

Mémoire – Première Nation de Westbank

Comité permanent des affaires autochtones et du Nord de la Chambre des communes

Auteur : Première Nation de Westbank

Le 25 septembre 2017

Vancouver (Colombie-Britannique)

## CONTEXTE

### Reconnaissance – Réconciliation – Reconstruction de la Nation

La Première Nation de Westbank (PNW), bande autonome autrefois assujettie à la *Loi sur les Indiens* et faisant partie de l'Okanagan Nation Alliance (représentant les peuples Syilx), est souvent tenue comme l'une des collectivités autochtones les plus prospères de la Colombie-Britannique et du Canada. Pour la PNW, le processus de réconciliation avec la Couronne sur la base de la reconnaissance des droits suit son cours depuis des années et avec différents gouvernements. Bien que des progrès importants aient été accomplis dans l'affranchissement du passé colonial, il reste encore beaucoup à faire. Des dossiers demeurent en souffrance dans les discussions avec la Couronne sur la mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale sur les terres de Westbank (terres de réserve) et, dans une optique plus large, le règlement du titre ancestral et d'autres droits des peuples Syilx (hors réserve), dans le contexte de la « reconstruction » de la Nation Syilx/Okanagan.

Par conséquent, pour la PNW, les mesures prises récemment par le gouvernement fédéral pour s'assurer, à l'interne, de discuter avec les peuples autochtones dans une perspective axée sur les droits constituent une avancée dans le cheminement vers la véritable réconciliation. Ces mesures comprennent 1) l'engagement à établir une relation « de nation à nation » renouvelée avec les peuples autochtones sur la base de la reconnaissance des droits; 2) l'adoption sans réserve de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA); 3) la création d'un groupe de travail composé de ministres, chargé de revoir les lois, les politiques et les pratiques opérationnelles du Canada, en collaboration avec les partenaires autochtones; 4) la publication des « Principes régissant la relation du gouvernement du Canada avec les peuples autochtones » et 5) le début du démantèlement longuement attendu de la bureaucratie anachronique des Affaires autochtones, dans le but de refléter plus adéquatement les relations intergouvernementales changeantes d'aujourd'hui.

Malgré notre espoir que les mesures prises par le gouvernement puissent promouvoir la réconciliation, nous demeurons conscients des difficultés qui nous attendent. La décolonisation n'est pas une tâche facile. Pour la PNW, l'effort constant que nécessite la réconciliation inclut celui de notre Première Nation, à la fois comme entité autonome et comme membre de la grande Nation Syilx/Okanagan.

Table sur la reconnaissance des droits et l'autodétermination : À l'intérieur des peuples Okanagan (Syilx) et avec les six autres bandes visées par la *Loi sur les Indiens*, la PNW continue de promouvoir une démarche collective vers la création d'une nation. En tant que « nation », les peuples Syilx participent activement avec le Canada à une table exploratoire sur la reconnaissance des droits et l'autodétermination. Pour les peuples Syilx, le travail de

reconstruction de la nation s'est intensifié après que la décision *Tsilhqot'in* de 2014 eut affirmé le titre ancestral pour la première fois et que le tribunal eut confirmé que le titulaire légitime du titre et des droits était la « nation », non la « bande » visée par la *Loi sur les Indiens*. Les travaux à cette table comprennent la détermination du mécanisme légal par lequel le Canada peut reconnaître la Nation Syilx/Okanagan et son gouvernement, l'établissement à l'interne d'une constitution de la Nation Syilx/Okanagan, la démarcation des terres visées par le titre ancestral, les pêches et bien d'autres questions pertinentes.

Relation financière : En plus du travail essentiel de reconstruction de la nation tribale, la Première Nation de Westbank a aussi participé à une démarche collective d'élaboration d'une politique financière avec le Canada et d'autres groupes déjà reconnus comme autonomes par des accords. Ces travaux visent à appuyer une nouvelle relation financière entre les gouvernements autochtones et la Couronne et, en particulier, à aider le Canada à refondre sa politique existante énoncée dans l'« Approche financière du Canada pour les arrangements financiers avec les gouvernements autonomes ».

