You are not seeing this as what they claim here, a centre?

**Mr. Erasmus:** It may be a question of terminology. "Centre" means it is a place, with a function that can provide you an outlet, as opposed to the courts.

**The Chairman:** You do not see it as such?

**Mr. Erasmus:** It is an outlet as opposed to the courts, but it is not a centre that provides us with the ability to exercise governance on our part.

**Mr. Bryan Schwartz, Legal Counsel, Assembly of First Nations:** Honourable senator, you mentioned one-stop shopping. Many bands cannot get their foot in the door even though they have specific claims because the criteria have been narrowed. Once you get in the door, you only have access to the tribunal part, if you are below the cap. If you are above the cap, you do not have one-stop shopping for binding dispute resolution. Ultimately, if you want binding dispute resolution, you would have to go to the courts.

In terms of evolving institutions of self-government, I will not belabour the point because you have raised it yourself, but it was supposed to be partnership here, in policy as well as in appointments. The joint review was supposed to be a joint decision-making body.

If you have a partnership bill that is produced and every reference to the Assembly of First Nations is stripped from the bill and just the minister is left, it is not a good signal for collaborative policy making.

[Translation]

**Senator Gill:** I would like to mention I have been a specific claims commissioner during several years. The commission thought the agency was not efficient in the sense that claims

La Groupe de travail mixte a proposé que les nominations se fassent sur recommandation conjointe de l'APN et du ministre, en tenant compte de la représentation régionale. Les témoins de l'APN qui ont comparu devant le comité et aux Communes ont souligné que le régime de nomination prévu dans le projet de loi C-6 est une source de graves préoccupations pour les Premières nations. Le ministre dit, de son côté, que l'APN est consultée au sujet des candidats possibles.

De quelle façon l'APN compte-t-elle répondre à l'invitation du ministre à participer au processus en proposant des candidats possibles?

**M. Erasmus:** Au cours de nos premiers entretiens et durant le processus du Groupe de travail mixte, il était question d'établir un organisme indépendant pour les Premières nations. Nous envisagions un organisme indépendant à qui nous pourrions faire part de nos préoccupations.

J'ai peut-être mal compris, mais, pour nous, cela n'a rien à voir avec l'autonomie gouvernementale. Il s'agit plutôt d'une occasion d'avancer au sujet de ces obligations légales.

**La présidente:** Pour vous, ce n'est donc pas, comme ils disent, un Centre?

**M. Erasmus:** C'est peut-être une question de terminologie. «Centre» désigne un endroit ayant une fonction particulière et pouvant donner un service, par opposition aux tribunaux.

**La présidente:** Ce n'est pas ainsi que vous le voyez?

**M. Erasmus:** C'est un organisme de service, par opposition aux tribunaux, mais ce n'est pas un centre pouvant nous donner la possibilité d'exercer l'autonomie gouvernementale.

**M. Bryan Schwartz, conseiller juridique, Assemblée des Premières nations:** Honorable sénateur, vous avez parlé d'un guichet unique. Beaucoup de bandes ayant des revendications particulières sont incapables de s'adresser au centre parce que les critères ont été resserrés. Une fois qu'on a accès au centre, on ne peut s'adresser qu'au tribunal si on est au-dessous du plafond. Si on dépasse le plafond, ce n'est plus un guichet unique pour un règlement obligatoire des différends. En fait, si c'est un tel règlement qu'on recherche, on doit recourir aux tribunaux.

Pour ce qui est de l'évolution des institutions d'autonomie gouvernementale, je n'insisterai pas sur ce point que vous avez soulevé vous-même, mais nous étions censés avoir un partenariat aussi bien en matière de politique que sur le plan des nominations. L'examen conjoint devait être fait par un organisme conjoint de décision.

Quand le gouvernement produit un projet de loi de partenariat, mais qu'il supprime toute mention de l'Assemblée des premières nations pour ne laisser que le ministre, cela n'augure pas très bien de la collaboration en matière de formulation des politiques.

[Français]

**Le sénateur Gill:** J'aimerais vous mentionner que j'ai été plusieurs années commissaire aux revendications particulières. La commission trouvait que l'organisme en place n'était pas efficace

that were supported by the commission were often not supported by the Department of Indian Affairs. We were going nowhere, and there was a big claims backlog.

Our aim was to have an institution that could be fairly independent and decently objective. A few years ago, we were already talking about having an independent tribunal whose judges would be appointed jointly by the government and the First Nations.

I am told that Bill C-6 will create such a tribunal. But its objectivity is doubtful and the judges are not appointed fairly by the First Nations and the government. I have to tell you we have two interpretations. In my community, we have been telling the same things for years. They tell me they want to take care of issues for us, but we want to be involved in the solving of our own problems.

The department and the government are telling us they will try to solve the problem. Even if the chiefs disagree, they want to take care of everything because poverty will be a lingering problem. All bills are included.

It seems we have two approaches. The chiefs do not want these bills for all kinds of reasons I would like to know. This does not fit well with the trustee responsibilities of the government, because I understand the chiefs say they are not consulted enough. Stakeholders are not consulted. But I am told there have been 300, 400, or 600 consultation meetings.

On Parliament Hill, they think the Indians or the chiefs are those who disagree. I may be oversimplifying, but that is what I understand. Could you give us your views on Bill C-6. We will talk about the rest in other meetings.

[English]

**Mr. Erasmus:** There was no reason for us to exaggerate or not tell the truth. We have all been involved in undertakings for many years. Our own reputations and names are at stake. We would not come here and not tell you the truth if we were happy. We very much want to be happy. We started this process together. We were delighted that we were able to have that opportunity. The discussions were very frank. We did not win on all points; Canada did not win on all points. We understood that recommendations would be made and we would continue to have discussions and would walk through this, including the bill, to the end. That was the agreement. That did not occur, and it is very unfortunate.

The other point is that never was this tied to any other piece of legislation. There is now a suite of legislation before you. This was never tied to that. These discussions began well before the First Nations Governance Act.

dans le sens que les réclamations qui étaient appuyées par la commission n'étaient souvent pas appuyées par le ministère des Affaires indiennes. On tournait en rond. Il y avait aussi un retard considérable de revendications.

La but visé était d'avoir un organisme qui pouvait permettre une certaine indépendance et une objectivité convenable. C'était déjà dans l'air, il y a quelques années, d'avoir un tribunal indépendant dont les juges pourraient être nommés simultanément par le gouvernement et par les Premières nations.

On me dit que le projet de loi C-6 va établir un tel tribunal. Mais l'objectivité du tribunal et la nomination des juges ne se font pas d'une façon équitable par les Premières nations et par le gouvernement: Je dois vous dire que l'on a deux interprétations. Dans ma communauté, on répète les même histoires depuis plusieurs années. Ils me disent qu'il essaie de régler des choses pour nous alors que nous voulons participer au règlement de nos propres choses.

Par contre le ministère et le gouvernement nous disent qu'ils vont essayer de régler le problème. Même si les chefs ne veulent pas, ils prétendent régler le tout quand même parce que la pauvreté continuera d'exister. On englobe tous les projets de loi.

Il semblerait qu'il y a deux versions. Les chefs ne veulent pas de ces projets de loi pour toutes sortes de raison que j'aimerais connaître. Cela ne cadre pas avec les responsabilités de fiduciaire du gouvernement car je crois comprendre que les chefs disent qu'ils ne sont pas suffisamment consultés. Les gens concernés ne sont pas consultés. Par contre, on dit qu'il y a eu 300, 400 ou 600 séances de consultation.

Sur la colline parlementaire, on comprend que ce sont les indiens ou les chefs qui ne veulent pas. Je simplifie la chose, mais c'est mon interprétation. Pourriez-vous nous éclairer concernant le projet de loi C-6? Pour le reste, l'on en reparlera à d'autres séances.

[Traduction]

**M. Erasmus:** Nous n'avons aucune raison d'exagérer ou de ne pas dire la vérité. Nous avons tous participé à des initiatives depuis des années. Notre nom et notre réputation sont en jeu. Nous ne serions pas venus ici pour vous raconter des histoires si nous étions satisfaits. Nous souhaitons très fort arriver à une entente. Nous avons entrepris ce processus ensemble. Nous étions enchantés d'avoir cette occasion. Les discussions ont été très franches. Nous n'avons pas gagné sur tous les plans, et le Canada non plus n'a pas gagné sur tous les plans. Nous avons cru comprendre que des recommandations seraient formulées et que les discussions se poursuivraient jusqu'au bout, c'est-à-dire jusqu'à l'adoption du projet de loi. C'est ce qui a été entendu, mais ce n'est pas ce qui s'est produit. Nous trouvons cela très malheureux.

Ensuite, il n'a jamais été question d'établir des liens avec d'autres mesures législatives. Vous êtes actuellement saisis d'une série de projets de loi. On ne nous a jamais dit que ces mesures avaient des liens entre elles. Ces discussions ont commencé bien avant qu'on parle de la Loi sur la gouvernance des Premières nations.

We were working in a certain mind set at that time. When you hear the minister comment on legislation, you have to separate this legislation from other pieces of legislation. They may be interrelated, but there is no intent for them to go hand-in-hand. I would like to make that clear.

What we are hearing or seeing in the papers is that there is great distrust. We were trying to bridge that gap. We were trying, for the first time on a national basis, to work through this process with Canada.

We understand that the Senate has the ability to commission independent studies or while they are in session. We officially request that you look at the suite of legislation and ask whether or not it adversely affects our treaty and Aboriginal rights. We would like that question brought forward to you and your committee.

The days of telling our people how we ought to live are well behind us. We have demonstrated that we have the ability to govern ourselves. Canada agrees that the inherent right does not stem from the Canadian Constitution; it is inherent and within us.

The task today is to sit down and work out arrangements and then implement them. The beauty of this proposed legislation, if dealt with adequately, is that it can provide people with the capacity and the tools to develop as First Nations.

It is not like this money is leaving the country. You know exactly where the money will be going. When it comes in our pockets, it will go back into the Canadian economy, and nine out of ten times it will go into non-First Nation pockets because we have not yet developed the institutions to keep it in our own pockets. It is not like you are giving that money away, it is building the Canadian economy. We are saying that, good Lord, if Canada owes this money, let us develop a way to move it quickly so that Canada can get rid of its debts.

[*Translation*]

**Senator Gill:** I have been told that Bill C-6 has an impact on constitutional protection of aboriginal people. What do you think? Does this bill really have that kind of an impact on First Nations?

The Senate has a committee on legal and constitutional affairs. If this bill is passed, what will its impact be?

[*English*]

**Mr. Erasmus:** Do you mean if it is passed in its existing form? I believe our concerns were brought forward last time. Many of the claims will not have the opportunity to come before the commission or the tribunal. That is an injustice in itself, because people have waited. The pre-Confederation claimants have waited for over 100 years.

À ce moment, nous avons travaillé dans un certain esprit. Quand on entend le ministre parler de mesures législatives, il est important de faire la distinction entre ce projet de loi et les autres. Il y a sans doute des liens entre eux, mais il n'a jamais été question qu'ils soient adoptés ensemble. Je tiens à ce que cela soit très clair.

Les médias parlent beaucoup de la méfiance qui existe. Nous avons tenté d'y remédier. Nous avons essayé, pour la première fois, de collaborer sur une base nationale avec le Canada dans ce domaine.

Nous croyons savoir que le Sénat a le pouvoir de commander des études indépendantes pendant qu'il est en session. Nous vous demandons officiellement d'examiner la série de projets de loi pour déterminer si elle a des effets préjudiciables sur nos droits ancestraux et issus de traités. Nous aimerions que votre comité étudie cette question.

Nous ne sommes plus à l'époque où le Canada pouvait dire à nos peuples comment vivre. Nous avons montré que nous avons la capacité de nous gouverner. Le Canada convient que ce droit inhérent ne découle pas de la Constitution canadienne. Il est inhérent et fait partie de nous.

La tâche à accomplir aujourd'hui consiste à s'entendre sur des arrangements, puis à les mettre en œuvre. S'il est traité adéquatement, le projet de loi peut nous donner la capacité et les moyens de nous développer en temps que Premières nations.

L'argent en cause ne quittera pas le pays. Vous savez très bien où cet argent ira. Si nous l'empêchons, il sera recyclé dans l'économie canadienne et, neuf fois sur dix, il aboutira dans des portefeuilles non autochtones parce que nous n'avons pas encore développé les institutions qui nous permettraient de le garder dans nos poches. Cet argent ne sera pas gaspillé. Il servira à édifier l'économie canadienne. Bonté divine, si le Canada nous doit cet argent, trouvons donc un moyen d'agir rapidement pour que le Canada puisse se débarrasser de sa dette.

[*Français*]

**Le sénateur Gill:** On m'a fait le commentaire que le projet de loi C-6 avait des incidences sur la protection constitutionnelle des Autochtones. Qu'est-ce que vous en pensez? Est-ce que ce projet de loi a un impact sur la protection constitutionnelle que peuvent avoir les Premières nations?

Au Sénat, nous avons un comité qui traite des affaires juridiques et constitutionnelles. Si ce projet de loi est adopté, quelles en seront les incidences ou les conséquences?

[*Traduction*]

**M. Erasmus:** Voulez-vous parler des conséquences s'il est adopté dans sa forme actuelle? Je crois que nous avons exposé nos préoccupations la dernière fois. Beaucoup des revendications ne pourront être soumises ni à la commission ni au tribunal. C'est une injustice, parce que les gens ont attendu. Les revendicateurs d'avant la Confédération attendent depuis plus de cent ans.

