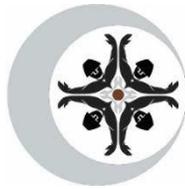


**1. Présentation au Comité permanent des affaires autochtones et
du Nord : Notes d'allocution du Groupe de travail du Sommet
des Premières Nations – Document**



FIRST NATIONS SUMMIT

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

Coast Tsawwassen Inn Hotel, salle Pacific – 1665, 56^e rue, Delta (Colombie-Britannique)
25 septembre 2017 | De 9 h à 10 h

AU SUJET DU SOMMET DES PREMIÈRES NATIONS

1. Le Sommet des Premières Nations (le Sommet) a été créé en 1993 dans le but de soutenir les Premières Nations participant au cadre de négociation des traités en Colombie-Britannique, dont il est l'une des trois Parties (avec le Canada et la Colombie-Britannique).
2. Le mandat du Sommet a pour fondement :
 - le rapport du Groupe de travail tripartite sur les revendications en Colombie-Britannique produit en 1991 par les Premières Nations, le Canada et la Colombie-Britannique;
 - l'entente de 1992 sur l'établissement de la Commission des traités de la Colombie-Britannique comme organe indépendant chargé de « faciliter » la négociation des traités;
 - les lois fédérales et provinciales subséquentes et les résolutions des chefs du Sommet des Premières Nations.
3. Le Sommet est le seul organisme ayant pour mandat exclusif d'appuyer les Premières Nations qui ont entrepris de négocier elles-mêmes des traités avec le Canada et la Colombie-Britannique. Son mandat comprend la défense et la promotion du règlement des questions foncières en suspens par la négociation de bonne foi de traités, d'accords et autres arrangements constructifs sous l'égide de la Commission des traités de la Colombie-Britannique (CTCB). Depuis sa création, le Sommet agit comme une organisation des Premières Nations tournée vers les mesures concrètes et les solutions.
4. Environ 150 Premières Nations participent aux assemblées du Sommet des Premières Nations. En plus de s'acquitter de son mandat actuel, le Sommet a été chargé par ses membres, par la voix de résolutions adoptées par les chefs, de prendre un rôle de leadership et de défense des



intérêts dans tout l'éventail des questions qui préoccupent les Premières Nations dans leur réalité sociale et économique quotidienne.

5. Un aspect crucial du travail accompli par le Sommet est la recherche de mesures concrètes et réalistes permettant de surmonter les obstacles dans les négociations. Dans la négociation des traités avec la Couronne, les Premières Nations de la Colombie-Britannique se butent à des difficultés de procédure et à des problèmes de fond. Ces défis considérables doivent être surmontés pour que des traités, des ententes et autres arrangements constructifs puissent être conclus.
6. Ces problèmes et obstacles de fond et de procédure doivent être abordés dans le contexte de la mise en œuvre des appels à l'action de la Commission de vérité et réconciliation (CVR) et de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (Déclaration des Nations Unies).
7. Tout examen ou refonte du cadre de négociation des traités pour la Colombie-Britannique ou toute initiative fédérale ou provinciale susceptible d'agir sur ce cadre (y compris l'examen et la révision de la Politique des revendications globales du Canada ainsi que des lois et politiques qui s'y rapportent) doit inclure d'emblée le Sommet et être conforme à la Déclaration des Nations Unies et à la jurisprudence existante.

ENVIRONNEMENT POLITIQUE ET JURIDIQUE EN ÉVOLUTION

Principaux engagements fédéraux et provinciaux – Déclaration des Nations Unies, appels à l'action de la CVR et cause *Tsilhqot'in*

8. Le Sommet reconnaît que les discussions actuelles sur ces questions importantes avec le Comité permanent des affaires autochtones et du Nord se déroulent dans un environnement politique et juridique nouveau, qui a des répercussions importantes sur les discussions. Le Sommet accueille favorablement les engagements sans équivoque des gouvernements fédéral et provinciaux à mettre en œuvre les 94 appels à l'action de la Commission de vérité et réconciliation ainsi que la Déclaration des Nations Unies et à revoir du même souffle les lois fédérales et provinciales. De plus, la Colombie-Britannique a pris l'engagement salutaire et nécessaire de mettre en œuvre la décision historique *Nation Tsilhqot'in* relative au titre et aux droits ancestraux.
9. Nous devons saisir ensemble cette occasion historique d'exercer une transformation positive et profonde des relations entre tous les ordres de gouvernement et les gouvernements des Premières Nations. Il n'y a absolument rien à craindre des 94 appels à l'action de la CVR et des normes relatives aux droits de la personne contenues dans la Déclaration des Nations Unies.