Accès à la *Loi sur la gestion financière des premières nations* : Comme entité autonome, la PNW a collaboré avec des fonctionnaires fédéraux à l'élaboration, en application de la *Loi sur l'autonomie gouvernementale de la première nation de Westbank*, d'un règlement qui adapterait ou limiterait l'application de la *Loi sur la gestion financière des premières nations* afin de permettre à la PNW de bénéficier de cette Loi. La PNW aurait ainsi accès à de nouveaux outils de perception d'impôt, verrait sa fiscalité foncière renforcée et pourrait assurer le service de sa dette publique par l'intermédiaire de l'Administration financière des Premières Nations. Actuellement, ces outils ne sont pas accessibles aux gouvernements autonomes, contrairement à ce qui était prévu au moment de leur création.

### **Les conséquences de l'autonomie gouvernementale pour la Première Nation de Westbank**

En 1985, le Canada a créé sa Politique sur l'autonomie gouvernementale des collectivités (Politique sur l'AGC). Cette politique avait pour but de négocier des modèles d'autonomie gouvernementale distincts avec différentes bandes visées par la *Loi sur les Indiens* à la suite de l'échec des conférences constitutionnelles. Près de la moitié des bandes visées par la *Loi sur les Indiens* au Canada (certaines à titre individuel et d'autres en groupes) ont entrepris de se préparer à la négociation de l'autonomie gouvernementale, mais une poignée seulement sont parvenues à l'étape des négociations. La PNW était l'une de ces collectivités et a signé une entente-cadre sur la négociation de l'autonomie gouvernementale en 1990. La PNW a conclu une entente de principe bilatérale sur l'autonomie gouvernementale en 1998. Un accord définitif a été paraphé en 2000 et la *Loi sur l'autonomie gouvernementale de la première*

*nation de Westbank* a reçu la sanction royale le 6 mai 2004. L'autonomie gouvernementale de la PNW est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2005.

Après s'être soustraite aux aspects les plus restrictifs et débilissants de la *Loi sur les Indiens*, la PNW a prospéré sur les plans social et économique. Le changement s'est opéré à un rythme étonnant. Avec l'autonomie gouvernementale, la PNW a disposé d'un gouvernement plus stable et prévisible, fondé sur des lois établies par la collectivité, dont la plus importante est la Constitution de la Première Nation de Westbank. Bien que l'économie ne soit pas la seule mesure de réussite, ni la plus importante, l'autonomie gouvernementale a apporté une grande prospérité à la PNW depuis sa mise en œuvre, en 2005. La PNW a généré des investissements de plus de 480 millions de dollars en permis de construire. L'économie de la PNW s'est accrue de 466 %, soit 21 % par année, selon les estimations de son PIB. En comparaison, ce taux de croissance économique est 20 fois supérieur à celui de l'économie de la Colombie-Britannique, qui s'est accrue de 20,5 % au cours de la même période. Bien sûr, ce taux de croissance n'est pas durable, mais il donne un aperçu du capital que renfermaient les terres de Westbank et qui était bloqué par le régime de la *Loi sur les Indiens*.

L'autonomie gouvernementale de la Première Nation de Westbank a eu des conséquences aussi impressionnantes sur sa fiscalité. Ses recettes fiscales ont augmenté de 6,2 millions à 15 millions de dollars, pour un taux de croissance annuel de 9,2 %. Au cours de la même période, des recettes choisies du Canada ont augmenté de 6,0 % par année, passant de 36 millions à 64,5 millions de dollars, et la même sélection de revenus pour la Colombie-Britannique a affiché une croissance de 9,8 % par année, passant de 17 millions à 43 millions de dollars.

Recettes fiscales cumulatives et transferts du Canada pour la Première Nation de Westbank, après l'Accord sur l'autonomie gouvernementale	
586 millions \$	
	90 millions \$
<b>Impôt canadien prélevé</b>	<b>Transferts à la PN de Westbank</b>

Combinés, les bienfaits économiques et fiscaux de l'autonomie gouvernementale de la PNW sont encore plus impressionnants.

