



**Assemblée des Premières nations**

**Mémoire présenté au Comité permanent  
des affaires autochtones et du Nord**

**Étude des ententes sur les revendications particulières et les revendications  
territoriales globales**

**Le 27 octobre 2017**

## Introduction

En 2015, le Canada a élu un nouveau gouvernement à Ottawa. À la suite des élections, le très honorable premier ministre Justin Trudeau a déclaré ceci : « Aucune relation n'est plus importante pour moi et pour le Canada que la relation avec les peuples autochtones. Il est temps de renouveler la relation de nation à nation avec les peuples autochtones, fondée sur la reconnaissance des droits, le respect, la coopération et le partenariat<sup>1</sup>. » Le premier ministre a également accepté sans condition la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (Déclaration de l'ONU) et s'est engagé à entreprendre un examen exhaustif des lois, des politiques et des pratiques canadiennes afin de « s'assurer que la Couronne s'acquitte de ses obligations constitutionnelles en ce qui a trait aux droits autochtones issus de traités ».

En 2017, le premier ministre a annoncé la création d'un groupe de travail ministériel, présidé par le ministre de la Justice et le ministre des Affaires autochtones et du Nord (AANC) chargé d'examiner les lois et les politiques fédérales. Par la suite, le Canada a annoncé dix principes qui orienteront l'examen. Selon le gouvernement du Canada, les dix principes sont consolidés dans l'article 35, fondés par la Déclaration des Nations Unies et éclairés par le rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA) et des appels à l'action lancés par la Commission de vérité et de réconciliation (CVR). Ils sont « un point de départ pour soutenir les efforts visant à mettre fin au déni des droits des peuples autochtones ».

Nous sommes à un moment important de l'histoire du Canada. Pour la première fois, un gouvernement canadien semble disposé à prendre des mesures concrètes pour parvenir à la réconciliation avec les peuples autochtones du Canada. Ceci est essentiel, car la seule assise pour une réconciliation est la pleine reconnaissance des droits et des titres des peuples autochtones. Pendant longtemps, les politiques canadiennes telles la politique sur les revendications particulières et la politique sur les revendications globales ont été formulées sans tenir compte des droits des peuples autochtones.

Ce mémoire expose la nécessité de poursuivre dans le sens d'un partenariat avec les Premières nations pour parvenir à la reconnaissance de leurs droits conformément à la Déclaration des Nations unies, notamment aux dispositions suivantes :

- 1) Article 19 : Les États se concertent et coopèrent de bonne foi avec les peuples autochtones intéressés — par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives — avant d'adopter et d'appliquer des mesures législatives ou administratives susceptibles de concerner les peuples autochtones, afin d'obtenir leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause.
- 2) Article 26 (1) : Les peuples autochtones ont le droit aux terres, aux territoires et aux ressources qu'ils possèdent et occupent traditionnellement ou qu'ils ont utilisés ou acquis.

---

<sup>1</sup> 2016, Lettres de mandat du ministre fédéral.

- 3) Article 26 (2) : Les peuples autochtones ont le droit de posséder, d'utiliser, de mettre en valeur et de contrôler les terres, les territoires et les 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.
- 4) Article 26 (3) : Les États accordent reconnaissance et protection juridiques à ces terres, territoires et ressources. Cette reconnaissance se fait en respectant dûment les coutumes, les traditions et régimes fonciers des peuples autochtones concernés.
- 5) Article 27 : Les États mettront en place et appliqueront, en concertation avec les peuples autochtones concernés, un processus équitable, indépendant, impartial, ouvert et transparent prenant dûment en compte les lois, traditions, coutumes et régimes fonciers des peuples autochtones, afin de reconnaître les droits des peuples autochtones en ce qui concerne leurs terres, territoires et ressources, y compris ceux qu'ils possèdent, occupent ou utilisent traditionnellement, et de statuer sur ces droits. Les peuples autochtones auront le droit de participer à ce processus.

### **Revendications particulières**

Depuis sa création, l'APN et son prédécesseur, la Fraternité des Indiens du Canada, ont répondu aux demandes des gouvernements des Premières nations de réformer les politiques et les processus du gouvernement fédéral sur les revendications particulières concernant la dépossession historique des Premières nations de leurs territoires.