Nous devons réfléchir et déployer ensemble nos meilleurs efforts pour trouver des solutions constructives et durables.

La voie à suivre – possibilités de collaboration

10. Le Sommet profite de l'occasion pour souligner qu'une collaboration entière et efficace dès le début de cette importante entreprise va dans le sens des principaux instruments et documents internationaux, tels que les 46 articles de la Déclaration des Nations Unies, la Déclaration américaine relative aux droits des peuples autochtones et le Document final de la Conférence mondiale sur les peuples autochtones de septembre 2014, autant de documents auxquels le Canada a souscrit.
11. En cheminant ensemble, il est crucial que nous restions vigilants et à l'affût de toute tentative, par n'importe quel ordre de gouvernement, d'adopter une interprétation étroite de la jurisprudence, des lois, des politiques et des principaux instruments internationaux, qui pourrait constituer un terrain fertile pour les appréhensions et les conflits, alors que l'esprit de collaboration devrait primer. Pour transformer les obstacles et les difficultés, les dirigeants et la bureaucratie dans son ensemble doivent adopter des attitudes et un ton nouveaux. Ce travail nécessite un leadership fort et énergique, de tous les ordres de gouvernement, y compris les organismes de surveillance des activités gouvernementales.
12. À cet égard, le Sommet se montre optimiste devant le changement perceptible dans la direction du gouvernement fédéral, avec l'adoption par le Canada des 10 principes guidant ses relations avec les peuples autochtones, ainsi que la récente dissolution d'Affaires autochtones et du Nord Canada et la création de deux ministères : le ministère des Relations Couronne-Autochtones et des Affaires du Nord et le ministère des Services aux Autochtones. Ce sont des signes prometteurs qui indiquent que le Canada est sérieux dans le processus de décolonisation de son approche des questions autochtones et la création d'une nouvelle relation sur une base plus appropriée.
13. Dans cet engagement du Canada de promouvoir la réconciliation avec les Autochtones par une relation renouvelée, de nation à nation, de gouvernement à gouvernement, et une relation entre les Inuits et la Couronne fondée sur la reconnaissance des droits, le respect, la coopération et le partenariat comme pierres d'assise d'un changement transformationnel, nous insistons sur l'importance de la « reconnaissance » des droits autochtones, en particulier dans les mécanismes comme les traités modernes, les accords et autres arrangements constructifs.



MÉMOIRE DU SOMMET DES PREMIÈRES NATIONS

14. Le Sommet a préparé un mémoire de 51 pages exposant les principaux points de vue sur l'état de la négociation des traités en Colombie-Britannique ainsi que les principaux défis et obstacles. Le mémoire contient aussi 30 recommandations visant une transformation de la négociation des traités entre les Premières Nations et la Couronne en Colombie-Britannique et met en lumière les principaux points de jonction entre la négociation des traités et le nouveau cadre fédéral de réconciliation, notamment la réforme des lois et des politiques du Canada.

CADRE DE NÉGOCIATION DES TRAITÉS EN COLOMBIE-BRITANNIQUE : CONTEXTE

Cadre de négociation des traités en Colombie-Britannique et rapport du Groupe de travail sur les revendications en Colombie-Britannique