I am not sure if I am clear on the question of whether or not there is constitutional protection. The way I understand the process is that people lost lands and assets for a number of reasons. Canada has the ability to rectify that situation. It provides the incentive for people to apply themselves in a number of ways.

Again, this is not an exercise of governance. Perhaps Mr. Schwartz or Mr. Pangowish would like to add to this. They have studied the bill and can read the finer print.

**Mr. Schwartz:** On the defensive side, the joint task force report had a non-derogation clause to protect Aboriginal treaty rights. The federal government unilaterally removed that, like a great many features of the joint task force report, and there is no longer a non-derogation clause.

In terms of the extent to which these issues affect constitutional rights of Aboriginal people, I will try to give a short answer but touch on the key points.

Many of the lands and assets that are involved in specific claims are rights that exist under treaty or Aboriginal right or originally existed under Aboriginal rights and became a reserve and are still, to some extent, protected under section 35 of the Constitution. To the extent that there is not a fair and effective system to deal with breaches of those rights, that raises serious constitutional concerns.

The fiduciary obligation exists under the Constitution of Canada. Section 91(24) creates a fiduciary relationship that does not always produce binding, legal obligations but does when there is mismanagement of lands and assets, for example, in the recent Saskatchewan case concerning two-thirds of the reserve land. There is a legally binding obligation, which has a very heavy constitutional component because it arises out of section 91(24) to rectify that situation.

In terms of process rather than substance, in our view, if this bill is passed in its current form, it would be in breach of a constitutional obligation that exists on the part of the government to consult when it sets up a national system to deal with breaches of fiduciary obligations. The Supreme Court of Canada has been clear that duties of fiduciary include the duty of consultation. When you set up a national system, there must be national consultation.

The consultation was unilaterally terminated after the joint task force report. Mr. Pangowish and I were both in a room when a federal official told us that the joint task force report was the end of the consultations. Mr. Johns made it clear that his process was not consultation. Consultation involves a substantive duty to address concerns, not just to have a chit-chat and then do your own thing, so I predict there will be legal repercussions to the bill going through in its present form if that happens.

Je ne suis pas sûr d'avoir clairement dit ce que je pensais de l'existence d'une protection constitutionnelle. Pour moi, il y a des gens qui ont perdu des terres et des biens pour diverses raisons. Le Canada a la possibilité de remédier à cette situation. Cela incite les gens à s'appliquer de plusieurs façons.

Encore une fois, ce n'est pas un exercice d'autonomie. M. Schwartz et M. Pangowish ont peut-être quelque chose à ajouter. Ils ont étudié le projet de loi et en connaissent les détails.

**M. Schwartz:** Du côté défensif, le rapport du Groupe de travail mixte prévoit une disposition de non-dérogation pour protéger les droits autochtones issus de traités. Le gouvernement fédéral a unilatéralement supprimé cette disposition, comme il a supprimé de nombreux aspects du rapport du groupe de travail. Nous n'avons plus maintenant de disposition de non-dérogation.

Pour ce qui est de l'incidence de ces questions sur les droits constitutionnels des peuples autochtones, je vais essayer de répondre brièvement tout en abordant les points essentiels.

Beaucoup des terres et des biens qui sont en cause dans les revendications particulières relèvent de droits issus de traités ou de droits ancestraux. Il peut également s'agir de terres qui sont devenues des réserves et qui demeurent, dans une certaine mesure, protégées par l'article 35 de la Constitution. Cela suscite de graves préoccupations constitutionnelles dans la mesure où nous n'avons pas un système équitable et efficace pour remédier aux violations de ces droits.

L'obligation fiduciaire est prévue dans la Constitution. Le paragraphe 91(24) crée un lien fiduciaire qui n'engendre pas toujours des obligations juridiques fermes, sauf en cas de mauvaise gestion des terres et des biens, comme dans la récente affaire concernant les deux tiers des terres de réserves en Saskatchewan. Le gouvernement fédéral a l'obligation juridiquement exigible — qui comporte une très importante composante constitutionnelle parce qu'elle découle du paragraphe 91(24) — de remédier à cette situation.

Sur le plan de la forme plutôt que du fond, nous sommes d'avis que l'adoption du projet de loi dans sa forme actuelle serait contraire à l'obligation constitutionnelle qu'a le gouvernement de tenir des consultations s'il établit un système national pour régler les violations des obligations fiduciaires. La Cour suprême du Canada a clairement établi que l'obligation fiduciaire implique la consultation. Si on établit un système national, il faut procéder à des consultations nationales.

Le gouvernement a unilatéralement mis fin aux consultations après la publication du rapport du Groupe de travail mixte. M. Pangowish et moi-même étions présents quand un fonctionnaire fédéral nous a dit que le rapport du groupe de travail mettait fin aux consultations. M. Johns a dit clairement que ce processus n'est pas de la consultation. La consultation implique de tenir compte des préoccupations, pas seulement de bavarder puis d'agir à sa guise. Je prévois donc des répercussions juridiques si le projet de loi est adopté dans sa forme actuelle.

**Mr. Rolland Pangowish, Director Lands and Treaties Unit, Assembly of First Nations:** Although this bill narrows the definition of treaty claims from the existing policy, treaty claims are part of a good number of the claims that would be involved. Any settlement of these treaty-based claims requires the Crown to sign a release. Obviously you are dealing with the release of Crown obligations in exchange for a settlement. Obviously, constitutional issues are involved, specific treaty provisions that are protected under section 35. I think the concern about Aboriginal treaty rights go beyond that.

As legal counsel pointed out, it does relate to this fiduciary relationship and the standard of conduct articulated in the *Guérin* case in 1984. The highest standards of conduct must apply because of the unilateral nature of the Crown administration of these Indian lands and assets. That is the nature of fiduciary law.

The court did state that the honour of the Crown is always at stake in such matters, which is why we believe that to eliminate the conflict of interest an independent body must be independent of manipulation by the government that is the defendant in the claims.

**Senator Austin:** I would like to offer you a different characterization of this legislation.

At the most basic level, this is simply an offer by a federal government that is not in any sense compulsory with respect to the Aboriginal community. No community need undertake a process under Bill C-6.

For those claims already filed, the Indian Claims Commission will continue to serve. If communities do not wish to use this process then that is their privilege. It is a unilateral offer on the part of the Crown that can be employed or not employed as is the desire of claimants. I do not see any constitutional problem with that.

I understand your position to be that this proposed legislation cannot be repaired, and there is no possibility that you would sign on to the legislation as it now exists. If that is not your position, you will correct me.

I am the sponsor of this bill on behalf of the department. I saw this bill as an advance over the present process. It is not a bill that I have ever advocated as being perfect.

It is, however, in my view, a better overall process. It does pull people out of the DIAND and creates a dedicated group of people. Hopefully, they will be dedicated to their work. At least, it pulls the process out of DIAND. It allows a better kind of arms length process.

I would like your comments on that observation.

**M. Rolland Pangowish, directeur, Section des traités et des terres, Assemblée des Premières nations:** Même si le projet de loi resserre la définition des revendications fondées sur les traités par rapport à la politique actuelle, ces revendications formeront une importante proportion des affaires en cause. Tout règlement de revendications fondées sur des traités nécessite la signature d'une décharge par la Couronne. Il s'agit dans ce cas de dégager la Couronne d'une obligation en échange d'un règlement. Bien sûr, des questions constitutionnelles sont en cause, notamment en ce qui concerne les dispositions des traités qui bénéficient de la protection de l'article 35. Je crois que les préoccupations concernant les droits autochtones issus de traités vont plus loin.

Comme le conseiller juridique l'a signalé, ces préoccupations ont à voir avec la relation fiduciaire et les normes de conduite énoncées dans la décision *Guérin* de 1984. Ces normes doivent être très élevées à cause de la nature unilatérale de l'administration des terres et des biens indiens par la Couronne. C'est la nature des obligations fiduciaires.

La Cour a établi que l'honneur de la Couronne est toujours en jeu dans ces affaires. C'est pour cette raison que nous croyons que, pour éliminer les conflits d'intérêts, un organisme indépendant doit être à l'abri de toute manipulation par le gouvernement, qui est le défendeur dans les revendications.

**Le sénateur Austin:** J'aimerais vous présenter un autre aspect de ce projet de loi.

À la base, il s'agit simplement d'une offre du gouvernement fédéral qui n'a absolument rien d'obligatoire pour la communauté autochtone. Aucune collectivité n'est tenue d'entreprendre un processus quelconque aux termes du projet de loi C-6.

Dans le cas des revendications déjà en cours, la Commission sur les revendications des Indiens poursuivra son travail. Si les collectivités ne souhaitent pas recourir à ce processus, elles n'ont pas du tout à le faire. C'est une offre unilatérale de la Couronne dont les revendicateurs peuvent ou non se prévaloir, à leur gré. Je ne vois aucun problème constitutionnel dans cette affaire.

Je crois comprendre qu'à votre avis, le projet de loi est irrécupérable et qu'il est hors de question pour vous d'y souscrire dans sa forme actuelle. Vous voudrez bien me corriger si je me trompe.

Je suis le parrain du projet de loi, au nom du ministère. Je considère que c'est un progrès par rapport à la situation actuelle. Je n'ai jamais prétendu que c'est un projet de loi parfait.

J'estime cependant qu'il établit, dans l'ensemble, un meilleur processus. Il permet aux gens d'échapper à l'emprise du MAINC et crée un groupe spécial de personnes qui, on l'espère, seront dévouées à leur travail. Le projet de loi a, pour le moins, l'avantage de ne pas relever du MAINC. Il établit un processus indépendant qui est préférable au système actuel.

J'aimerais connaître votre réaction à cette observation.

Our colleague, Senator Sibbeston, put to Minister Nault perhaps the key question during our hearings on May 6, 2003. Senator Sibbeston said regarding the question of appointments that he would like to bring forward an amendment. He wanted set forth a provision for a more formal consultation mechanism with respect to appointments.

Mr. Erasmus, you have a letter from the minister offering consultation before appointments. Senator Sibbeston suggested an amendment to the bill that would provide a legislated process with respect to consultation.

On that issue, would you comment on the acceptability of Senator Sibbeston's suggestion?

**Mr. Erasmus:** I am intrigued by your comments. Madam Chair, I would ask a question. Could you elaborate on how you see this as a better process than the existing one?

**Senator Austin:** I see it as better in key ways. I made these points in my second reading address in the Senate.

First, there is a more effective process of working with the claimants to resolve the facts that are being submitted in order to agree on a factual pattern and on the nature of the claim. There is a more effective and specific group of people dedicated to that process.

Nothing requires the claimant to go to the tribunal. If the claimant is unhappy with that stage, then the claimant does not hold a position that has been impaired.

The minister has told us that there is no time frame in the current process requiring the government to respond. In the process in the bill, the Department of Justice will have to account to the minister every six months with respect to the management of the claim.

There is an opportunity for the commission to opine on the validity of the claim and to advise the public with respect to its view when it concurs in the validity of the claim. Insofar as the members are there by virtue of appointment, on good behaviour, I cannot see any risk to the members in challenging the Crown to behave according to the conclusions of the commission. I believe in those respects, it is an advance.

I do agree with your comment that the power of the inquiries commission is being removed under this proposed legislation. Frankly, that is a power I would be happy to see included. It is not there.

I am searching for any ground to continue a dialogue with this committee that would improve this bill. Your advice to us is that you wish us to reject it out of hand and start over. I am trying to clarify those issues with you.

**Mr. Erasmus:** Thank you, I appreciate your comments.

It is always difficult to understand these issues. I have always tried to imagine what it is like to be a non-Aboriginal person in this country when looking at this complex situation. We have

Notre collègue, le sénateur Sibbeston, a probablement posé la question clé au ministre Nault au cours de notre séance du 6 mai 2003. Au sujet des nominations, le sénateur Sibbeston a dit qu'il voudrait proposer un amendement pour établir un mécanisme de consultation plus officiel.

Monsieur Erasmus, vous avez reçu une lettre du ministre offrant des consultations avant les nominations. Le sénateur Sibbeston a proposé de modifier le projet de loi de façon à prévoir un processus législatif de consultation.

Croyez-vous que la suggestion du sénateur Sibbeston soit acceptable?

**M. Erasmus:** Je suis intrigué par vos observations. Madame la présidente, je voudrais poser une question. Pouvez-vous nous expliquer de quelle façon ce processus est meilleur que celui qui existe?

**Le sénateur Austin:** Il est meilleur sous plusieurs aspects. Je l'ai expliqué dans le discours que j'ai prononcé au Sénat à l'occasion de la deuxième lecture du projet de loi.

Tout d'abord, il établit un processus plus efficace d'examen des faits avec les revendicateurs pour qu'il soit possible de s'entendre sur la nature de la revendication. Il crée en outre un groupe plus efficace et plus spécialisé chargé exclusivement de ce processus.

Le revendicateur n'est pas tenu de s'adresser au tribunal. S'il est insatisfait à ce stade, il n'aura subi aucun préjudice.

Le ministre nous a dit que le système actuel ne prévoit aucun délai dans lequel le gouvernement doit répondre. Dans le processus que le projet de loi établit, le ministère de la Justice doit, tous les six mois, rendre compte au ministre de la gestion de la revendication.