Néanmoins, le règlement sur les revendications particulières demeure problématique malgré la tentative de mise en place, par l'APN et par les Premières nations au cours des quatre dernières décennies, d'un processus de traitement équitable, transparent, concerté et efficace des injustices historiques.

Depuis l'établissement du Bureau des revendications des autochtones en 1974, le Canada, par l'entremise du ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada (MAINC), a unilatéralement assumé un double rôle dans l'examen des revendications découlant de son manquement à ses obligations légales et de la représentation du Canada lors des négociations.

Les Premières nations ont critiqué le processus de règlement des revendications particulières du Canada, soulignant qu'il manquait d'impartialité et s'opposant au fait que le Canada contrôlait le processus de règlement des revendications. Il y avait apparence d'un grave conflit d'intérêts dans le double rôle du Canada en tant qu'arbitre et défenseur. Les Premières nations ont toujours demandé la création d'un organisme indépendant pour superviser l'ensemble du processus.

En réponse aux préoccupations des Premières nations, le gouvernement fédéral a publié le document *Dossier en souffrance : une politique des revendications des*

*Autochtones : revendications particulières* en 1982. Le Canada a accepté de négocier les revendications particulières qui constituaient un manquement à l'obligation légale de la Couronne envers les Premières nations. Le Canada a également précisé que les revendications ne seraient pas rejetées pour des raisons techniques comme les délais de prescriptions ou de péremption qui ont toujours constitué des obstacles au règlement. Toutefois, le Canada a maintenu sa situation de conflit d'intérêts en continuant à se réserver le pouvoir d'évaluer unilatéralement les revendications particulières concernant des torts commis par la Couronne.

Les préoccupations des Premières nations concernant le conflit d'intérêts du Canada dans le processus de règlement des revendications particulières ont été validées par le rapport Penner sur l'autonomie gouvernementale des Autochtones en 1983. Le rapport recommandait que le processus de règlement des revendications de 1982 soit assumé par un organisme indépendant, à l'égard duquel l'APN et le Canada devraient s'entendre sur un cadre législatif conjoint. De plus, le rapport Penner préconisait un processus quasi judiciaire pour régir les revendications.

Les recommandations du rapport Penner n'ont jamais été mises en œuvre et l'APN a continué d'exprimer ses préoccupations au sujet de la politique sur les revendications particulières.

À la suite de la crise d'Oka de 1990, qui avait entraîné un affrontement armé au sujet de l'aménagement des terres visées par une revendication particulière touchant le territoire Mohawk, le Canada a créé la Commission des revendications particulières des Indiens à titre de mesure provisoire en vertu de la *Loi sur les enquêtes adoptée par le gouvernement fédéral* afin d'enquêter sur les motifs pour lesquels le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien avait rejeté une demande de négociation. La Commission des revendications particulières des Indiens a également assuré un service de médiation quand les Premières nations ont entamé les négociations sur les revendications particulières avec le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien. Dans l'exercice de ce rôle, la Commission des revendications particulières des Indiens a produit des rapports présentant un résumé historique des revendications, ses conclusions factuelles et juridiques, et ses recommandations indépendantes au gouvernement fédéral quant à savoir si la revendication devrait être acceptée aux fins de négociation ou rejetée. Même si la Commission des revendications des Indiens présentait un certain nombre d'aspects positifs, elle n'avait pas le pouvoir de prendre des décisions exécutoires et bon nombre de ses recommandations ont été rejetées ou ignorées par le ministre. Le Canada a unilatéralement et inopinément mis fin au mandat de médiation de la Commission des revendications des Indiens en 2007-2008.

Étant donné que la Commission des revendications des Indiens était une mesure provisoire en 1990, l'APN a poursuivi ses efforts pour la défense des droits et, en 1992, le Canada et l'APN ont mis sur pied un groupe de travail mixte formé des Premières nations et du gouvernement du Canada sur les revendications particulières, chargé de formuler des recommandations de réforme de la politique sur une période d'un an.

Le groupe de travail mixte a déposé son rapport final en 1993. Les recommandations nécessitaient l'adoption d'une loi pour établir un processus et un organisme indépendant de règlement des revendications pour la résolution de revendications en suspens. Ces recommandations ont été pratiquement toutes ignorées.