- L'autonomie gouvernementale de la PNW a fait croître le PIB de 5,2 milliards de dollars entre 2005 et 2014.
- Depuis 2005, la PNW a généré plus de 124 millions de dollars de recettes fiscales à Westbank.
- Le Canada a tiré des recettes fiscales choisies de 586 millions de dollars des terres de Westbank durant cette période.

- La Colombie-Britannique a perçu des recettes fiscales choisies de 367 millions de dollars de Westbank en raison de l'autonomie gouvernementale<sup>1</sup>.

Une des répercussions du développement économique de Westbank a été la réduction de la dépendance de la PNW à l'égard des transferts fédéraux (qui s'établissent actuellement à 20 % par année). Parallèlement, le développement économique a mis en lumière des problèmes dans l'approche actuelle du Canada dans le financement des gouvernements autonomes. À notre avis, l'approche actuelle pénalise la réussite en ne tenant pas suffisamment compte de la relation entre les revenus perçus et les services offerts et de la question de savoir quel gouvernement s'acquitte de la responsabilité de quels services, et avec quelle source de revenus.

### **L'échec du processus moderne de négociation des traités en Colombie-Britannique**

À l'époque où la PNW parachevait ses ententes sur l'autonomie gouvernementale avec le Canada, le gouvernement de la Colombie-Britannique et certains intervenants fédéraux ont demandé pourquoi le Canada menait des négociations en dehors du processus de négociation des traités supervisé par la Commission des traités de la Colombie-Britannique (CTCB). Nous croyons que notre entente sur l'autonomie gouvernementale pouvait être perçue comme un précédent incompatible avec les politiques appliquées à ce moment pour la conclusion des traités modernes, notamment : 1) les ententes n'abordaient pas la « question foncière » ni le titre ancestral et n'apportaient pas de « certitude » quant au titre; 2) les terres de Westbank demeuraient des terres (réserves) au sens du paragraphe 91(24), et 3) les dispositions sur l'imposition présentaient des différences et la Couronne n'obtenait pas le pouvoir d'imposition sur les membres de la PNW. Les ententes sur l'autonomie gouvernementale de la PNW ne modifient pas la relation fondamentale entre la Couronne et la collectivité. Les ententes sur l'autonomie gouvernementale de la PNW avaient pour but de substituer l'autorité du Canada sur les terres de Westbank, d'étendre les pouvoirs de la PNW et de hausser le degré de responsabilité et de sensibilité du Canada au regard des besoins des membres de la PNW et d'autres résidents qui vivaient dans la réserve ou y faisaient des affaires.

Du point de vue de la PNW, la capacité de régler les questions de gouvernance dans la réserve constituait un fondement logique pour la négociation d'une éventuelle disposition sur l'autonomie gouvernementale dans un traité et pour la gouvernance d'une assise territoriale étendue, après le règlement des « revendications territoriales ». Par conséquent, en 1991, la PNW a déposé une lettre d'intention de négocier une revendication territoriale. En 1993, la

---

<sup>1</sup> *The Fiscal Impacts of Westbank First Nation Self Government Agreement*, Fiscal Realities Economists, Kamloops, BC, 2016.

PNW a aussi déposé officiellement une déclaration d'intention de négocier un traité moderne dans le cadre du processus de la CTCB. La Première Nation a négocié un accord-cadre pour guider ces négociations et a tenu un référendum auprès de ses membres. Les négociations officielles relatives au traité ont commencé peu après, mais se sont soldées par un échec.