15. Le rapport produit en 1991 par le Groupe de travail sur les revendications en Colombie-Britannique et le cadre de négociation des traités pour la Colombie-Britannique qui s'en est suivi sont venus en réponse aux lacunes profondes des politiques sur les revendications globales du gouvernement fédéral, qui exigeaient que les Premières Nations prouvent leurs liens avec la terre au moyen d'un processus lourd et mal adapté. Le rapport du Groupe de travail a constitué un plan de travail pour la création d'un cadre nouveau et différent pour les négociations en Colombie-Britannique.
16. Progressivement, l'orientation stratégique contenue dans le rapport du Groupe de travail a fait place à la politique existante – périmée et inacceptable – prônée par le Canada dans le domaine des revendications globales.
17. Les négociations axées sur les intérêts ont fait place à des discussions fondées sur des « positions », des bureaucrates du gouvernement étant chargés de superviser le processus et, dans bien des cas, de négocier les traités. Une telle approche ne favorise pas la réconciliation.
18. Le Sommet garde présentes à l'esprit les déclarations de la Cour suprême du Canada dans *Nation haïda c. Colombie-Britannique*, articles 20 et 38, selon lesquelles « [l]es traités permettent de concilier la souveraineté autochtone préexistante et la souveraineté proclamée de la Couronne » et la négociation constitue le « processus à privilégier pour parvenir finalement à la conciliation ».
19. La Commission des traités de la Colombie-Britannique (CTCB), créée en 1992 d'un commun accord des Parties (le Sommet, le Canada et la Colombie-Britannique), a entrepris ses travaux en 1993. Son rôle est décrit dans l'Accord sur la Commission des traités de la Colombie-Britannique ainsi que dans la loi de ratification et les résolutions des Parties. L'indépendance de la CTCB est



une composante fondamentale du cadre de négociation des traités pour la Colombie-Britannique.

20. Les responsabilités de la CTCB comprennent notamment la facilitation des négociations en Colombie-Britannique, rôle qui pourrait être élargi pour inclure le règlement des différends.
21. À différents moments depuis la création de la CTCB, des voix se sont élevées pour dénoncer des accrocs du Canada et de la Colombie-Britannique à l'indépendance de la CTCB. Le Sommet continue de plaider que le Canada et la Colombie-Britannique doivent s'engager sérieusement à respecter totalement l'indépendance de la Commission des traités de la Colombie-Britannique dans l'allocation de fonds de soutien aux négociations ainsi que les principes selon lesquels aucune partie ne doit exercer de contrôle unilatéral sur la négociation des traités entre les Premières Nations et la Couronne en Colombie-Britannique et aucune partie ne devrait pouvoir examiner les dépenses d'une autre partie aux négociations.

Le nombre de traités en cours de négociation en Colombie-Britannique est de loin le plus important au Canada

22. Afin de fournir un contexte utile sur l'importance d'un cadre de négociation des traités pour la Colombie-Britannique, mentionnons que 57 des 99 (ou 58 %) « tables de négociation sur les revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale » sont tenues en Colombie-Britannique. Ces données comprennent deux tables sur l'autonomie gouvernementale et trois tables sur les revendications transfrontalières. Des négociations portent sur des ententes distinctes et des ententes sectorielles sur l'autonomie gouvernementale.

Cependant, en excluant les tables sur les revendications transfrontalières ou les négociations d'ententes distinctes sur l'autonomie gouvernementale, on peut apprécier plus clairement l'importance de la négociation des traités en Colombie-Britannique à l'intérieur de cette initiative pancanadienne : 52 des 66 (ou 79 %) « tables de négociation sur les revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale » sont en Colombie-Britannique.

En excluant les tables sur les revendications transfrontalières, les négociations sur des ententes distinctes sur l'autonomie gouvernementale et les groupes autochtones des trois territoires nordiques, il apparaît clairement que 52 des 61 (ou 85 %) « tables de négociation sur les revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale » sont en Colombie-Britannique. Cela signifie que les Premières Nations de cette province doivent jouer un rôle clé dans toute discussion sur la réforme des politiques fédérales ayant une incidence sur la négociation des traités.