À la suite de la publication du rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones en 1996, qui préconisait également un processus indépendant, un groupe de travail mixte composé de l'APN et du gouvernement du Canada a été mis sur pied et chargé d'étudier la possibilité d'implanter un organisme indépendant de règlement des revendications. Le groupe de travail mixte a publié son rapport en 1998 et a recommandé la création d'une commission indépendante pour faciliter les négociations et d'un tribunal pour l'arbitrage de différends en cas d'échec des négociations. Le rapport recommandait également de mettre fin au conflit d'intérêts du Canada dans le règlement des revendications particulières.

Le Canada a tenté d'adopter plusieurs lois dans les années qui ont suivi la publication du rapport du groupe de travail mixte. Le projet de loi C-60, la *Loi sur le règlement des revendications particulières* (2002) proposait d'établir une nouvelle commission pour faciliter la négociation des revendications et le règlement des différends, ainsi qu'un tribunal chargé de rendre des décisions exécutoires et d'accorder des indemnités compensatoires jusqu'à concurrence de 7 millions de dollars par revendication.

L'APN et les Premières nations ont rejeté massivement le projet de loi C-60, estimant qu'il ne rendrait pas le processus de règlement des revendications particulières plus équitable, plus efficace ou plus transparent et qu'il différerait considérablement des recommandations du groupe de travail mixte. Le projet de loi n'a pas franchi l'étape de la troisième lecture, a été modifié à la fin de 2002 et présenté de nouveau sous le nom de projet de loi C-6, *Loi sur le règlement des revendications particulières*. Le seul changement substantiel du projet de loi C-6 a été l'augmentation des montants d'indemnités compensatoires par le tribunal de 7 à 10 millions de dollars par revendication. Les Premières nations ont une fois de plus rejeté cette mesure législative qui imposait une limitation financière arbitraire au tribunal et, bien que le projet de loi C-6 ait reçu la sanction royale en novembre 2003, il n'a jamais été proclamé en vigueur.

Il est important de noter que ces mesures législatives infructueuses ont freiné la création d'un organisme d'évaluation indépendant.

En 2006, l'APN a comparu devant le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones qui étudiait la politique sur les revendications particulières du gouvernement fédéral et a de nouveau exprimé le besoin d'un véritable processus indépendant de règlement des revendications.

En décembre 2006, le Comité sénatorial permanent a publié son étude spéciale sur le processus de règlement des revendications particulières, intitulée : *Négociations ou affrontements : le Canada a un choix à faire*. L'étude faisait écho aux recommandations

de l'APN visant à accélérer le règlement des revendications particulières par l'établissement d'un organisme indépendant chargé d'élaborer et de mettre en œuvre des revendications en partenariat avec les Premières nations dans un délai de deux ans, et a affirmé la nécessité d'accroître le financement pour la préparation, la négociation et le règlement des revendications territoriales particulières en suspens. L'étude du Comité sénatorial reconnaît que l'amélioration du processus de règlement des revendications particulières en vue de permettre un règlement rapide, efficace et équitable des revendications particulières est un impératif moral, économique, politique et juridique pour le Canada.

Le 12 juin 2007, le premier ministre a annoncé un *Plan d'action relatif aux revendications particulières* : « *La justice, enfin* », une stratégie visant à réformer le processus des revendications particulières et à régler le nombre croissant de revendications<sup>2</sup> non résolues. Un élément clé de la stratégie était la création d'un tribunal constitué de juges de la Cour supérieure qui rendraient des décisions définitives sur les revendications en cas d'échec des négociations. Le Canada s'est engagé à verser 250 millions de dollars par année pendant dix ans pour régler les revendications particulières. Le Canada a également promis d'autres améliorations dans le traitement des revendications et des mesures aux fonctions de médiation/règlement des différends de la Commission des revendications des peuples autochtones.

Le plan d'action « *La justice, enfin* », a été élaboré autour de quatre « piliers » qui ont permis de traiter à la fois les « demandes arriérées » qui constituaient environ 800 revendications et de reconnaître le conflit d'intérêts inhérent du Canada. Les piliers sont : 1) l'impartialité et l'équité grâce à la création d'un tribunal indépendant et exécutoire; 2) plus de transparence par un financement spécifique aux règlements; 3) un traitement plus rapide des demandes par une approche rationalisée; et 4) un accès amélioré aux services de médiation.

La création d'un cadre législatif pour la mise en œuvre des quatre piliers a été une composante intégrale de l'initiative « *La justice, enfin* ». L'APN et le Canada ont mis sur pied un groupe de travail législatif pour élaborer conjointement une nouvelle loi sur les revendications particulières.