La commission a la possibilité de formuler un avis sur la validité de la revendication et d'informer le public de son point de vue lorsqu'elle confirme la validité. Comme les membres sont nommés à titre inamovible, ils ne courent aucun risque lorsqu'ils demandent à la Couronne de se conformer aux conclusions de la commission. Je considère qu'il y a du progrès sur tous ces points.

Je conviens avec vous que le projet de loi supprime les pouvoirs d'enquête. Je dirais, très franchement, que j'aurais préféré que ces pouvoirs soient maintenus, mais ils ne sont plus là.

Je cherche des raisons de poursuivre le dialogue avec le comité en vue d'améliorer le projet de loi. Vous nous dites que vous souhaitez nous voir rejeter d'emblée toute la mesure législative pour recommencer à zéro. J'essaie d'établir clairement la position de chacun.

**M. Erasmus:** Je vous remercie. J'apprécie vos observations.

Il est toujours difficile de comprendre ces questions. J'ai souvent essayé d'imaginer le point de vue d'un non-Autochtone qui examine cette situation complexe. Nous avons dit qu'à notre



mentioned that we consider the bill to be irreparable. We went through a process together to arrive at a bill, yet it has turned out to be such a different piece of work that it is hard to imagine how it can work.

You are in a position to make change; we are not.

I can only imagine what it is like. I have never been a federal employee. I have never worked for the federal government, the territorial government or any Canadian institution.

I studied as a political scientist to try to understand the system. I believe that I have an understanding of it, but in the final analysis you are the people that can make a change.

You know the system. You know what is and is not possible. We have had the opportunity to look at this.

We know that if we make four or five strong recommendations, you would probably side with us, or it is possible that you might side with us and try to make those changes.

The difficulty is that it has changed so radically that it is difficult to find four or five strong points and strengthen them enough that our people will be happy.

We have made comments on some of the problem areas and I know Mr. Schwartz wants to add to our comments.

**Senator Austin:** May I interject with a philosophic comment? As a political scientist, you know that the most secure gains are often incremental in nature. They are one-step-at-a-time gains, and the big gain, or as they say in baseball, the home run, is a harder shot. Therefore, it is obviously your privilege to play the all-or-nothing suit if you want to, or to say to us, "We are not going to like this a lot even with the following five changes, but with the following five changes, we will be willing to consider it a next step in the right direction."

That is a philosophic approach. It is your privilege to make a decision which one you want us to consider.

**Mr. Erasmus:** In order to get to the home run, we need to have the same game being played by both sides.

Why is Canada making the offer? Do you not agree that there is a fiduciary duty? Do you not agree with the Supreme Court of Canada when it says that in instances like this, meaningful consultation is required and accommodation is necessary? This is not an ordinary circumstance. If we can agree on this point, then we are in the same game. Then we can talk about whether we get to first base or not.

**Senator Austin:** Let me qualify my reply by saying that I spent several decades dealing with issues of policy in this field. I am familiar with judicial decisions that test the nature of consultation, including in my own province of British Columbia, the most recent decision with respect to the *Haida Nation v. Weyerhaeuser* case.

avis, le projet de loi est irrécupérable. Nous avons suivi tout un processus ensemble pour aboutir à un projet de loi. Toutefois, ce que nous voyons est tellement différent de ce que nous attendions qu'il est difficile de concevoir qu'il puisse fonctionner.

Vous avez la possibilité d'apporter des modifications, mais pas nous.

Je ne peux qu'imaginer la situation. Je n'ai jamais travaillé pour le gouvernement fédéral, ni d'ailleurs pour le gouvernement territorial ou une institution canadienne quelconque.

J'ai fait des études en sciences politiques pour essayer de comprendre le système. Je crois le comprendre dans une certaine mesure mais, en dernière analyse, c'est à vous qu'il appartient d'apporter des changements.

Vous connaissez le système. Vous savez ce qui est possible et ce qui ne l'est pas. Nous avons eu l'occasion de considérer cela.

Nous savons que si nous vous proposons quatre ou cinq recommandations fermes, vous prendriez probablement notre part et tenteriez de les faire adopter.

Le problème, c'est que le projet de loi est tellement différent de ce que nous attendions qu'il nous est difficile de trouver quatre ou cinq points forts qui permettraient de le changer suffisamment pour satisfaire nos gens.

Nous avons présenté des observations sur quelques-uns des problèmes. Je sais que M. Schwartz a des commentaires à ce sujet.

**Le sénateur Austin:** Permettez-moi une observation philosophique. Étant diplômé en sciences politiques vous savez que les gains les plus sûrs sont souvent ceux qu'on a réalisés petit à petit. Les grands gains — ou, comme on le dirait au base-ball, les coups de circuit — sont beaucoup plus difficiles à réussir. Par conséquent, vous pouvez évidemment choisir la position du tout ou rien si vous le souhaitez. Vous pouvez aussi nous dire: «Nous n'aimons pas beaucoup le projet de loi, même avec les cinq changements suivants, mais, avec ces changements, nous serions prêts à considérer qu'il s'agit d'un pas dans la bonne direction.»

C'est une approche possible. Vous avez le privilège de choisir la position qui vous convient le mieux.

**M. Erasmus:** Pour frapper un coup de circuit, il faudrait que les deux côtés jouent le même jeu.

Pourquoi le Canada nous fait-il cette offre? Ne convenez-vous pas qu'il existe une obligation fiduciaire? N'êtes-vous pas d'accord avec la Cour suprême du Canada quand elle dit que, dans des circonstances comme celles-ci, de vraies consultations sont nécessaires? Ce ne sont pas des circonstances ordinaires. Si nous pouvons en convenir, alors nous jouons le même jeu et nous pouvons discuter de la question de savoir s'il est avantageux ou non d'aller au premier but.

**Le sénateur Austin:** Permettez-moi de préciser ma réponse en disant que j'ai passé des dizaines d'années à étudier des questions de politique dans ce domaine. Je connais les décisions judiciaires qui examinent la nature de la consultation, notamment dans ma province, la Colombie-Britannique, avec la récente décision rendue dans l'affaire *Haida Nation v. Weyerhaeuser*.

I think that consultation is a process that is engaged when the federal government is seeking to make changes of an imposed kind or determined kind on the Aboriginal community. Consultation is not defined as requiring agreement. Consultation has to be full and fair, with transparent disclosure.

In this particular case, nothing is being imposed on the Aboriginal community. It is a process that can be entered into or not entered into, at the wish of the claimant.

**Senator Gill:** There is no choice for the Aboriginal people.

**Senator Austin:** There is nothing being imposed in the legal sense, Senator Gill, that somebody is required by a change in the rules to obey a new set of rules. This is something that can or cannot be entered into by a claimant. It is not an imposition and therefore it is not a breach of a fiduciary relationship. I offer that to you as a distinction. I am not addressing Bill C-7 or Bill C-19 with these remarks, but only Bill C-6.

**Mr. Schwartz:** I will try to be very brief because I know these are not my innings.

When talking about the fiduciary obligations, we are talking about a situation with unilateral authority to act with respect to people who are vulnerable. These claims arose as a result of breaches of fiduciary obligations. I would suggest there is a fiduciary obligation when that has happened to deal with a situation fairly. There is an affirmative duty on the part of the federal government to create conditions under which these claims can be resolved fairly. To say, "We are not imposing anything; we can leave the current unsatisfactory situation in place, where there is a backlog of 600 claims; maybe the new system is futile but your situation is not worse," does not seem to respond to the point that there are affirmative duties on the part of the federal government as a fiduciary to address the consequences of hundreds of breaches of fiduciary obligations across the country.

In terms of whether this is just a step forward, Senator Austin, I appreciate your clarifying that because it was a point we were having trouble getting across. It is now clear. I think everyone understands that access to the public inquiry process is not available. We had some trouble getting that point across, but now it seems to be common ground.

The point is sometimes made that the commission could still opine on a claim. We have to be careful about that. There is no authority for the commission in the non-binding arbitration to have the powers under the Inquiries Act. There is no ability to issue subpoenas and no ability to force the federal government to state its case. Frankly, I do not believe the commission has the authority to act as a non-binding opiner. If you are funding, you are not allowed under this proposed legislation to also participate in ADR. Who is in charge of funding the commission? If the commission is in charge of funding, they cannot get in the trenches and pass an opinion on whether the claim is valid or not. Furthermore, after ADR you have to go to the commission to say whether ADR was exhausted. The commission cannot fund, be

Je crois que la consultation est un processus auquel le gouvernement fédéral recourt quand il veut imposer des changements à la communauté autochtone. Par définition, la consultation n'implique pas le consentement. Elle doit être complète, équitable et transparente.

Dans ce cas particulier, rien n'est imposé à la communauté autochtone. Il s'agit d'un processus que le revendicateur peut, à son gré, utiliser ou non.

**Le sénateur Gill:** Il n'y a pas de choix pour les Autochtones.

**Le sénateur Austin:** Au sens juridique, rien n'est imposé, sénateur Gill. Personne n'est tenu de se conformer à de nouvelles règles. Le revendicateur peut choisir ce processus ou ne pas le choisir. Comme il n'y a pas d'obligation, il n'y a pas non plus violation de relations fiduciaires. Il est important de faire cette distinction. Je ne parle pas du projet de loi C-7 ou du projet de loi C-19, je parle seulement du projet de loi C-6.

**M. Schwartz:** Je vais essayer d'être très bref parce que je sais que ce n'est pas mon tour.

Quand on parle d'obligations fiduciaires, on évoque une situation dans laquelle une partie a le pouvoir unilatéral d'agir au nom de personnes vulnérables. Ces revendications découlent de violations d'obligations fiduciaires. Je prétends que, lorsque cela s'est produit, le gouvernement avait l'obligation fiduciaire d'agir avec équité. Le gouvernement fédéral avait le devoir d'agir d'une manière positive pour créer des conditions dans lesquelles ces revendications pouvaient être réglées avec justice. Le gouvernement ne peut pas se limiter à dire: «Nous n'imposons rien. Nous pouvons maintenir la situation insatisfaisante qui existe à l'heure actuelle, avec un arriéré de 600 revendications. Le nouveau système ne représente peut-être qu'une mesure futile, mais il n'empire pas votre situation.» Une telle attitude est incompatible avec le devoir d'action positive du gouvernement fédéral qui, à titre de fiduciaire, devait affronter les conséquences de centaines de violations des obligations fiduciaires partout dans le pays.

Sénateur Austin, je vous remercie de votre observation disant que c'est un pas en avant. Il s'agit d'un point que nous avons de la difficulté à expliquer. Maintenant, la situation est claire. Je crois que chacun comprend qu'il n'y aura plus d'accès au processus d'enquête publique. Il nous a été difficile de faire en sorte que tout le monde s'en rende compte, mais je crois que c'est maintenant chose faite.

Certains croient que la commission peut encore se prononcer sur une revendication. Nous devons faire attention à cela. En situation d'arbitrage non obligatoire, la commission n'a pas de pouvoir aux termes de la Loi sur les enquêtes. Elle n'est habilitée ni à citer des témoins à comparaître ni à forcer le gouvernement fédéral à présenter ses arguments. Franchement, je ne crois pas que la commission ait le pouvoir de formuler un avis non obligatoire. Si vous assurez le financement, la mesure envisagée ne vous permet pas de participer à un processus de règlement à l'amiable. Qui est responsable du financement de la commission? Si c'est la commission qui en est responsable, elle ne peut pas prendre position en exprimant un avis sur la validité d'une revendication. De plus, après la tentative de règlement à

the ADR process, and again have a role in deciding whether the ADR process was okay. The ADR people, the mediators, the conciliators, the non-binding arbitrators, are supposed to be outside the commission.

Access to the inquiry would be taken away. There were amendments in the other place to restore at least the inquiry process for claims above the cap, but that was defeated on a party vote. You can see the difficulty of having an adequate level of confidence in the amendment process.

What else is taken away? For the first time, the minister gets a statutory right to delay a claim forever in section 37(4). He has to report but no amount of delay ever counts as constructive denial. The AFN has a view that a certain amount of delay under the current system counts as constructive denial. The Department of Justice does not agree with us, but at least we have that argument to make.

This bill will statutorily entrench a right that no amount of delay ever counts as denial of claim.

I will touch on one other point very briefly. With respect to taking things out of DIAND, you mentioned you are there for good behaviour so why would you be worried about who appointed you? You are also worried about your reappointment. You are serving a short term of office. Who is reappointing you? It is the same minister and the same government.

We have case law in our legal opinion saying that in some circumstances it is inconsistent with the duty of impartiality of the tribunal to have a short-term appointment contingent on having one party reappointing you.

Taking it out of DIAND, a subtle thing happened after the JTF. Under the JTF, the commission would have control over its own staffing policies. Under this proposed legislation, it turns out that existing public servants have a preferred right to serve as staff on the commission. People on the commission have a preferred right to go back to the federal public service. The commission has been required to stay in Ottawa. You are not allowed to have a regional office outside of Ottawa. In effect, it is not just the senior people but also the staff have been turned into an extension of the federal public service. That independence that was supposed to exist will not exist. You can imagine a scenario in which the same folks who spent careers denying specific claims will now be the staff people at this new body.