ÉNONCÉS SUR LA NÉGOCIATION DES TRAITÉS

23. C'est essentiellement une question de relations. Il faut tendre vers un engagement du Canada (et de la Colombie-Britannique) à assumer un rôle de leadership dans la réconciliation avec les Premières Nations en Colombie-Britannique, notamment par la négociation de traités, *d'accords et autres arrangements constructifs* qui soient viables, justes, raisonnables et équitables (le but n'est pas toujours de conclure des traités globaux, qui peuvent aussi faire place à différents arrangements).
24. De plus, à cet égard, le Canada doit s'engager à appliquer un processus garantissant que les décisions des tribunaux concernant les terres, les territoires et les ressources sont mises en œuvre intégralement.
25. Le Canada doit s'engager à chercher des solutions créatives dans le cheminement vers la réconciliation et à joindre le geste à la parole en mettant en œuvre des engagements concrets et en prenant des mesures pour surmonter les obstacles aux négociations (voir les 30 recommandations du mémoire).
26. Les gouvernements doivent prévoir un espace où les entités comme le Sommet des Premières Nations, les gouvernements des Premières Nations et autres parties clés peuvent concevoir des directives quant à la portée et à la teneur des mandats et confier par la suite à leurs négociateurs des mandats suffisamment souples pour que des négociations valables, fondées sur les intérêts, puissent se dérouler aux tables de négociation des traités.
27. Le Canada doit garantir une mise en œuvre adéquate et complète des traités historiques et modernes, tout en protégeant les intérêts juridiques des Premières Nations voisines, que ces Nations participent ou non à des négociations.
28. Des mécanismes doivent être mis en œuvre pour garantir que, dans la conduite de leurs affaires sur les territoires des Premières Nations, la Couronne – et les sociétés soutenues par les activités de la Couronne – respectent les droits ancestraux juridiques et constitutionnels, le titre autochtone ainsi que les droits issus des traités des Premières Nations.
29. De plus, il faudra tenir compte, à l'avenir, des quatre principes énoncés par les dirigeants des Premières Nations de la Colombie-Britannique. Le 11 septembre 2014, à la suite de l'arrêt *Nation Tsilhqot'in* de la Cour suprême du Canada, ces dirigeants ont formulé quatre principes sur lesquels devait s'appuyer le travail de reconnaissance et de réconciliation, approuvés par une résolution des chefs en assemblée. Le Sommet entend préconiser que les structures, processus, accords ou cadres provinciaux ou fédéraux visant un engagement renouvelé



tiennent compte des quatre principes de base et en soient directement inspirés. Nous recommandons que le Canada, avec une participation libre et réelle des peuples autochtones, étudie attentivement ces principes et les applique en conséquence.

Ces quatre principes sont les suivants :

- a) Le constat que toutes nos relations reposent sur la reconnaissance et l'application de l'existence du titre et des droits des peuples autochtones, ainsi que des traités historiques, modernes et antérieurs à la Confédération, à la grandeur de la Colombie-Britannique.
- b) Le constat que les lois et les systèmes autochtones de gouvernance sont essentiels pour régler les terres et les ressources de la Colombie-Britannique.
- c) Le constat de la responsabilité mutuelle selon laquelle les relations, les négociations et les ententes de tous nos systèmes gouvernementaux doivent reposer sur la reconnaissance.
- d) Le fait que nous devons adopter immédiatement la prise de décision fondée sur le consentement et des relations financières fondées sur des titres, notamment le partage des revenus, dans nos relations, nos négociations et nos ententes.

Financement de soutien aux négociations

30. Le financement de soutien aux négociations est un enjeu particulier qui a toujours constitué l'une des grandes priorités des Premières Nations participant aux négociations et qu'elles ont tenté activement de régler.
31. La participation des Premières Nations aux négociations des traités en Colombie-Britannique et ailleurs au pays a été financée principalement par des prêts consentis par le Canada.
32. Le rapport du Groupe de travail sur les revendications en Colombie-Britannique a proposé que soit mis en place un **nouveau** régime d'aide financière qui ne placerait pas les Premières Nations dans une position désavantageuse. Le Canada a plutôt insisté pour que la participation des Premières Nations de la Colombie-Britannique soit financée principalement par des prêts, comme le voulait l'approche appliquée ailleurs au Canada. (La seule différence importante, en Colombie-Britannique, était la mise en œuvre de la recommandation du Groupe de travail selon laquelle le financement était alloué aux Premières Nations par la Commission des traités de la Colombie-Britannique.)
33. Au 31 mars 2016, **les Premières Nations de la Colombie-Britannique avaient accumulé des dettes de 528 millions de dollars envers le Canada**. Selon la Commission des traités de la Colombie-Britannique, 57 Premières Nations (dont certaines représentant plusieurs



communautés) mènent des négociations en Colombie-Britannique. Cela signifie que **chaque Nation a une dette moyenne de 9,3 millions de dollars**. Pour les Premières Nations ayant participé activement à des négociations depuis 1994, la dette est généralement supérieure.