Entre le 5 juillet et le 15 octobre 2007, le groupe de travail législatif APN-Canada a élaboré conjointement le projet de loi C-30, la *Loi sur le tribunal des revendications particulières*. Le projet de loi a été déposé à la Chambre des communes le 27 novembre 2007.

Le dépôt du projet de loi C-30 a été accompagné de la publication d'un accord politique entre le Canada et l'APN visant à permettre la tenue de discussions supplémentaires sur des questions qui ne sont pas abordées dans le projet de loi. Ces questions supplémentaires comprenaient les nominations au tribunal, les ajouts aux réserves, les

---

<sup>2</sup> Les revendications inactives dans le système, parfois depuis des années, sont souvent appelées « demandes arriérées ».

processus de négociation de traités et la participation de l'APN au processus d'examen quinquennal.

Bien que la création du Tribunal des revendications particulières ait été considérée comme un pas dans la bonne direction, le gouvernement du Canada, sous l'initiative « La justice, enfin », a continué de jouer un rôle d'évaluation et d'acceptation des revendications contre lui-même, tout en étant directement responsable de l'administration et du financement.

Dix ans après l'annonce de l'initiative « La justice, enfin », il est clair que le Canada n'a pas réussi à résorber adéquatement les demandes arriérées, à mettre en œuvre des politiques et à rendre des décisions procédurales unilatéralement et d'une manière telle que la grande majorité des revendications demeurent non réglées. Le Canada n'a pas manifesté sa volonté d'entamer des négociations de bonne foi. Le ministère a plutôt utilisé des délais d'évaluation de trois ans comme modèles opérationnels pour mettre fin aux négociations unilatéralement et arbitrairement et ainsi clore les dossiers de revendications particulières. Par conséquent, les demandes arriérées ont été déclarées publiquement « résolues ».

De plus, la situation de conflit d'intérêts s'est envenimée pour le gouvernement fédéral. Au lieu de transférer le rôle de la Commission des revendications des Indiens à des services de médiation à temps plein comme promis, le gouvernement du Canada a unilatéralement levé la Commission des revendications des Indiens en 2009 et a annoncé que le ministère offrirait lui-même les services de médiation. Par conséquent, les services de médiation sont rarement utilisés lors de négociations de revendications.

Le Canada n'a par ailleurs pas fourni suffisamment de ressources aux Premières nations pour qu'elles puissent participer au processus, utilisant plutôt les fonds pour contrer l'accès à la justice. Le règlement des revendications particulières par la négociation comprend essentiellement l'obligation de financer adéquatement toutes les étapes du processus de règlement des revendications, de la recherche et le développement jusqu'aux négociations transparentes et de bonne foi, en passant par des règles équitables. Tel n'a pas été alors. En fait, le financement a été considérablement réduit, ce qui a empêché les Premières nations d'accéder au processus de règlement des revendications à toutes les étapes, y compris au tribunal.

Le Canada s'est également engagé à participer avec l'APN à un examen quinquennal de l'initiative « La justice, enfin ». L'APN a insisté sur le fait qu'un examen législatif quinquennal de la *Loi sur le tribunal des revendications particulières* doit inclure l'APN en tant que condition de sa participation au processus de rédaction législative. Il avait été convenu que l'examen serait effectué sur une base collaborative consistant à examiner la politique et le processus en matière de revendications particulières ainsi que la *Loi sur le tribunal des revendications particulières*. Le Canada s'est montré peu disposé à inclure l'APN et a plutôt nommé Bernard Peltier comme représentant spécial ministériel (RSM) pour entreprendre l'examen quinquennal qui se limitait essentiellement à la *Loi sur le tribunal des revendications particulières*.

Les Premières nations et l'APN ont exprimé leur inquiétude à l'égard de cette approche, soulignant que bon nombre de leurs préoccupations concernaient la politique et le processus, et non la *Loi sur le tribunal des revendications particulières*. Afin d'assurer un examen exhaustif, l'APN et le Comité des chefs sur les revendications<sup>3</sup> ont mis sur pied un groupe d'experts indépendants de l'APN. Le Canada n'a pas accepté l'invitation à participer conjointement à ce processus pour procéder parallèlement à un examen. Le Comité a accepté les mémoires qui ont donné lieu à un rapport en 2015 intitulé : *Examen des revendications particulières : documenté et fondé sur l'avis d'experts*, comprenant un certain nombre de recommandations, y compris la nécessité d'un véritable processus indépendant.