En septembre 1998, la PNW a suspendu les négociations officielles du traité et a entrepris un processus d'examen. Des réunions préliminaires avec le Canada et la Colombie-Britannique ont mené à la signature de l'Accord politique tripartite sur les négociations de traités, daté du 10 mai 2000. L'Accord politique porte sur la reconnaissance du titre ancestral et le rôle de l'Okanagan Nation Alliance et permettait la reprise des discussions sur le traité. Cependant, en 2009, la PNW a suspendu indéfiniment les négociations, estimant qu'il était très improbable que les parties en viennent à une entente. Différents motifs ont mené à cette conclusion, notamment les mandats limités de la Couronne, sans reconnaissance des droits, et l'insistance constante sur la question régressive de la « certitude ». Dans une stricte perspective de « règlement », les volets financier et foncier (entre 60 000 et 70 000 \$ par personne) n'étaient pas à la hauteur. De plus, l'offre en matière d'autonomie gouvernementale ne correspondait pas aux besoins de la PNW. En outre, le Canada et la Colombie-Britannique ont maintenu des positions selon lesquelles les terres de réserve devaient devenir des terres provinciales, assorties d'une politique fiscale défavorable. Cependant, le motif principal et le plus impérieux pour lequel la Première Nation de Westbank a suspendu les négociations est que la PNW n'est pas la « détentrice légitime du titre » et n'a pas l'autorité légale de négocier un traité global relatif aux terres, en conformité avec l'article 35.

## **PROCHAINES ÉTAPES**

Il importe que le Canada appuie les efforts de reconstruction de la Nation, qui garantissent que les détenteurs légitimes du titre et des droits seront présents à la table. Cela signifie, dans le cas qui nous occupe, la reconnaissance et le soutien de la Nation Syilx/Okanagan. Parallèlement, il faut continuer d'aider les bandes visées par la *Loi sur les Indiens* à se soustraire à la *Loi*, comme nous l'avons fait, et veiller à leur fournir un soutien adéquat dans cette démarche, tant sur le plan politique que financier. Elles doivent y parvenir. Il faut aussi prendre conscience qu'en ce qui concerne la gouvernance dans les réserves, les bandes visées par la *Loi sur les Indiens* qui font partie d'une « Nation » reconnue ne seront pas toutes en mesure de s'affranchir simultanément de la *Loi sur les Indiens*. Par conséquent, les politiques doivent être suffisamment souples pour permettre une reconnaissance tant sur le plan de la « Nation » que des activités de reconstruction de la nation, pendant que les différentes bandes continuent de s'affranchir de la *Loi sur les Indiens*. La table sur la reconnaissance des droits et l'autodétermination des Nations Syilx/Okanagan illustre cette approche.

Cela dit, les retards qu'accusent les collectivités fondées sur des réserves dans l'affranchissement de la *Loi sur les Indiens* ne sont pas sans coût. L'expérience acquise par la PNW depuis l'accession à l'autonomie gouvernementale montre que les retards à ce chapitre peuvent occasionner des coûts sociaux et économiques énormes. Si l'autonomie gouvernementale avait été une option plus « facile » pour la PNW et si les négociations avaient été plus courtes, la Nation serait encore plus avancée qu'aujourd'hui. Le fait de ne pas accéder à l'autonomie gouvernementale plus tôt nous a fait perdre des possibilités importantes. Qui peut chiffrer le coût des occasions perdues par toutes les autres collectivités autochtones du Canada qui n'ont pas encore obtenu l'autonomie gouvernementale? Bien des gens aiment à penser que la PNW est un cas particulier. Mais ce n'est pas vrai. De nombreuses collectivités urbaines, semi-urbaines ou rurales adjacentes à des municipalités non autochtones sont aujourd'hui dans une situation similaire à celle de la PNW avant son accession à l'autonomie gouvernementale. Comme l'a recommandé la Commission royale sur les peuples autochtones, l'adoption d'une loi sur la reconnaissance pourrait être envisagée. Une telle loi pourrait aussi promouvoir l'établissement d'une nouvelle relation financière appuyant nos ententes existantes.