34. Étant donné l'ampleur de la dette, les Premières Nations qui ne parviennent pas à conclure un traité à la table de négociation ne seront pas en mesure de rembourser leurs prêts, dans la plupart des cas.
35. Cette situation est préoccupante, car les ministres Wilson-Raybould et Bennett ont déclaré que la négociation des traités modernes constituait l'un des principaux mécanismes de mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies.
36. L'approche du financement par prêt pour la négociation des traités et l'accumulation d'une dette de négociation ont eu des effets négatifs sur la réconciliation et la relation de nation à nation que nous tentons d'établir par la négociation de traités modernes en Colombie-Britannique.
37. L'accroissement de la dette associée à la négociation des traités impose un très lourd fardeau aux Premières Nations et à leurs communautés et place les Premières Nations dans une position désavantageuse dans les négociations. Les nombreux retards, causés principalement par le Canada et la Colombie-Britannique, n'ont fait qu'augmenter la dette et ont causé injustement des préjudices aux Premières Nations.
38. Deux des problèmes cruciaux associés à l'approche du financement par prêt pour la négociation des traités sont les suivants :
 - la dette accumulée est déduite du paiement de transfert final, ce qui érode la valeur nette du traité (dans un cas récent, plus de la moitié du transfert de fonds a été déduite en paiement des prêts contractés pour la négociation du traité);
 - le sort de la dette en cas d'échec de la négociation d'un traité cause une très grande incertitude.
39. À une plus vaste échelle, la dette associée à la négociation des traités a été un obstacle aux négociations, a découragé la ratification des traités, a nui au processus décisionnel politique, à la stabilité et à la gouvernance des Premières Nations, en plus de freiner les initiatives de développement communautaire et économique des Premières Nations (p. ex. dans un cas, le prêt contracté pour la négociation d'un traité a eu pour effet de restreindre la somme que pouvait emprunter la Première Nation pour un projet de développement économique).



40. Des propositions de radiation de la dette et de financement par contribution sont à l'étude dans le cadre d'une initiative de réforme de la politique fédérale. Comme il l'a toujours fait, le Sommet demande instamment que le gouvernement fédéral :
- 1) radie la dette de négociation des traités des Premières Nations;
 - 2) finance la participation future des Premières Nations à la négociation des traités au moyen de contributions non remboursables;
 - 3) indemnise les Premières Nations et autres groupes autochtones qui ont conclu des traités et ont remboursé leurs prêts ou ont commencé à les rembourser.
41. Si le gouvernement fédéral est déterminé à cheminer vers la réconciliation, ces prêts de négociation des traités doivent être radiés et la participation des Premières Nations à la négociation des traités doit être financée uniquement au moyen de contributions.
42. Il convient de souligner que les prêts de négociation des traités vont à l'encontre des obligations du Canada au regard de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones :
- en causant un préjudice quant aux « moyens [pour les peuples autochtones] de financer leurs activités autonomes » (article 4);
 - en privant les peuples autochtones des « moyens de subsistance et de développement », ce qui leur donne droit à « une indemnisation juste et équitable » (article 20, paragraphe 2).
43. Ces prêts de négociation des traités font aussi obstacle à la mise en œuvre intégrale de l'article 26 de la Déclaration des Nations Unies, qui se lit comme suit :
- 1) Les peuples autochtones ont le droit aux terres, territoires et ressources qu'ils possèdent et occupent traditionnellement ou qu'ils ont utilisés ou acquis.
 - 2) Les peuples autochtones ont le droit de posséder, d'utiliser, de mettre en valeur et de contrôler les terres, territoires et ressources qu'ils possèdent parce qu'ils leur appartiennent ou qu'ils les occupent ou les utilisent traditionnellement, ainsi que ceux qu'ils ont acquis.
 - 3) Les États accordent reconnaissance et protection juridiques à ces terres, territoires et ressources. Cette reconnaissance se fait en respectant dûment les coutumes, traditions et régimes fonciers des peuples autochtones concernés.