Le RMS a terminé son rapport en 2015, rapport que le Canada a refusé de publier au départ. En 2016, à la suite de l'élection d'un nouveau gouvernement fédéral, le Canada a accepté de publier le rapport final de la RMS, qui a ultimement reconnu certaines des préoccupations exprimées par les Premières nations au sujet de la politique et du processus. Puis, à l'automne 2016, le ministre a déposé au Parlement son rapport sur l'examen quinquennal. Le présent rapport reconnaît que les ministères n'ont pas mis en œuvre le programme « La justice, enfin » et qu'ils s'engagent à collaborer avec les Premières nations et l'APN pour répondre à leurs préoccupations.

Fait peut-être plus important encore, le Bureau du vérificateur général (BVG) a effectué sa propre vérification indépendante du traitement des revendications particulières au Canada et a publié son rapport en novembre 2016. Le rapport du BVG<sup>4</sup> indiquait clairement que le Canada n'avait pas respecté les engagements du plan d'action « La justice, enfin », et énonçait dix recommandations pour entamer des changements. En réponse, le Canada a accepté les dix recommandations et s'est engagé à collaborer avec l'APN et les Premières nations pour trouver des solutions à leurs préoccupations.

Immédiatement après le rapport du ministre sur l'examen quinquennal, l'APN et le Canada ont mis sur pied un groupe de travail technique mixte sur les revendications particulières chargé d'examiner la politique et le processus des revendications particulières et de formuler des recommandations de changement. Ces travaux sont en cours et ont donné lieu à d'importants changements techniques. Cependant, comme le démontre cette présentation, les Premières nations ont participé à d'innombrables groupes de travail et processus sur la réforme nécessaire pour régler les revendications particulières et les résultats n'ont toujours pas été à la hauteur des attentes.

Les Premières nations s'intéressent de près à la politique et au processus du Canada sur les revendications particulières, depuis l'instauration de ce dernier en 1973<sup>5</sup>. En revanche, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a toujours considéré

---

<sup>3</sup> Depuis plus de vingt ans, le Comité des chefs sur les revendications de l'APN offre des services-conseils et une expertise pour appuyer les efforts de représentation de l'APN relativement aux revendications des Premières nations.

<sup>4</sup> Il est à noter que le BVG a accepté la présentation des Premières nations, y compris l'APN, lors de la vérification.

<sup>5</sup> En fait, les Premières nations réclament depuis près d'un siècle, un processus indépendant pour régler leurs revendications en suspens.



que les obligations légales en suspens du Canada envers les Premières nations pouvaient être réglées au moyen de programmes et de services. Tel n'est pas le cas. Les revendications particulières sont une question de justice et un fardeau pour l'honneur de la Couronne. Une approche par programme pour le règlement des revendications a perpétué le conflit d'intérêts du Canada et, comme le démontre l'histoire, a donné lieu à une autre série d'initiatives de réforme des revendications. Le temps est maintenant venu de passer à l'action.

La Déclaration des Nations Unies, à l'article 27, précise clairement que les États doivent prévoir un processus indépendant pour statuer sur les droits territoriaux des Autochtones. Les Premières nations ne demandent rien de plus et n'exigent rien de moins que l'accès à un véritable processus indépendant, capable de gérer, d'évaluer et de faciliter la négociation des revendications particulières avec la Couronne.

L'approche du Canada à l'égard des revendications a été nettement insuffisante, déphasée par rapport à la justice, incompatible aux normes juridiques internationales et n'a pas répondu aux exigences de la réconciliation et de la justice.

Pour ce qui est de la suite à donner, l'APN recommande ce qui suit :

1. Appuyer l'appel continu des Premières nations en faveur d'une politique et d'un véritable processus indépendant en matière de revendications particulières.
2. Appuyer les travaux du groupe de travail technique mixte APN-Canada.
3. Octroyer des fonds fédéraux pour appuyer les changements provisoires à la politique et au processus des revendications particulières, et veiller à ce que les recommandations formulées par le Bureau du vérificateur général soient mises en œuvre.
4. Octroyer des fonds fédéraux pour appuyer l'élaboration conjointe d'un organisme indépendant des revendications particulières en mesure de gérer et de financer tous les aspects du processus, y compris la recherche, les mémoires, les négociations et la médiation.
5. Continuer d'appuyer le travail du tribunal des revendications particulières et veiller à ce qu'il dispose des ressources judiciaires et financières nécessaires pour continuer de fonctionner efficacement.
6. Octroyer un financement continu, adéquat et stable aux Premières nations afin que les demandeurs puissent avoir accès aux processus de règlement des revendications pendant la durée des réformes.