I say all that with great respect. I certainly respect Senator Austin's long and distinguished career and his bona fides in looking at this proposed legislation.

l'amiable, vous devez vous présenter devant la commission pour dire que la tentative n'a pas réussi. La commission ne peut pas à la fois financer le processus, participer au règlement à l'amiable puis prendre une décision sur le bien-fondé de ce processus. Les responsables du règlement à l'amiable, les médiateurs, les conciliateurs, les arbitres sont tous censés être extérieurs à la commission.

Le projet de loi supprimerait l'accès aux enquêtes publiques. La Chambre a au moins examiné des amendements visant à autoriser le recours au processus d'enquête dans le cas des revendications dépassant le plafond. Malheureusement, les amendements ont été rejetés. Vous voyez à quel point il est difficile de faire confiance au processus d'amendement.

Qu'est-ce qu'on nous enlève d'autre? Pour la première fois, le ministre obtient, par voie législative, le droit de reporter sine die l'examen d'une revendication, aux termes du paragraphe 37(4). Bien sûr, il doit présenter un rapport, mais aucun délai, aussi long soit-il, ne peut être considéré comme un refus de négocier. Le ministère de la Justice n'accepte pas ce point de vue, mais nous pouvons au moins le présenter.

Le projet de loi inscrira de façon permanente le droit du gouvernement de reporter indéfiniment sa décision, sans que cela soit considéré comme un rejet de la revendication.

Je vais aborder très brièvement un autre point. Pour ce qui est d'enlever des pouvoirs au MAINC, vous avez mentionné que les gens étant nommés à titre inamovible, ils n'ont pas à s'inquiéter de ceux qui les nomment. Mais voilà, ils peuvent s'inquiéter de la reconduction de leur mandat, surtout si celui-ci est très bref. Qui est-ce qui s'occupe de cette reconduction? C'est le même ministre et le même gouvernement.

Nous avons des précédents qui établissent que, dans certaines circonstances, il est incompatible avec l'obligation d'impartialité du tribunal de prévoir des mandats courts, qui peuvent être reconduits par l'une des parties.

Après que la responsabilité eut été enlevée au MAINC, une chose subtile s'est produite après le Groupe de travail mixte. Dans le cadre du GTM, la commission aurait contrôlé ses propres politiques de dotation. Aux termes du projet de loi, il semble que les fonctionnaires actuels auront la préférence lors du choix du personnel de la commission. De même, les membres du personnel de la commission auront la préférence s'ils souhaitent revenir dans la fonction publique fédérale. La commission est tenue de rester à Ottawa. Elle ne peut pas avoir de bureau régional à l'extérieur de la capitale. Ainsi, et ses dirigeants et les membres de son personnel sont devenus un prolongement de la fonction publique fédérale. L'indépendance prévue n'existera pas. Pouvez-vous imaginer le scénario? Les gens qui ont passé une bonne partie de leur carrière à rejeter des revendications particulières seront les employés du nouvel organisme.

Je dis cela avec tout le respect que je vous dois. J'ai en effet le plus grand respect pour le sénateur Austin, pour sa carrière aussi longue que distinguée et pour la bonne foi dont il fait preuve dans l'examen du projet de loi.

We are in the early stage of the process. You are talking about amendments now. Our primary objective is to try to get our case across.

For example, the last time, there were people here from the federal government saying there are only two departures. We think those two departures were devastating in themselves, and we would like to demonstrate that there are a great many departures.

**The Chairman:** We are already doing that and researching it.

**Senator Austin:** Mine was a supplementary but Mr. Erasmus asked me a question and we went off in pursuit of it. I would like to be clear, Mr. Erasmus. Are you asking us not to pass this bill?

**Mr. Erasmus:** We are asking you not to pass it as it is.

**Senator St. Germain:** I have been sitting in these committees for 20 years and nothing has changed. It does not matter which government comes in, it seems it is a question of doing things to natives, instead of for them.

I believe I met you for the first time while we were working on Bill C-68. The same people here today were the ones that espoused the virtues that we consulted with you native people on this particular issue.

Now, it is the same thing again. I am hearing the same song again, and this is not a partisan scenario. I am talking about the non-Aboriginal side of the spectrum.

I have listened to you carefully this morning, and you said there were some discussions with the AFN in regard to the specific claims legislation, but it came out of the chute designed for the bureaucrats and by the bureaucrats of DIAND.

I do not know how we get rid of this because I think they are just tinkering. What they have done to our Aboriginal is bring forward a number of pieces of legislation all at one time. I hope that the ulterior motive is not to create the confusion illusion. I am very concerned.

Senator Chalifoux and several of us are working on the movement of our Aboriginal people into urban centres, and problems such as the one before us destroy the faith and hope of our young Aboriginal people.

I hear Senator Austin saying that this is not mandatory. I do not know where you would go with specific claims because Chief Phillips sat in my office with Mr. Pangowish and went through it step by step, and there are major claims that have to be settled in that area.

Senator Austin says you do not have to use it. Well, what do you use then to get through the process? What is killing our Aboriginal people is the extreme cost of litigation. We have an injunction with regards to Bill C-68 from Nunavut now before the courts. My question is this: Where is the breakdown?

Nous en sommes aux premiers stades du processus. Vous parlez déjà d'amendements. Notre premier objectif est de nous faire entendre.

Par exemple, la dernière fois, des représentants du gouvernement fédéral étaient là, affirmant qu'il n'y avait que deux différences. Nous croyons que ces différences étaient déjà en soi désastreuses, mais nous pouvons vous démontrer qu'il y en a bien plus de deux.

**La présidente:** Nous le faisons déjà et menons des recherches à ce sujet.

**Le sénateur Austin:** Je posais une question supplémentaire, mais M. Erasmus m'a demandé quelque chose, et nous nous sommes un peu écartés. Je voudrais comprendre clairement, monsieur Erasmus. Nous demandez-vous de ne pas adopter le projet de loi?

**M. Erasmus:** Nous vous demandons de ne pas l'adopter dans sa forme actuelle.

**Le sénateur St. Germain:** Je siège dans ces comités depuis vingt ans. Rien n'a changé. Peu importe quel gouvernement est au pouvoir, on veut faire des choses aux Autochtones, au lieu de faire des choses pour eux.

Je crois que je vous ai rencontré pour la première fois pendant l'étude du projet de loi C-68. Et ce sont les mêmes gens que nous voyons aujourd'hui qui vantaient alors les vertus de la consultation avec les Autochtones sur cette question particulière.

C'est encore la même chose. J'entends toujours la même chanson. Il n'y a même pas d'esprit partisan. Je veux parler du point de vue non autochtone.

Je vous ai écouté attentivement ce matin. Vous avez parlé de discussions avec l'APN concernant le projet de loi sur les revendications particulières, mais il a quand même été produit pour les bureaucrates par les bureaucrates du MAINC.

Je ne sais pas comment sortir de cette situation. Tout cela n'est pas très sérieux. Ils ne font que présenter plusieurs projets de loi tous en même temps. J'espère que leur véritable objectif n'était pas de créer de la confusion. Je suis très inquiet.

Le sénateur Chalifoux et plusieurs autres d'entre nous travaillent sur les difficultés des Autochtones dans les centres urbains. Les problèmes comme celui que nous avons devant nous anéantissent la foi et l'espoir de nos jeunes Autochtones.

J'entends le sénateur Austin dire que ce système n'est pas obligatoire. Je ne sais pas à qui les Autochtones doivent adresser leurs revendications particulières. Le chef Phillips était assis dans mon bureau avec M. Pangowish. Nous avons tout examiné, étape par étape. Il y a d'importantes revendications qui doivent être réglées dans ce domaine.

Le sénateur Austin dit que personne n'est obligé de recourir à ce système. Eh bien, à quoi faut-il recourir pour régler les revendications? Les Autochtones sont désespérés par le prix extrêmement élevé des procès. Une injonction du Nunavut

I have great respect for both you and Grand Chief Coon Come, but it seems it does not matter where we go we end up at the same point where there is total frustration. I guess there are some people that would say that there are natives that do not want to find a settlement in anything.

We have governments, and I am not speaking about a particular government, but governments in general, who really are always so manipulative that they fail to deal with the real issues and they end up with what we have now. We have Paul Martin out there saying that he will not implement the legislation, if it comes through.

Do you see a solution as to how we could set up a process that, when there is a discussion on something, it becomes effective for both sides and it is not thrown offside by DIAND and the rest of that organization?

**Mr. Erasmus:** Senator St. Germain, I do recall our discussions on Bill C-68. You will be pleased to know that, through the AFN, we are having discussions with the Canadian Firearms Centre on developing a First Nations initiative, but that is more after the fact than not. However, we are making progress.

The question that you bring forward is fundamental to the issue. Mr. George Erasmus and the other commissioners, through the royal commission, looked at these questions, and I suggest you might want to bring them forward to talk to you.

Trust is one of the biggest problems in this issue. I think there is an underlying sentiment where, as First Nations and Canadian peoples, there is a lack of trust.

There is a huge difficulty on the part of some Canadian people and it is part of the myth, I think, that our lands were extinguished and that the land belongs to Canada. It seems that, almost at all costs, the system continues to perpetuate that myth.

I think questions like this have to be taken out of the hands of the Canadian Parliament.

Canada agrees, that our rights and privileges do not derive from the Canadian Constitution. Canada says we have the inherent right that comes from the pre-Confederation period. If we have the inherent right, we need to develop a mechanism for that inherent right to develop.

Canada cannot continue to legislate on our behalf, or legislate our rights away. There has to be a mechanism put in place so that we deal with the issues in a way that constitutes nation-building. The treaty that I am party to, treaty 8, was struck with King George V.

Those are the fundamental questions we need to deal with, and I think it will take courage and the ability to do that while we still have patience and goodwill.

concernant le projet de loi C-68 est maintenant devant les tribunaux. La question que je me pose est la suivante: Où est le problème?

J'ai beaucoup de respect pour vous et pour le grand chef Coon Come, mais il semble que, peu importe où nous allons, nous arrivons toujours au même point de complète frustration. Certains diront, je suppose, qu'il y a des Autochtones qui préfèrent ne rien régler du tout.

Nous avons des gouvernements — je ne parle d'aucun gouvernement en particulier — qui se montrent toujours tellement manipulateurs qu'ils ne réussissent jamais à régler les vrais problèmes et aboutissent constamment à la situation que nous avons aujourd'hui. Paul Martin affirme à qui veut l'entendre qu'il n'appliquera pas le projet de loi s'il est adopté.

Pouvez-vous penser à une façon d'établir un processus qui puisse être efficace des deux côtés et qui ne serait pas rejeté d'emblée par le MAINC et le reste de l'organisation?

**M. Erasmus:** Sénateur St. Germain, je me souviens en effet de nos discussions concernant le projet de loi C-68. Vous serez heureux d'apprendre que, par l'entremise de l'APN, nous avons des discussions avec le Centre canadien des armes à feu en vue de l'élaboration d'une initiative des Premières nations, mais cela se fait après coup. Quoi qu'il en soit, nous faisons des progrès.

La question que vous soulevez est fondamentale. M. George Erasmus et les autres membres de la Commission royale ont examiné ces questions. Vous voudrez peut-être les inviter à comparaître pour en discuter avec eux.

À cet égard, la confiance est l'un des problèmes les plus importants qui se posent. Je crois qu'il existe à la base un sentiment de méfiance entre les Premières nations et les Canadiens.

Beaucoup de Canadiens ont d'énormes difficultés à rejeter le mythe de l'extinction de nos droits sur nos terres, qui appartiendraient désormais au Canada. Le système semble vouloir à tout prix perpétuer ce mythe.

Je crois que les questions de ce genre ne devraient plus relever du Parlement canadien.

Le Canada convient que nos droits et privilèges ne découlent pas de la Constitution. Le Canada dit que nous avons un droit inhérent qui précède la Confédération. Si nous avons un tel droit, nous devons établir un mécanisme pour lui permettre de se développer.

Le Canada ne peut pas continuer à légiférer en notre nom. Il ne peut pas continuer à nous enlever nos droits. Il faut mettre en place un mécanisme qui permette d'examiner ces questions d'une manière compatible avec l'édification d'une nation. Le traité 8, qui s'applique à nous, a été signé avec le roi George V.

Ce sont des questions fondamentales que nous devons aborder. Il faudra du courage pour le faire pendant qu'il nous reste encore de la patience et de la bonne volonté.

**Senator Chaput:** I would like to understand the difference between what is going on now versus what would be going on with Bill C-6, concerning the award of compensation.

How is a claim awarded now as opposed to how it would be done under the Bill C-6?

**Mr. Erasmus:** Mr. Pangowish knows the system better than I do and I will defer your question to him.

**Mr. Pangowish:** In terms of the difference in the way compensation is awarded, under the existing specific claims process, there is no awarding of compensation. There is merely a process of what they call validation, although we do not like that term because we feel that is part of the conflict, the government being judge and jury against claims against itself.

The government will accept to negotiate a claim, and part of the problem has been those claims negotiations take so long. What happens is you try to reach settlements.

The idea of the independent claims process was to provide some incentive toward negotiating and reaching settlements, because now it takes many years to go through that process to reach settlements.

Currently, there is no awarding of compensation unless you go to court. You may want to look at the *Blueberry River Indian Band vs. Canada (Department of Indian Affairs and Northern Development)*, in respect of the loss of oil revenues that was rejected by the federal government. Under the specific claims process, it was taken to court and went through all levels to eventually reach the Supreme Court of Canada, where compensation was awarded.