Pour que l'autonomie gouvernementale soit une réussite, une relation financière prévisible et stable doit être établie entre les gouvernements autonomes et la Couronne. Pour garantir le fonctionnement à court terme des relations financières pour les gouvernements autonomes, l'examen des politiques fédérales en cours doit être achevé dans les plus brefs délais. Plus particulièrement, dans le cas des gouvernements autonomes avancés disposant de revenus importants, comme la PNW, la question des « revenus autonomes » (RA) doit être réglée. Bien que le gouvernement ait suspendu pour trois ans l'actuelle politique punitive des RA, qui tient compte des RA dans le calcul des transferts fédéraux, une solution à long terme doit être trouvée dans le cadre d'une nouvelle relation financière. La politique actuelle (suspendue) ne tient pas suffisamment compte de la façon dont les gouvernements autochtones utilisent les revenus générés et présuppose que ces revenus peuvent automatiquement servir de compensation aux transferts, lesquels servent à d'autres fins. Dans les discussions à ce sujet, il est nécessaire que toute la question de la politique et de la marge fiscales soit sur la table, dans une approche pangouvernementale.

La réussite de la PNW illustre ce qu'il est possible d'accomplir avec une démarche concertée et une volonté politique. Le règlement des questions plus vastes du titre ancestral et de la reconstruction de la nation pour Westbank dans le cadre de la Nation Syilx/Okanagan va aussi nécessiter une volonté politique. L'expérience de la PNW montre que des progrès ont été accomplis tant sous un gouvernement conservateur que libéral et que des progrès significatifs dans les relations avec les peuples autochtones nécessitent l'apport de toutes les parties. Pour qu'une nouvelle approche fondée sur la reconnaissance des droits puisse engendrer des

progrès, le Parlement devra faire preuve d'une plus grande impartialité politique. Si les changements qui s'annoncent sont mis en œuvre, beaucoup de travail nous attend, et une grande partie devra être accomplie à l'interne par nos Nations, dans leurs efforts de reconstruction.

Le Comité et le Parlement devraient encourager fortement le gouvernement à mettre en place rapidement la relation de nation à nation fondée sur la reconnaissance des droits et à régler les revendications sur la base de cette reconnaissance. Au besoin, des politiques et des mandats existants doivent être abrogés et remplacés.

### **Recommandations**

Pour appuyer la mise en œuvre actuelle de l'autonomie gouvernementale de la PNW et la reconstruction de la Nation Syilx/Okanagan :

- 1) Renforcer l'importance de la table sur la reconnaissance des droits et l'autodétermination, à laquelle participent les peuples Syilx et le Canada.
- 2) Remplacer les différentes politiques sur les revendications territoriales globales ainsi que « L'approche du gouvernement du Canada concernant la mise en œuvre du droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale et la négociation de cette autonomie » par une politique sur la reconnaissance des droits conforme à la DNUDPA, aux 10 principes et aux directives des tribunaux.
- 3) Achever, comme priorité immédiate, l'examen de l'approche du Canada dans le financement des gouvernements autonomes et veiller à ce que les gouvernements autonomes existants ne soient pas pénalisés pour leur réussite.

### **Description générale de la Première Nation de Westbank**

La PNW est l'une des huit bandes formant la Nation Syilx/Okanagan. Ses réserves sont situées dans la partie centre-sud de l'intérieur de la Colombie-Britannique, à côté de West Kelowna et de Kelowna. Avec un passé riche de culture et de tradition et une population de plus de 800 membres et de 10 000 autres résidents, la PNW accorde une grande valeur à la gestion responsable et à la protection de ses ressources, de l'environnement et des bassins versants.

La PNW est une entité autonome depuis 2005. Elle est dirigée par un chef et quatre conseillers élus par les membres tous les trois ans. Un conseil consultatif de cinq membres est



élu tous les trois ans par les résidents non membres et est chargé de représenter leurs intérêts. Les opérations administratives du gouvernement sont réalisées par plus de 200 employés, dont un directeur des opérations et plusieurs cadres assurant la gestion de leurs services respectifs. La PNW s'est considérablement développée comme organisation, tout en étendant ses compétences, et est maintenant dotée d'un gouvernement évolué, comme en témoigne l'importance accordée à des pratiques financières solides, stables et durables. Promoteur actif du développement économique, la PNW entretient des relations fonctionnelles avec d'autres gouvernements, réalise des investissements importants dans le développement responsable et l'infrastructure et fournit à ses membres des services sans cesse améliorés et soutenables sur le plan financier.