## Revendications globales

Malgré un apparent mouvement dans le sens d'une véritable réforme de la politique sur les revendications particulières, le gouvernement actuel a fait très peu pour changer l'ancienne politique sur les revendications globales.

La politique fédérale sur les revendications territoriales est née de la volonté du Canada de répondre à la question du titre autochtone dans la foulée de la décision *Calder c. le procureur général de la Colombie-Britannique* (1973). La décision *Calder* a, pour une première fois, traduit une ouverture d'esprit à la reconnaissance fédérale du titre autochtone et a créé une grande incertitude quant à la propriété des terres.

Souhaitant offrir une certaine assurance relativement aux titres et aux droits autochtones, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il serait disposé à négocier des revendications territoriales globales avec les groupes autochtones, ce qui a donné lieu à la première politique officielle sur les revendications globales, *En toute justice : une politique des revendications des Autochtones* en 1981. La politique proposait « d'échanger » les droits et les titres autochtones non définis contre des droits définis et exigeait que les signataires autochtones cèdent, libèrent et abandonnent leurs droits ancestraux préexistants. L'APN et les Premières nations ont maintes fois manifesté leur opposition à cette approche, tout en demandant un processus fondé sur la reconnaissance des droits et des titres autochtones.

En 1982, les droits autochtones et les droits issus de traités ont été reconnus et affirmés dans l'article 35 de la *Loi constitutionnelle*. L'article 35 soulève un certain nombre de questions importantes parce qu'il n'est pas clair quant aux droits reconnus et affirmés. De plus, la renonciation du titre autochtone y manquait de clarté. Avant 1982, le Canada croyait pouvoir abolir unilatéralement les droits, bien qu'il n'ait pas été décidé qui avait l'autorité de cette fonction (la Couronne fédérale ou les provinces), et le libellé requis n'était pas clairement indiqué.

Plusieurs causes judiciaires, dont la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *R. c. Guérin*, qui portait sur l'obligation fiduciaire du Canada d'agir dans l'intérêt primordial des Premières nations, ont commencé à aider à clarifier la relation entre la Couronne et les Premières nations. Après la publication du rapport Coolican, en 1986, sur la politique des revendications globales, le Canada a accepté de réviser la politique *En toute justice* qu'il a remplacée par la politique sur les revendications territoriales globales en 1986. La politique sur les revendications territoriales globales reflétait en grande partie la politique de 1981 qui mettait l'accent sur l'extinction.

Comme ses moutures antérieures, la politique sur les revendications territoriales globales de 1986 a été jugée totalement inadéquate par les Premières nations. Non seulement elle continuait de mettre l'accent sur l'extinction des droits autochtones, mais elle n'avait pas évolué au rythme de la jurisprudence canadienne. De nombreuses décisions importantes ont été rendues par la Cour suprême du Canada (p. ex. : *Guérin*, *Delgamuukw* et *Sparrow*) indiquant que les droits autochtones existaient, qu'ils ne

pouvaient être abolis ou limités unilatéralement et que la Couronne avait l'obligation fiduciaire d'agir dans l'intérêt des Premières nations. Par conséquent, la politique sur les revendications territoriales globales a continué à régresser.