Under the proposed process of the joint task force, the preference was for negotiated settlements. Settlements should be negotiated such that both sides deem it the best way to decide matters, especially where lands are required to be returned because the provinces must be involved in respect of the jurisdictional divisions in Canada. This is another hurdle in settling claims. Nonetheless, it was thought that if there were an easily accessible tribunal, that would be sufficient to provide incentive to reach negotiated settlements, whether the province was involved or not. There would be more incentive on the part of the federal government to engage the negotiations and to move toward settlement in a more efficient manner.

The last gasp, "the hammer," as some people call it, would then be the very existence of an easily accessible tribunal. Of course, it is an opportunity for the claimant to go before a tribunal because there is no appeal of tribunal decisions. Judicial review is available but once the claim is taken before the tribunal, they are putting that claim on the line because it will be decided, making it a difficult choice for the First Nation claimant.

Under the proposed joint task force model, the tribunal could award compensation without limitation in accordance with the lawful obligation established through the legal proceeding. I hope I am not being too complicated but that was the proposal for available compensation.

**Le sénateur Chaput:** Je voudrais comprendre la différence, en matière de versement d'indemnités, entre ce qui se passe maintenant et ce qui se passerait si le projet de loi C-6 est adopté.

Comment une revendication est-elle réglée aujourd'hui et comment le serait-elle aux termes du projet de loi C-6?

**M. Erasmus:** M. Pangowish connaît le système mieux que moi et pourrait mieux répondre à votre question.

**M. Pangowish:** Dans le processus actuel de règlement des revendications particulières, aucune indemnité n'est accordée. Le processus consiste à «valider» les revendications. Nous n'aimons pas cette terminologie qui, à notre avis, contribue au conflit, le gouvernement étant juge et partie puisqu'il doit se prononcer sur des revendications contre lui-même.

Dans le processus de validation, le gouvernement accepte ou refuse de négocier une revendication. Comme les négociations durent trop longtemps, on tente d'en arriver à des règlements.

L'idée d'un processus indépendant visait à encourager la négociation et le règlement des revendications. Aujourd'hui, il faut des années pour que le processus actuel aboutisse à un règlement.

À l'heure actuelle, il n'y a pas d'indemnité à moins de s'adresser aux tribunaux. Vous voudrez peut-être examiner la décision *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)* concernant la perte de revenus pétroliers, qui avait été rejetée par le gouvernement fédéral. Dans le cadre du processus relatif aux revendications particulières, chaque affaire devait être présentée aux tribunaux et passer par toutes les étapes pour atteindre la Cour suprême du Canada, qui attribuait une indemnité.

Dans le processus proposé par le Groupe de travail mixte, on accordait la préférence aux règlements négociés. Les deux parties doivent être convaincues que le règlement envisagé constitue la meilleure solution possible, surtout si des terres doivent être restituées, parce qu'il faut alors l'accord des provinces, compte tenu de la division des pouvoirs au Canada. C'est d'ailleurs là un autre obstacle dans le règlement des revendications. On pensait néanmoins que s'il y avait un tribunal facilement accessible, cela suffirait pour encourager la recherche de règlements négociés, avec ou sans la participation des provinces. Le gouvernement fédéral serait plus porté à engager des négociations et à viser un règlement d'une façon plus efficace.

Le dernier problème, c'est l'existence même d'un tribunal facile d'accès. Bien sûr, c'est une occasion pour le revendicateur, sauf que le tribunal rend des décisions sans appel. On peut demander un contrôle judiciaire, mais, une fois la revendication présentée au tribunal, une décision doit être prise. Le choix est donc difficile pour les Premières nations qui ont des revendications.

Dans le modèle proposé par le Groupe de travail mixte, le tribunal pourrait accorder des indemnités sans plafonnement, selon les obligations établies au cours du procès. J'espère que vous ne trouvez pas ces explications trop compliquées, mais c'est ce qui a été proposé en matière d'indemnité.

Under Bill C-6, although compensation can be awarded, it is limited by the \$7 million-cap, which is where our concern lies. The government says that 70 per cent to 90 per cent of the claims can be settled for under that amount. First Nations are saying that 90 per cent of the claims could not be settled for less than that amount. We present as evidence that eight of the last 11 claim settlements were well over that cap amount.

**Senator Chaput:** Would there be a difference in the negotiated settlements between the current system and the proposed system under Bill C-6? Would the settlement amount, once everything is done, be allocated differently under the proposed legislation? How would your people be compensated?

**Mr. Pangowish:** When we first made submissions on this in 1990 following the Oka crisis, one of our primary recommendations was that these being lawful obligations they should not be limited by budgetary allocations, they are lawful obligations.

One year later, the government established a budgetary allocation for specific claims settlements of \$30 million, which has been increased to \$75 million. However, government could go back to Treasury Board under specific settlement agreements and receive more money for claims but we are still talking about a very small proportion of the overall outstanding debt. The government is just chipping away all the outstanding claims.

One of our concerns with the proposed legislation is it does not provide for any substantial effort or increase in the settlement of more claims. Over the last three to four years, there have probably not been more than two or three settlements per year. You can see that at that rate, it will take a long time to settle the 550 backlogged claims, provided they are all valid, let alone the 2,000 additional claims that we estimate have not been submitted as yet.

The difference is that this budget allocation system limits the potential for settlements. We proposed, in the joint task force, a budgetary allocation system but it envisioned a more substantial allocation that was aimed at eliminating this backlog of claims.

**Senator Chaput:** Has that been reflected in the proposed legislation?

**Mr. Pangowish:** No, it has not.

**Senator Léger:** According to what I heard, Mr. Erasmus, the Crown perpetuates delays according to Bill C-6, as it now stands. You also said that Bill C-6 does not give adequate time to address this issue. It seems to me that you are making a contradictory statement. On the one hand, you say that the government perpetuates delay, while on the other hand, you ask for more time. Am I correct?

**Mr. Erasmus:** I am not sure if I understand your question. I did mention that Canada has the ability to delay. I am not sure about the rest of the question.

Aux termes du projet de loi C-6, même si une indemnisation peut être accordée, elle est limitée par le plafond de 7 millions de dollars, ce qui est pour nous un sujet de préoccupation. Le gouvernement soutient que 70 à 90 p. 100 des revendications peuvent être réglées en deçà de ce plafond. Les Premières nations, de leur côté, estiment que 90 p. 100 des revendications ne peuvent pas être réglées à moins de 7 millions de dollars. Nous avons donné pour preuve le fait que le 8 des 11 derniers règlements étaient supérieurs au plafond.

**Le sénateur Chaput:** Y aurait-il une différence entre les règlements négociés dans le système actuel et dans le système envisagé aux termes du projet de loi C-6? Une fois les décisions prises, le montant du règlement serait-il réparti différemment dans les deux cas? Comment vos gens seraient-ils indemnisés?

**M. Pangowish:** Lorsque nous avons présenté nos premières observations sur cette question en 1990, après la crise d'Oka, l'une de nos premières recommandations était de ne pas limiter les indemnités relatives à des obligations légales par des affectations budgétaires.

Un an plus tard, le gouvernement a établi une affectation budgétaire de 30 millions de dollars pour le règlement des revendications particulières. Le montant a été porté plus tard à 75 millions de dollars. Toutefois, le gouvernement peut obtenir plus d'argent du Conseil du Trésor en cas de règlement, mais nous ne parlons ici que d'une toute petite fraction de la dette globale. Le gouvernement commence à peine à entamer l'énorme arriéré de revendications particulières.

À notre avis, le projet de loi ne favorise pas vraiment le règlement du plus grand nombre de revendications. Au cours des trois ou quatre dernières années, il n'y a pas eu plus de deux ou trois règlements par an. Il est facile de voir qu'à ce rythme, il faudra très longtemps pour régler l'arriéré de 550 revendications, si elles sont toutes jugées valides, sans parler des 2 000 revendications supplémentaires qui, d'après nos estimations, n'ont pas encore été présentées.

En établissant une affectation budgétaire, le gouvernement limite le nombre de règlements possibles. Nous avons proposé, dans le cadre du Groupe de travail mixte, une affectation budgétaire, mais nous pensions à un montant beaucoup plus important conçu pour éliminer l'arriéré.

**Le sénateur Chaput:** Est-ce que cela s'est reflété dans le projet de loi?

**M. Pangowish:** Non.

**Le sénateur Léger:** D'après ce que j'ai entendu, monsieur Erasmus, le gouvernement perpétue les retards dans les dispositions actuelles du projet de loi C-6. En même temps, vous avez dit que le projet de loi C-6 ne laisse pas suffisamment de temps pour examiner les problèmes. Il me semble qu'il y a là une contradiction. D'une part, vous dites que le gouvernement perpétue les retards et, de l'autre, vous demandez plus de temps. Est-ce que je me trompe?

**M. Erasmus:** Je ne suis pas sûr de comprendre votre question. J'ai bien dit que le Canada a la possibilité de retarder les choses. Je ne suis pas sûr de comprendre le reste de la question.

**Senator Léger:** I understood from you that on one side, the Crown perpetuates delay, which is what you said, while on the other side of the issue, you ask for more time for these issues.

**Mr. Erasmus:** In terms of time, we are saying that time is needed to rectify the situation. You need to hear the concerns of people across the country. You need to fully and clearly understand the complexities that are before us. That was the reference to the need for more time.

**Senator Léger:** Does that perpetuate delay?

**Mr. Erasmus:** We are not talking of delaying any process. We want this to work. We believe that the only way it can work is to hear people speak to the issue. That is especially so because, in the early development of the bill at the committee stage, there was little opportunity for people to speak to the issue.

**Senator Léger:** Did that happen with the joint task force? I understood you to say that the decisions were not applied and that is why you object.

Was adequate time given for people to speak out? In other words, I feel that on the one hand the Crown has perpetuated delays and on the other hand, there has been another delay. For me, it is the same because it is always being put off.

**The Chairman:** I believe the senator is referring to clause 30 of the bill. Senator Leger is saying that the minister could delay and delay and delay the decision.

**Mr. Erasmus:** The way we understand it, there is now a time frame within which the minister has to come forward every six months. However, the minister does not have to make a positive decision. He could delay the decision by saying that it still needs to be reviewed. Thus, the delay could be perpetuated and never truly end. That is one of the difficulties.

To get back to your question, yes, we did have good, early development in working with Canada on this bill and it is unfortunate that it was diverted. Whether we are able to arrive at that kind of a position again is up to the Senate at this time.

**Senator Léger:** We have Bill C-6 on the table, which is the government's position. If I understand correctly, the First Nations do not have a similar position, and the reason for that is because you have no rights; is that it?

You said the Crown can make changes, but you cannot. Is that why no phantom Bill C-6 from your side is being presented? In other words, we have a Bill C-6 on our side, and I wish there were exactly the same on your side.

**Mr. Erasmus:** The process in which we are engaged is not a First Nations process; it is Canada's process. We agreed that we would work jointly to make that Canadian process a more beneficial one so that, in the end, we would have an independent system to deal with our grievances and outstanding concerns. It would speed up the process and make it fair, and it would be out

**Le sénateur Léger:** J'ai cru vous entendre dire, d'un côté, que le gouvernement perpétue les retards et, de l'autre, que vous voulez plus de temps pour étudier ces questions.

**M. Erasmus:** Nous avons dit qu'il faut du temps pour remédier à la situation. Vous devez avoir le temps de prendre connaissance des préoccupations des gens partout dans le pays. Vous devez bien comprendre toute la complexité des questions qui se posent. C'est à cela que le temps doit servir.

**Le sénateur Léger:** Et cela ne perpétue pas les retards?

**M. Erasmus:** Nous ne parlons pas de retarder un processus quelconque. Nous voulons que cela fonctionne. À cette fin, vous devez écouter ce que les gens ont à dire. Cela est d'autant plus vrai que lors de l'élaboration du projet de loi, à l'étape du comité, les gens n'ont pas eu le temps nécessaire pour exprimer leur point de vue.

**Le sénateur Léger:** Cela s'est-il produit dans le cadre du Groupe de travail mixte? Il me semble que vous avez dit que les décisions n'ont pas été appliquées et que c'est la raison pour laquelle vous protestez.

Les gens ont-ils eu suffisamment de temps pour s'exprimer? En d'autres termes, j'ai l'impression, d'un côté, que le gouvernement perpétue les retards et, de l'autre, qu'un autre retard est introduit. Pour moi, c'est la même chose parce qu'on ne cesse pas de reporter les décisions.

**La présidente:** Je crois que le sénateur parle de l'article 30 du projet de loi. Le sénateur Léger dit que le ministre peut retarder indéfiniment la décision.

**M. Erasmus:** Si j'ai bien compris les dispositions actuelles, le ministre doit présenter un rapport tous les six mois. Toutefois, il n'est pas tenu de prendre une décision positive. Il peut reporter indéfiniment la décision en affirmant que d'autres études sont nécessaires. Il peut donc perpétuer sans fin les retards. C'est l'une des difficultés que nous avons.

Pour revenir à votre question, oui, nous avons bien collaboré avec le Canada aux premiers stades de l'élaboration du projet de loi. Malheureusement, la collaboration ne s'est pas maintenue. Serons-nous en mesure de recommencer? Cela dépendra beaucoup du Sénat.

**Le sénateur Léger:** Le projet de loi C-6, représentant la position du gouvernement, est sur la table. Si j'ai bien compris, les Premières nations n'ont pas une position semblable parce que vous n'avez pas de droits. Est-ce que je me trompe?

Vous avez dit que le gouvernement peut faire des changements, mais pas vous. Est-ce la raison pour laquelle vous n'avez pas proposé l'équivalent du projet de loi C-6? Autrement dit, nous avons proposé le projet de loi C-6, et il aurait été souhaitable que vous déposiez un projet, de votre côté.

**M. Erasmus:** Le système dont nous parlons ici n'est pas un processus des Premières nations, c'est un processus du Canada. Nous avons convenu de travailler ensemble à l'amélioration du processus canadien pour aboutir, en définitive, à un système indépendant de règlement de nos griefs. Ce système accélérerait les démarches, serait plus équitable et échapperait au contrôle du



of the hands of the Department of Indian Affairs and Northern Development. That was the agreement. Somewhere along the way, it moved away from that, and it is now, in our view, Canada's game. It is frustrating for First Nations.

Two weeks ago, the Dene nation met for one week with all our chiefs. We view it as our community governments, our tribal governments, and I am the spokesman for our people when we meet.

Try to imagine that we provide a bill or a resolution to you and it decides your future for you. In that situation the bill is very one-sided. In that case we would have to provide you with the opportunity to fend for yourself and to work within the process.

I do not know if you can appreciate that because I do not think you have ever been in that situation, except maybe with the provinces, but in the end, the parent is the federal government. You can compare, but it is not the same.

**Senator Léger:** I think I understand what you are saying. I am not pretending I am a specialist. Did the joint task force create the two-sided discussion? Is that correct?

**Mr. Erasmus:** Yes.

**Senator Léger:** Minister Nault told me that there were only two clauses in the bill that were not taken from the task force: one was the cap, and the other was the consultation for appointments. However, he told me that all the others came from the task force.

**Mr. Erasmus:** We heard that he made the comment that virtually everything is in the bill minus the cap and the appointments. That is not true. Either the minister does not understand what the task force presented or he may not understand what is in the bill. We are quite prepared to talk to him concerning these issues.

I believe you have heard presentations that clearly state more than two differences and the presentations have not been completed. There are 11 major areas on which they would have liked to comment, and they only dealt with three.

**The Chairman:** They had two hours for three.

**Mr. Erasmus:** That is correct. It is a complex issue.

**Senator Sibbeston:** The issue before us in Bill C-6 is a process to settle claims involving two parties: the federal government and First Nations. When you look at what is before you in Bill C-6, you deal with the question of whether it is a fair process to both parties? As I said, there are two parties involved in the dispute.

Members of the committee know my view. I expressed it when Minister Nault and the officials were here before us. I think the joint task force was a honourable process. I think it was the start of possibly good relations with good outcomes. Unfortunately,

ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Voilà ce qui a été entendu. Malheureusement, nous nous sommes écartés de cette voie. Aujourd'hui, c'est à nouveau le Canada qui mène le jeu, ce que les Premières nations trouvent très frustrant.

Il y a deux semaines, la nation dénée s'est réunie pendant une semaine, en présence de tous les chefs. Nous considérons cette réunion comme une assemblée des gouvernements de nos collectivités, de nos gouvernements tribaux. Je suis le porte-parole de notre peuple lorsque nous nous réunissons.

Essayez donc d'imaginer ce qui arriverait si nous présentions un projet de loi ou une résolution décidant de votre avenir. Il est évident, dans cette situation, que le projet de loi serait très unilatéral et qu'il nous faudrait vous donner l'occasion de présenter vos arguments et de participer au processus.

Je ne sais pas si vous pouvez imaginer une situation de ce genre. En effet, il est peu probable que vous ayez connu des circonstances comparables, sauf dans les provinces. En définitive, c'est le gouvernement fédéral qui joue le rôle du parent. On peut comparer, mais ce n'est pas la même chose.

**Le sénateur Léger:** Je crois comprendre ce que vous voulez dire. Je ne me prétends pas experte en la matière. Est-ce que le Groupe de travail mixte a permis d'équilibrer la discussion?

**M. Erasmus:** Oui.

**Le sénateur Léger:** Le ministre Nault m'a dit que le projet de loi ne contenait que deux dispositions qui s'écartent des décisions prises par le Groupe de travail: la première concerne le plafond, et l'autre, les consultations concernant les nominations. Toutefois, il m'a dit que toutes les autres dispositions s'inspiraient des recommandations du Groupe de travail.

**M. Erasmus:** Nous avons entendu dire qu'il a affirmé que tout était pareil, dans le projet de loi, sauf le plafond et les nominations. Ce n'est pas vrai. De deux choses l'une, ou bien le ministre ne comprend pas les propositions présentées par le Groupe de travail, ou bien il ne comprend pas les dispositions du projet de loi. Nous sommes tout à fait prêts à discuter avec lui de ces questions.

Vous avez entendu des témoignages, je crois, qui établissent clairement qu'il y a plus de deux différences. Vous n'avez d'ailleurs pas entendu la totalité de ces témoignages. Les témoins devaient aborder onze grandes questions, mais n'ont eu le temps de parler que de trois d'entre elles.

**La présidente:** À trois, ils ont eu deux heures.

**M. Erasmus:** C'est exact, mais la question est complexe.

**Le sénateur Sibbeston:** Le projet de loi C-6 traite d'un processus destiné à régler des revendications mettant en cause deux parties: le gouvernement fédéral et les Premières nations. Quand on examine le projet de loi, on peut se demander s'il s'agit d'un processus équitable pour les deux parties.

Les membres du comité connaissent mon point de vue. J'en ai fait part au ministre Nault et aux fonctionnaires qui ont comparu devant le comité. Je crois que le Groupe de travail mixte a constitué un processus honorable. C'était un point de départ pour

when the process was concluded and the recommendations went into the system, and into the bureaucracy, it got messed up. Members know that I expressed my annoyance at the officials when this happened.

We recently dealt with the Yukon environmental assessment process. A bill came before us where the Aboriginal peoples in the Yukon were involved with the territorial and federal government, and they were satisfied with that process.

Positive things can happen in the dealings of Aboriginal people with government. The whole history of land claims, certainly in the northern parts of the country, is pretty positive.

I want to deal with the issue of an independent tribunal. In my view, when a tribunal and decision-making body is set up, obviously you are concerned with: the method of appointment to determine what kind of people sit on it; whether the body is truly independent in terms of its tenure; whether they can be replaced if the government does not like its decisions; whether the body would be free of influence; and whether the body ensures that ultimately a decision will be made.

In my study and work and after hearing representations from AFN, I have come forward with some amendments that I think would help. There are four or five of them that I will bring forward. One will deal with the appointment process. I agree with you that the appointment process ought to be a joint process. Otherwise, everything is stacked in the favour of the federal government.

At the moment, the minister can withhold decisions forever. There is no onus or no mechanism to force the minister to make a decision. If we could somehow provide a mechanism whereby the minister must make a decision after a certain period of time, and if not then the decision is deemed to be a positive one, would that satisfy you?

Would you ever concede that, through our conscientious and sincere efforts, we could work together to improve this bill? Would AFN be interested in working with us to undertake such a process and come forth with a bill that may not be perfect to you, but which would at least be seen as a step forward?

**Mr. Erasmus:** I come from the same part of the country as you do. To a large extent, I think we have experienced a different set of circumstances. Through our own historical background over the last 30-odd years, we have been able to make progress at the number of tables that have been set up.

We are fortunate in comparison to the people south of 60° where we have a number of tables: comprehensive claims, treaty land entitlement, self-government negotiations, resource revenue sharing, devolution of oil and gas, et cetera. We have the ideal situation in Canada and most recently, a number of agreements have been signed.

de bonnes relations et de bons résultats. Malheureusement, une fois le processus terminé et les recommandations formulées, la bureaucratie a tout gâché. Les membres du comité savent que j'ai fait part de mon insatisfaction aux fonctionnaires quand cela s'est produit.

Nous avons récemment examiné le processus d'évaluation environnementale du Yukon. Lors de l'étude du projet de loi, les Autochtones du Yukon, qui devaient traiter avec le gouvernement territorial et le gouvernement fédéral, ont été satisfaits du processus.

Les négociations des Autochtones avec le gouvernement peuvent aboutir à des résultats positifs. Tout l'historique des revendications territoriales, notamment dans le Nord, est assez positif.

Je voudrais aborder la question d'un tribunal indépendant. À mon avis, lors de la mise en place d'un tribunal ou d'un organisme chargé de prendre des décisions, on s'inquiète évidemment de plusieurs facteurs: le mode de nomination des membres, leur degré réel d'indépendance, compte tenu de leur mandat, la possibilité pour le gouvernement de les remplacer s'il est insatisfait de leurs décisions, la question de savoir si le tribunal est à l'abri de toute influence et s'il s'assure qu'une décision est toujours prise.

Après avoir étudié la question, après avoir entendu les observations de l'APN, j'ai élaboré quelques amendements que je crois utiles. Il y en a quatre ou cinq que j'aimerais présenter. L'un d'entre eux porte sur le processus de nomination. Je conviens avec vous que ce processus doit être conjoint. Autrement, il y aurait un net déséquilibre en faveur du gouvernement fédéral.

Pour le moment, le ministre peut reporter indéfiniment ses décisions. Rien ne l'oblige à trancher. Seriez-vous satisfaits s'il était possible d'établir un mécanisme qui imposerait au ministre de décider dans un certain délai, au-delà duquel la décision serait réputée positive?

Pouvez-vous admettre qu'avec des efforts sincères et consciencieux, nous pouvons travailler ensemble pour améliorer le projet de loi? Est-ce que l'APN serait intéressée à collaborer avec nous sur un processus de ce genre pour aboutir à un projet de loi qui, sans être parfait pour vous, constituerait au moins un pas en avant?

**M. Erasmus:** Nous venons de la même région du pays. Toutefois, je crois que nous avons connu des circonstances différentes. Au cours des trente dernières années, nous avons réussi à faire des progrès aux différentes tables de négociation qui ont été établies.

Nous avons de la chance par rapport aux gens du sud du 60° parallèle, parce que nous avons pu siéger à plusieurs tables de négociation: revendications globales, droits fonciers issus de traités, autonomie gouvernementale, partage des revenus des ressources naturelles, cession des droits sur le pétrole et le gaz, et cetera. Nous avons eu une situation idéale au Canada et avons réussi, très récemment, à signer un certain nombre d'accords.

It appears that another agreement will be signed before the summer. We have had improvements in terms of our people being able to develop and prepare to implement governments and agreements.

That is not the case in the south. This is the only answer for many people. The tables that I just mentioned are not available in most instances, except in the Maritimes and some parts of British Columbia.

We want to have something upon which people can rely. We want people to feel comfortable with the process and feel that there will be a good judgment regardless of the outcome. That is our goal. We do not want to prevent that from happening. We have put a lot of energy into making it work.

We are not in control of the process. Your question to us then is: Do we want to work with you? Yes, we do. We will make every effort to improve the bill and to make this work.

Part of the difficulty is that Canada is linking this legislation with other pieces of legislation with which it was not to be linked. That may make it politically difficult.

However, as a political leader it is safe to say that we want to make this work. Otherwise, it will take us backward.

**The Chairman:** This committee made a decision that Bill C-6, Bill C-7 and Bill C-19 are stand-alone bills; they are not connected. We made that decision when we received this bill.

Greg Ahenekew from the FSIN has attended a briefing in my office. His organization has proposed four amendments to this bill. He said that they would be willing to live with the bill if their amendments were accepted.

Mr. Ahenekew and Wilson Bearhead are part of the AFN. They met with me in Saint Albert and said the same thing. We are slowly working together, but those amendments should be tabled before this committee and reviewed.

**Senator Sibbeston:** I am encouraged with your expression of interest in working with us. I believe that there is a sincere interest in the committee in trying to resolve an impasse.

I was at the demonstration held here 10 or more days ago. I sat on a panel that the AFN organized. Once the bureaucrats did not follow the task force recommendations the First Nations lost a sense of ownership that had been part of this process. It is all a matter of ownership. However, your views are not being abided by.

Il semble d'ailleurs qu'un autre accord sera conclu avant l'été. Nous avons eu des améliorations parce que nos gens ont pu préparer des accords et établir des gouvernements.

Cela n'a pas été le cas dans le sud. Le projet de loi représente la seule solution pour beaucoup de gens. Dans la plupart des cas, les tables de négociation dont j'ai parlé n'ont pas été établies, sauf dans les Maritimes et dans quelques régions de la Colombie-Britannique.

Nous voulons avoir quelque chose de solide, sur lequel les gens peuvent compter. Nous voulons que nos gens envisagent le processus avec confiance et soient persuadés qu'indépendamment des résultats, un bon jugement présidera aux décisions prises. C'est notre objectif. Nous ne voulons pas qu'on empêche cela de se produire. Nous avons déployé beaucoup d'efforts en faveur d'un tel système.

Nous ne contrôlons pas le processus. Or vous nous demandez ce qui suit: Sommes-nous disposés à collaborer avec vous? Oui, nous le sommes. Nous ferons tous les efforts possibles pour améliorer le projet de loi et le rendre efficace.

L'une de nos difficultés, c'est que le Canada veut établir des liens entre ce projet de loi et d'autres. Cela peut occasionner des difficultés politiques.

Toutefois, en qualité de dirigeant politique, je crois pouvoir dire que nous souhaitons que ce système marche. Autrement, il nous fera reculer.