En 2000, à la suite de la décision *Delgamuukw*, l'APN a constitué le Comité stratégique de mise en œuvre de *Delgamuukw* mandaté pour prêcher en faveur de la modification de la politique sur les revendications territoriales globales. Le Comité stratégique de mise en œuvre a entrepris un examen juridique exhaustif de la politique sur les revendications territoriales globales et l'a remis à l'honorable Stephen Owen, qui était secrétaire d'État aux Affaires indiennes et du Nord canadien en 2002. Le rapport récent identifie un certain nombre de problèmes et d'incohérences au sein de la politique sur les revendications globales dont un grand nombre subsistent encore aujourd'hui. Il s'agit notamment des aspects suivants :

- Indemnisation : la politique des revendications globales indique que l'indemnisation est disponible dans le cadre des négociations. Toutefois, l'indemnisation ne fait pas partie des négociations proprement dites, car la Couronne est d'avis que les négociations devraient être prospectives et non s'orienter sur l'indemnisation pour des infractions antérieures. *Delgamuukw* démontre que l'indemnisation n'est pas une décision politique, mais juridique qui doit être rendue. Ironiquement, l'indemnisation est payable à des tiers, tandis que l'on demande aux Premières nations de libérer la Couronne de toute demande d'indemnisation à l'avenir.
- La Couronne continue d'exiger l'abolition des droits en vertu de l'article 35. Cet article est contraire à la loi énoncée au critère *Sparrow*, lequel exige « le moins d'empiètement possible ». La politique des revendications globales prévoit des options d'extinction, mais elles sont applicables de manière incohérente et illégale. L'une des options est de ne pas exiger « la cession ou la renonciation » dans les réserves ou les terres conférées par le règlement. Toutefois, en Colombie-Britannique, cette option n'est pas offerte. De plus, la politique des revendications globales parle de certitude et de finalité des droits relatifs aux terres et ne cherche pas à obtenir l'extinction du droit inhérent ou d'autres droits non territoriaux. Dans l'accord définitif Nisga'a, tous les droits garantis par l'article 35, y compris le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale ont été « libérés et modifiés ». Dans d'autres documents, on discute de non-affirmation des droits par opposition à l'extinction.
- En Colombie-Britannique, le modèle de traité exige que les terres visées par le règlement deviennent des terres en fief simple et ne relèvent plus de la compétence du gouvernement fédéral en vertu du paragraphe 91(24), lequel prévoit qu'à l'entrée en vigueur du traité « il n'y ait plus de terres réservées aux Autochtones au sens de la Loi constitutionnelle de 1867 ». Pourtant, selon la politique des revendications territoriales globales, le Canada continuera d'assumer sa compétence envers les Autochtones et les terres de réserve en vertu du paragraphe 91(24).

- Le titre autochtone englobe « le droit d'utiliser et d'occuper de façon exclusive » les terres visées, le droit de « choisir les utilisations qui peuvent être faites de ces terres » et un « volet économique inéluctable ». Les négociations et la politique sur les revendications territoriales globales diminuent la nature du titre autochtone au profit des intérêts des chasseurs récréatifs ou des intérêts du public plutôt que de l'accès. Les négociations et la politique sur les revendications territoriales globales ne traitent pas de la nature commerciale des droits et des titres autochtones et la politique porte atteinte au droit des Premières nations de choisir ce qu'elles feront de leurs terres. Ce fait est incohérent avec la nature même du titre autochtone et la loi.

Malgré le contexte de l'évolution du droit canadien et les efforts de représentation des Premières nations, la politique sur les revendications territoriales globales est demeurée inchangée.

En 2009, après des décennies de revendications, le Canada a accepté d'examiner la politique sur les revendications territoriales globales de nouveau et de former un groupe de travail avec l'APN et d'autres organismes en 2010. À ce moment-là, et en ce qui concerne la formation du groupe de travail, l'APN a de nouveau constaté que la politique sur les revendications territoriales globales est incompatible selon l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui reconnaît et confirme les droits autochtones et issus de traités existants ainsi que les relations entre nations. De plus, la politique est incompatible avec de nombreuses décisions de la Cour suprême, comme celles de *Sparrow*, de *Sioui*, de *Delgamuukw* et de *Haida*. Le groupe de travail s'est réuni à plusieurs reprises, mais aucun changement majeur n'a été apporté.

À la suite de la Rencontre de la Couronne et des Premières Nations en 2012, le Canada a annoncé une nouvelle approche axée sur les résultats pour les négociations relatives aux traités et à l'autonomie gouvernementale. Cette annonce a été largement critiquée par l'APN et les Premières nations parce qu'elle donnait la priorité aux groupes disposés à négocier en vertu d'une politique imparfaite et illégale, et opposait les Premières nations les unes aux autres. Une critique de longue date de la politique sur les revendications territoriales globales porte sur la façon dont elle traite (ou ne traite pas) du chevauchement des revendications de titres autochtones. Au début de 2013, le premier ministre a convenu d'établir un mécanisme conjoint de haut niveau pour l'examen de la politique sur les revendications territoriales globales, qui a mené au processus du Comité principal de surveillance de 2013.