**La présidente:** Le comité a déjà décidé que les projets de loi C-6, C-7 et C-19 n'ont aucun lien entre eux. Nous avons pris cette décision lorsque nous avons reçu le projet de loi.

Greg Ahenekew, de la FSIN, a assisté à une séance d'information à mon bureau. Sa Fédération a proposé quatre amendements au projet de loi. Il m'a dit que la Fédération serait disposée à accepter le projet de loi à condition que les amendements soient approuvés.

M. Ahenekew et Wilson Bearhead font partie de l'APN. Je me suis entretenue avec eux à Saint Albert, et ils m'ont répété la même chose. Nous commençons lentement à travailler ensemble, mais ces amendements doivent être présentés au comité pour être examinés.

**Le sénateur Sibbeston:** Je suis encouragé par l'intérêt que vous avez manifesté pour une collaboration entre nous. Je crois que le comité est sincèrement intéressé à trouver une solution pour sortir de l'impasse.

J'étais présent à la manifestation tenue il y a une dizaine de jours. J'ai siégé à un comité organisé par l'APN. Lorsque les bureaucrates se sont écartés des recommandations du Groupe de travail, les Premières nations n'avaient plus l'impression de participer au processus comme membres à part entière. Elles se rendaient compte que leur point de vue ne comptait plus.

Perhaps through meeting with you we can get back on track and try to make some amendments that would improve the bill. I would be interested in working with you. I am hopeful that the committee will also be interested in such a process.

I have written to my colleagues as a result of dealing with you and hearing the position of the federal government. I have considered the matter and have come to a conclusion on what would be fair and what would possibly improve the bill.

I have addressed four or five issues and I am prepared to give you a copy of this in order to give you an idea of my proposals. If you are agreeable and the committee is willing, I am interested in pursuing the idea of meeting with you whereby we could try to resolve some of these issues and come to an understanding. I am sure that we will be able to come forward with a bill that will be an improvement over the one before us.

We could try to salvage the situation in this way. I honestly do not know if it is in our power to refute the bill completely.

I am conscious of the democratic process and position as appointed senators. Our role is to provide sober second thought and represent minority and Aboriginal interests in the regions.

We off to pursue a process and come forward with an improved bill. I would like your comments on this idea.

**Mr. Erasmus:** We would be pleased to work with you. I do not know if that means that there would be a formal exchange. I do not know how it might work. We would be pleased to hear the mechanics for that procedure.

In addition, it is important to hear from First Nations across the country that have experienced loss of land and made application to this process.

**The Chairman:** You have our witness list.

**Mr. Erasmus:** That will help you understand this process.

**The Chairman:** We must be careful concerning this issue; there must be sober second thought on both sides. We do not generally have to work with the First Nations. We also have to consider where the government is coming from. We have to be careful that we are not perceived as being biased. For that reason, I appreciated the amendments proposed by Greg Ahenekeew. I would like his group to appear before the committee to present their amendments.

We understand many of the amendments and discrepancies within the bill. We have to make a decision as a committee. We have to be careful in how we proceed. We must be perceived to be non-prejudicial. We have to give sober second thought as the elders in Parliament.

**Senator Watt:** I have heard quite clearly from the presenters that the consultations were not properly conducted from the day that the joint task force completed its work. I also clearly

Peut-être serait-il possible, grâce à des réunions avec vous, de revenir sur la bonne voie, d'essayer d'apporter quelques modifications pouvant améliorer le projet de loi. J'aimerais beaucoup collaborer avec vous. J'espère aussi que le comité s'intéressera à cette collaboration.

J'ai écrit à mes collègues après avoir pris contact avec vous et avoir entendu la position du gouvernement fédéral. J'ai étudié la question et je suis arrivé à une conclusion quant à ce qui serait équitable et qui pourrait améliorer le projet de loi.

J'ai abordé quatre ou cinq questions. Je peux vous donner une copie de ce texte pour que vous ayez une idée de mes propositions. Si vous n'y voyez pas d'inconvénient et si le comité est d'accord, j'aimerais envisager des réunions avec vous pour essayer de régler certains de ces questions et d'en arriver à une entente. Je suis sûr que nous pourrions alors présenter un projet de loi qui serait meilleur que celui dont nous sommes saisis.

Nous pouvons essayer de sauver ainsi ce que nous pourrions de la situation. Je ne sais honnêtement pas s'il nous est possible de rejeter complètement le projet de loi.

Je suis conscient du processus démocratique et de notre position, en qualité de sénateurs nommés. Notre rôle consiste à faire un second examen objectif et à représenter les intérêts des minorités et des Autochtones dans les régions.

Nous offrons de pousser plus loin ce processus pour essayer d'améliorer le projet de loi. J'aimerais savoir ce que vous pensez de cette idée.

**M. Erasmus:** Nous serions heureux de collaborer avec vous. Je ne sais pas si cela implique des échanges officiels. Je ne sais pas si cela peut marcher. Nous aimerions en savoir davantage sur les modalités de ce processus.

De plus, il est important d'écouter, partout dans le pays, le point de vue des Premières nations qui ont perdu des terres et qui ont présenté des demandes dans le cadre de ce système.

**La présidente:** Vous avez notre liste de témoins.

**M. Erasmus:** Cela vous aidera à comprendre la situation.

**La présidente:** Nous devons être prudents à cet égard. Il faudrait qu'il y ait un second examen objectif des deux côtés. Nous n'avons pas généralement à travailler avec les Premières nations. Nous devons également tenir compte du point de vue du gouvernement. Nous devons faire attention à ce que notre point de vue ne soit pas perçu comme étant partial. C'est pour cette raison que j'apprécie les amendements proposés par Greg Ahenekeew. J'aimerais que son groupe comparaisse devant le comité pour présenter ces amendements.

Nous comprenons beaucoup de ces amendements et des lacunes du projet de loi. Le comité doit prendre une décision. Nous devons prendre garde à la façon de procéder. Il faut éviter toute impression de partialité. À titre d'ainés au Parlement, nous devons faire un second examen objectif.

**Le sénateur Watt:** J'ai clairement entendu les témoins dire que les consultations ont été insuffisantes aussitôt que le Groupe de travail mixte a terminé ses travaux. J'ai clairement compris en

understand that the appointment process is considered to be unbalanced. Perhaps it ties in with the question of a conflict of interest that has been identified by the witnesses.

My main focus is on the artificial ceiling. I need to be educated from the Aboriginal side. How did this figure of \$7 million come about? Who established the ceiling? How does that take away from the people who have claims or grievances with the government?

With the possibility of jacking up that amount, then it goes into the arm's-lengths institution that is apparently set by the Government of Canada, with small participation from the Aboriginals. I do believe this independent mechanism has been asked for for quite some time.

I will not touch upon the other issues that you talked about in terms of the actual ingredients of those institutions, such as a tribunal and the things they can or cannot do. I think your legal advice covered that well, highlighting the differences between what has been brought forward in this legislation and how different it is from the joint task force that presented it. I believe the chairman highlighted the fact that it is already being looked at.

Tell me about this \$7 million. How does that come about? How can anybody say that this is no longer your ball, that this is no longer yours? That this is no longer an issue that relates to you? It becomes outside, in between the government and the Aboriginal people. How does that come about? It is an unusual thing, at least to my way of thinking. How can you take it to a third party? It is almost like taking it to a third party, is it not? Could you explain that to me, please?

**Mr. Erasmus:** As we said earlier, we truly wanted an independent body that would be fair to Canada and fair to First Nations. Initially, there was no concept of a cap or limiting the overall benefit that a First Nation would get through the process.

Maybe Mr. Schwartz can give us more insight into it that issue. There were complicated formulas that were suggested.

**Mr. Schwartz:** It was one of the compromises we made. Senator Léger asked about what the ideal AFN bill would be. The ideal AFN bill would have had comprehensive claims and would have said indicated that these are long-standing debts that must be paid like any other debt. One of the compromises we made was to put a fiscal framework in the joint task force, which said so much money would be spent over a five-year period without capping individual claims.

The federal government, once the consultations ended and it went to the bureaucracy, came up with an original figure of, I believe, \$5 million. They claimed that figure would cover most claims based on past experience. I tried to explain at the last hearing why we believe there is no statistical validity to that claim. There is no reason to believe that given the fact of 120 claims considered by the Indian Claims Commission, fewer than 10 have

outré que le processus de nomination est jugé déséquilibré. Cela est peut-être lié à la question des conflits d'intérêts soulevée par les témoins.

Je m'intéresse beaucoup au plafond artificiel qu'on veut fixer. Je veux connaître le point de vue autochtone. Comment est-on arrivé au chiffre de 7 millions de dollars? Qui a établi ce plafond? Qu'est-ce qu'il enlève aux gens qui ont des revendications ou des griefs contre le gouvernement?

Avec la possibilité d'augmenter ce montant, l'affaire est renvoyée devant la commission indépendante qui est apparemment établie par le gouvernement du Canada avec une participation insuffisante de la part des Autochtones. Je crois vraiment que ce mécanisme indépendant est réclamé depuis longtemps.

Je ne m'étendrai pas sur les autres questions que vous avez mentionnées quant à la composition de cette organisation, comme le tribunal et ce qu'il peut ou ne peut pas faire. Je crois que votre conseiller juridique a bien couvert la question, mettant en évidence les différences entre les dispositions du projet de loi et les recommandations du groupe de travail. Madame la présidente a souligné le fait que la question est déjà l'étude.

Je voudrais en savoir plus sur les 7 millions de dollars. D'où vient ce chiffre? Comment peut-on dire à quelqu'un que quelque chose ne lui appartient plus? Que l'affaire ne le concerne plus. Qu'elle est devenue extérieure, entre le gouvernement et les Autochtones. Comment cela peut-il arriver? C'est tout à fait inhabituel, du moins pour moi. Comment peut-on confier une telle affaire à une tierce partie? Car c'est un peu cela, n'est-ce pas? Pouvez-vous me l'expliquer, s'il vous plaît?

**M. Erasmus:** Comme nous l'avons dit plus tôt, nous souhaitions sincèrement la création d'un organisme indépendant qui se montrerait équitable aussi bien envers le Canada qu'envers les Premières nations. Au départ, il n'était pas question d'un plafond ou d'une limitation de l'avantage global qu'une Première nation pouvait tirer du processus.

M. Schwartz pourra sans doute vous expliquer la situation mieux que moi. On avait proposé des formules compliquées.

**M. Schwartz:** C'est l'un des compromis que nous avons acceptés. Le sénateur Léger voulait savoir quel projet de loi l'APN aurait proposé. Pour l'APN, le projet de loi idéal aurait compris les revendications globales et aurait expliqué qu'il s'agit là de dettes contractées il y a très longtemps et qu'il faut rembourser comme toute autre dette. L'un des compromis que nous avons acceptés au Groupe de travail mixte était un cadre financier prévoyant qu'un certain montant serait dépensé pendant cinq ans, mais sans plafond applicable à chaque revendication.

Après la fin des consultations, l'affaire a été transmise aux bureaucrates qui, au départ, ont proposé le chiffre de 5 millions de dollars, je crois. Ils prétendaient que cela couvrirait la plupart des revendications d'après l'expérience antérieure. J'ai essayé d'expliquer, au cours de la dernière audience, pourquoi nous estimons que ce chiffre n'a aucune base statistique valable. Rien ne permet de l'accepter compte tenu du fait que, sur

been less than \$7 million. Most the claims in the last three years that have been resolved are over \$7 million. We do not believe that is valid but that was their defence.

Madam Chair, you asked about amendments and playing a constructive role. We are prepared to address amendments brought forward by some of our sister organizations or brought forward at the other place.

Quite a number of interesting things were done at the other place about this cap. At the other place it was suggested the cap be much higher so it would genuinely encompass the lion's share of claims, because \$7 million does not. There was a formal amendment proposed that the validity of all claims could go forward even if you could not get compensation for all claims, which would have been better than having nowhere to go after the commission. It was proposed that you have the right to get the public inquiry that currently exists under the Indian Claims Commission, that all its jurisdictions would be restored.

The ideal would have been no fiscal framework. It is not a silly position. It is not a realistic one, in a sense, because the federal government will not agree to it. However, in principle, there is nothing unreasonable about saying that these are debts like anything else. If you owe money to General Motors or the United States, you pay. You do not have a framework. However, as a compromise we agreed to it.

Now we have an extremely low ceiling, which will exclude the overwhelming majority of claims. Remember, too, it is not just claims in terms of their intrinsic value. Few band chiefs will go to the band and say, "This claim is worth between five million and \$15 million." "It is okay if I bring it in for seven?" Those people will not survive re-election.

If you want to look at amendments, there are better positions than what is in Bill C-6, with higher caps with validity for everything and continued access to the public inquiry.

It is not position of the AFN at this point that any cap on individual claims is acceptable. However, I cannot predict what its position will be at the end of the day. I am a technocrat, not a political person.

If this committee is interested, we can look at the amendments that have been proposed at the other place, look at the amendments of the other organizations and help explain some of their technical meanings, and what they would do and would not do.

It is an invidious position to be in, being on the negative, because we came out of the joint task force having demonstrated that we could be constructive and creative. Now we have been forced into a critical position. It is not where we want to be. It is an unfair position to be in since it was not of our doing.

120 revendications examinées par la Commission sur les revendications des Indiens, moins de dix ont fait l'objet d'un règlement inférieur à 7 millions de dollars. La plupart des règlements conclus dans les trois dernières années étaient supérieurs à ce montant. Nous ne croyons pas qu'il soit valable, mais les bureaucrates y tiennent.

Madame la présidente, vous avez posé des questions sur les amendements et sur la possibilité de jouer un rôle constructif. Nous sommes disposés à examiner les amendements proposés par d'autres organisations autochtones ou par la Chambre des communes.

Les Communes ont fait plusieurs choses intéressantes au sujet de ce plafond. Certains députés ont proposé de l'augmenter sensiblement pour qu'il englobe réellement la majorité des recommandations, ce qui n'est pas le cas du plafond de 7 millions de dollars. Un autre amendement proposait de confirmer la validité de toutes les revendications mêmes s'il est impossible d'obtenir une indemnisation dans tous les cas, ce qui aurait été préférable à la situation où, après la commission, on ne peut plus s'adresser à personne. On a également proposé le maintien du droit à l'enquête publique qui existe actuellement sous le régime de la Commission sur les revendications des Indiens.

Dans une situation idéale, il n'y aurait pas de cadre financier. Ce n'est pas une position absurde. Elle n'est pas non plus réaliste puisque le gouvernement fédéral la rejette. Toutefois, en principe, il n'est pas déraisonnable de dire que ce sont des dettes comme toutes les autres. Si vous devez de l'argent à General Motors ou aux États-Unis, vous devez payer. Il n'y aurait pas de cadre financier. Nous l'avons cependant accepté, à titre de compromis.

Nous avons maintenant un plafond extrêmement bas, qui va exclure la grande majorité des revendications. Il ne suffit pas de penser à la valeur intrinsèque des revendications. Peu de chefs iront dire à leur bande: «Voilà une revendication d'une valeur comprise entre 5 et 15 millions de dollars. Êtes-vous d'accord pour que je réclame 7 millions?» Un tel chef ne serait jamais réélu.

Si vous voulez envisager des amendements, vous pouvez penser à fixer un plafond plus élevé, à confirmer la validité de toutes les revendications, à maintenir l'accès aux enquêtes publiques, et cetera.

En ce moment, l'APN rejette le principe d'un plafond applicable à chaque revendication. Toutefois, je ne sais pas si cette position restera la même en bout de ligne. Je suis technocrate, pas politicien.

Si le comité est intéressé, nous pouvons examiner les amendements proposés à l'autre endroit et par les autres organisations pour vous en expliquer le contenu technique et l'objet.

Il est assez désagréable de se montrer aussi négatifs, après avoir été tellement positifs et créatifs pendant les travaux du Groupe de travail mixte. Mais on nous a obligé à prendre cette attitude

**Senator Watt:** If the Aboriginal community has claims or grievances of huge amounts, such as \$500 million, they can only make the claims up to \$7 million. Then it is out of their hands.

Administratively or politically, the government is doing this for the purpose of exercising a budgetary purpose. In other words, DIAND is capping it at a certain amount when the budget has to be established, so they would know the figure in advance. Is that the way you view it, that it is nothing more than a government tool that you are in a sense not getting anything out of?

**Mr. Schwartz:** In the joint task force report, the proposal was that there be a global budget.

**Senator Watt:** Was there mention of the amount?

**Mr. Schwartz:** Maybe Mr. Pangowish recalls the precise amount. I think it was \$250 million or more.

**Mr. Pangowish:** In terms of assessing amounts and how much it would take to pay off these claims, these are finite claims. This is not an endless hole. We requested from federal officials to have an independent assessment done. They had done their internal assessment to justify the figure they were putting forward. Obviously, the First Nations leadership disagreed. We asked for an independent assessment to see how much it would take to settle the outstanding claims.

No one from the government was will to do what we asked. I do not know if that is too difficult for the Senate to do for us. However, there must be some responsible way to get an estimate of what it will cost to settle the outstanding claims.

**Senator Watt:** To get an independent assessment you do not have to put it in a legislative form.

**Mr. Pangowish:** Our main point is that it is prejudicial to put a cap on individual claims.

**Senator Watt:** You are not in favour of putting any amount as a ceiling. Did you say you that the task force suggested the figure of \$250 million?

**Mr. Pangowish:** There are other ways to be responsible in terms of government management of the resources.

**Senator Watt:** What do you want to see in respect of the conflicts? How do you want to rectify this matter of the Minister of Indian Affairs and Northern Development having the right to make the decisions and being a trustee at the same time? What is your recommendation in that regard?

**Mr. Schwartz:** Our recommendation is based on the joint task force model, the same one used in the modern land claims agreements. There is a joint appointment.

**Senator Watt:** Does the Prime Minister appoint the person?

critique. Ce n'est pas volontairement que nous l'avons fait. Nous trouvons cette situation déplaisante, mais nous n'en sommes pas responsables.

**Le sénateur Watt:** Si une collectivité autochtone a une revendication ou un grief d'un montant énorme, par exemple 500 millions de dollars, elle ne peut réclamer que 7 millions de dollars. Au-delà, la commission ne s'en occupe pas.

Sur le plan administratif ou politique, le gouvernement agit ainsi à des fins budgétaires. Autrement dit, le MAINC a besoin d'un plafond pour être en mesure d'inscrire un certain montant dans son budget. N'est-ce pas ainsi que vous le voyez? Rien de plus qu'un outil dont le gouvernement se sert et dont vous ne pouvez rien tirer?

**M. Schwartz:** Le rapport du Groupe de travail mixte proposait un budget global.

**Le sénateur Watt:** Mentionnait-il un montant particulier?

**M. Schwartz:** M. Pangowish se souvient peut-être du montant exact. Je crois que c'était 250 millions de dollars ou plus.

**M. Pangowish:** S'il s'agit d'estimer ce qu'il en coûterait pour régler ces revendications, je dirais que c'est un montant mesurable, ce n'est pas un puits sans fond. Nous avons demandé aux responsables fédéraux de faire faire une évaluation indépendante. Ils ont fait une évaluation interne pour justifier le chiffre qu'ils ont avancé. De toute évidence, les dirigeants des Premières nations ne sont pas d'accord. Nous avons demandé une évaluation indépendante pour savoir ce que le gouvernement aurait à déboursier pour régler toutes les revendications en attente.

Personne au gouvernement ne veut faire ce que nous avons demandé. Je ne sais pas si le Sénat pourrait le faire pour nous. Il devrait y avoir un moyen d'obtenir une estimation de ce qu'il en coûterait pour régler les revendications.

**Le sénateur Watt:** Aucune mesure législative n'est nécessaire pour obtenir une évaluation indépendante.

**M. Pangowish:** De toute façon, nous croyons qu'il est préjudiciable de fixer un plafond pour chaque revendication.

**Le sénateur Watt:** Vous préférez qu'il n'y ait aucun plafond. Avez-vous dit que le groupe de travail a proposé un montant global de 250 millions de dollars?

**M. Pangowish:** Il y a d'autres moyens de faire preuve de responsabilité dans la gestion des ressources de l'État.

**Le sénateur Watt:** Que souhaitez-vous au sujet des conflits? Comment voudriez vous remédier à la situation dans laquelle le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien est à la fois juge et partie? Quelle est votre recommandation à cet égard?

**M. Schwartz:** Notre recommandation se base sur le modèle du Groupe de travail mixte, qui est celui dont on se sert dans les accords modernes sur les revendications territoriales. Il y a des nominations conjointes.

**Le sénateur Watt:** Est-ce le premier ministre qui nomme la personne?

**Mr. Schwartz:** No. The Assembly of First Nations and the federal government would jointly appoint the person.

**Senator Watt:** Are you saying that the list would be made available and the Prime Minister would then make the appointment?

**Mr. Schwartz:** The model of the joint task force was such that a joint list was prepared and cabinet would appoint from that list.

**Senator Watt:** Is that the situation right now?

**Mr. Schwartz:** Under Bill C-6, it is a unilateral appointment and re-appointment.

**The Chairman:** The joint task force recommendation was that persons were eligible to be appointed only if the AFN and the minister recommended them. The Governor in Council would appoint the person.

**Senator Watt:** The chairman has highlighted the fact of those three pieces of legislation. With respect to Bill C-6, do you view that as connected to section 35 in any way or that it diminishes your ability in the future?

**Mr. Erasmus:** We mentioned that we are dealing with legal obligations, many of which stem from treaties so they are under section 35, especially if there is no non-derogation clause.

**Senator Watt:** We have a big problem with the non-derogation clause.

**Mr. Erasmus:** The discussion that we are having is about not getting a homerun on you first at-bat. In our early discussions before Canada moved away from the process, people realized that they could not get everything that they hoped for in regards to land claims.

It was suggested to us that we could review the issue of the cap and its ceiling after a short period of time. However, according to the bill, the cap can be reduced. Therefore, there is no reassurance that the cap will go up even if the majority of the claims are within that range. Furthermore, there is nothing to say that Canada has to pay the amount in full on the day that the agreement is finalized. The monies can be paid over a long period of time; it may take up to 25 years for the amount to be paid in full. During that time, Canada is reaping the benefit of interest while at the same time not paying to the payee. This situation is happening in other modern agreements.

For example, if the claim settlement was for \$500 million, by the time it was paid in full, Canada could have reaped the benefit of interest earned over the 25 years, bearing in mind that Canada would not have paid any interest. There are financial ways to work this so that Canada wins and First Nations win. There are ways to make this a beneficial situation for both of us.

**The Chairman:** I regret to say that we must end this interesting and helpful discussion. Thank you.

**Mr. Erasmus:** We would like to thank you Madam Chair and the members for being patient and for your good questions. We would be pleased to come back to make additional comments. It

**M. Schwartz:** Non. L'Assemblée des premières nations et le gouvernement fédéral procèdent à une nomination conjointe.

**Le sénateur Watt:** Voulez-vous dire qu'une liste est produite et que le premier ministre s'en sert pour faire une nomination?

**M. Schwartz:** Le modèle du Groupe de travail mixte consistait à établir une liste conjointe à partir de laquelle le Cabinet fait les nominations.

**Le sénateur Watt:** C'est ce qui est proposé actuellement?

**M. Schwartz:** Aux termes du projet de loi C-6, les nominations et les reconductions sont faites unilatéralement.

**La présidente:** D'après la recommandation du Groupe de travail mixte, on ne pouvait nommer que les personnes recommandées à la fois par l'APN et par le ministre. La nomination est ensuite faite par le gouverneur en conseil.

**Le sénateur Watt:** La présidente a parlé des trois projets de loi. En ce qui concerne le projet de loi C-6, pensez-vous qu'il est relié d'une façon quelconque à l'article 35 ou qu'il réduit en quoi que ce soit vos droits à l'avenir?

**M. Erasmus:** Nous avons mentionné qu'il s'agit ici d'obligations légales, dont beaucoup découlent de traités. Elles relèvent donc de l'article 35, surtout s'il y a une disposition de non-dérogation.

**Le sénateur Watt:** Cette disposition nous cause de grandes difficultés.

**M. Erasmus:** Nous n'essayons pas vraiment de tout avoir du premier coup. Lors des premières discussions, avant que le Canada ne s'écarte du processus, les gens se rendaient compte qu'ils n'auraient pas gain de cause sur tous les plans au chapitre des revendications territoriales.

On nous a dit qu'il serait possible de revoir la question du plafond dans peu de temps. Toutefois, d'après le projet de loi, le plafond peut être réduit. Par conséquent, rien ne garantit qu'il augmentera, même si la majorité des revendications s'inscrivent dans cet intervalle. De plus, rien n'oblige le Canada à payer le plein montant le jour de la signature de l'accord. L'argent peut être réparti sur une longue période, allant jusqu'à 25 ans. Pendant ce temps, le Canada gagne l'intérêt, sans avoir à payer tout le principal. Cette situation se retrouve dans beaucoup d'accords modernes.

Par exemple, si on s'entend sur un règlement de 500 millions de dollars payable sur 25 ans, le Canada gagne l'intérêt que l'argent aurait rapporté pendant cette période. Il y a des moyens de s'organiser pour que le Canada et les Premières nations soient tous deux gagnants. On peut parvenir à des ententes avantageuses pour les deux parties.

**La présidente:** Je regrette d'être obligée de mettre fin à cette discussion aussi intéressante qu'utile. Je vous remercie.

**M. Erasmus:** Nous voudrions vous remercier, madame la présidente, ainsi que les membres du comité pour votre patience et vos bonnes questions. Nous serions heureux de revenir pour



occurred to me that it might be worthwhile for our technical people to develop a graph for you to better understand the current system and the proposed system. There is new and often confusing terminology involved.

The committee adjourned.

présenter d'autres observations. Il pourrait également être utile que nos spécialistes établissent un graphique qui vous permette de mieux comprendre les différences entre le système actuel et le système envisagé. La nouvelle terminologie qui est utilisée est souvent une source de confusion.

La séance est levée.

---







*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Communication Canada – Publishing  
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Communication Canada – Édition  
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

---

**WITNESSES**

*From the Assembly of First Nations:*

Mr. Bill Erasmus, Regional Chief;  
Mr. Rolland Pangowish, Director Lands and Treaties Unit;  
Mr. Bryan Schwartz, Legal Counsel.

**TÉMOINS**

*De l'Assemblée des Premières nations:*

M. Bill Erasmus, chef régional;  
M. Rolland Pangowish, directeur, Section des traités et des terres;  
M. Bryan Schwartz, conseiller juridique.