Le Comité principal de surveillance s'est réuni huit fois au cours de l'année 2013 et a élaboré un rapport qui comprenait 10 principes fédéraux provisoires sur la reconnaissance et la réconciliation afin d'orienter l'engagement du Canada envers les Premières nations en se fondant sur l'existence des droits et titres autochtones selon l'article 35.

En dépit d'un certain mouvement positif, le Canada a choisi de ne pas renouveler le processus du Comité principal de surveillance en 2014 et a plutôt annoncé une

« politique provisoire » et la nomination unilatérale de Douglas Eyford à titre de représentant spécial pour diriger l'engagement auprès des groupes autochtones et des principaux intervenants en vue de renouveler et de réformer la politique sur les revendications territoriales globales. L'engagement de M. Eyford a donné lieu à un rapport exhaustif et à 43 recommandations qu'il a présentées au ministre Valcourt en 2015, mais aucun changement important n'a été apporté à la politique ni à la façon dont le Canada abordait les négociations. Parallèlement, la Cour suprême du Canada rendait publique sa décision dans l'affaire de la *Nation Tsilhqot'in*, qui a permis de clarifier davantage la nature du titre autochtone.

Comme nous l'avons indiqué, après l'élection d'un nouveau gouvernement fédéral, Ottawa s'est engagé à entreprendre un examen complet de la législation et des politiques afin d'assurer la conformité aux normes juridiques canadiennes et internationales. De plus, le premier ministre a clairement déclaré que toutes les lois et politiques canadiennes doivent être conformes à la reconnaissance des droits autochtones. L'examen de la politique sur les revendications territoriales globales n'a pas encore été effectué.

Entretemps, le Canada a délaissé la politique officielle au profit de ce qu'il appelle un « processus exploratoire » ou des « tables de droits et de reconnaissance ». Selon l'AANC, le processus exploratoire vise à détourner les gens de la politique sur les revendications globales et à permettre aux Premières nations de définir leurs priorités. Il existe actuellement 50 tables réunissant plus de 400 groupes autochtones.

En 2017, dans la lettre de mandat de la ministre des Relations Couronne-Autochtones, le premier ministre accorde la priorité à « l'augmentation du nombre de traités modernes et de nouvelles ententes sur l'autonomie gouvernementale d'une manière qui reflète une approche fondée sur la reconnaissance des droits et la réconciliation » ainsi qu'à la nécessité d'« Accélérer la progression du travail des tables existantes sur les droits et la reconnaissance des droits afin d'identifier les priorités pour chaque communauté autochtone ». La lettre de mandat ne mentionne pas le remplacement ou la mise à jour de la politique sur les revendications territoriales globales, ni la création d'un soutien politique pour les tables de droits et de reconnaissance sans exiger l'extinction comme condition préalable à l'accord final.

La politique canadienne sur les revendications territoriales globales n'est pas conforme à la Déclaration des Nations Unies, à la loi canadienne, ni aux engagements actuels des premiers ministres envers les Premières nations. Elle a été rejetée par l'APN à maintes reprises et doit être remplacée par une politique qui ne s'enracine pas dans l'extinction, mais dans la pleine reconnaissance des droits et des titres autochtones.

## **Recommandations**

7. Rejeter immédiatement la politique sur les revendications territoriales globales du Canada comme étant incompatible avec la reconnaissance des droits, le respect et le partenariat.

8. Financer un travail conjoint de fond avec les Premières nations et l'APN afin d'élaborer une nouvelle approche en matière d'élaboration de traités modernes, fondée sur la reconnaissance des droits et des titres autochtones et conforme à la Déclaration des Nations Unies et au droit canadien.

## **Conclusion**

Alors que le comité poursuit son étude sur les politiques en matière de revendications territoriales qui ont un effet considérable sur les collectivités des Premières nations, nous vous demandons de faire savoir au gouvernement actuel qu'une réforme fondamentale s'impose. Nous vous demandons également de contribuer à ce que le gouvernement honore pleinement ses engagements, y compris la nécessité de rechercher la réconciliation par le biais d'une relation renouvelée de nation à nation fondée sur la reconnaissance des droits autochtones.