



CHAMBRE DES COMMUNES  
HOUSE OF COMMONS  
CANADA

# **VERS LE RESPECT ET LA MISE EN ŒUVRE DES DROITS FONCIERS DES PEUPLES AUTOCHTONES**

**Rapport du Comité permanent des affaires autochtones  
et du Nord**

**L'hon. MaryAnn Mihychuk, la présidente**

**FÉVRIER 2018  
42<sup>e</sup> LÉGISLATURE, 1<sup>re</sup> SESSION**

---

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

#### **PERMISSION DU PRÉSIDENT**

Les délibérations de la Chambre des communes et de ses comités sont mises à la disposition du public pour mieux le renseigner. La Chambre conserve néanmoins son privilège parlementaire de contrôler la publication et la diffusion des délibérations et elle possède tous les droits d'auteur sur celles-ci.

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

Aussi disponible sur le site Web de la Chambre des communes à l'adresse suivante : [www.noscommunes.ca](http://www.noscommunes.ca)

**VERS LE RESPECT ET LA MISE EN ŒUVRE DES  
DROITS FONCIERS DES PEUPLES  
AUTOCHTONES**

**Rapport du Comité permanent  
des affaires autochtones et du Nord**

**La présidente  
L'hon. MaryAnn Mihychuk**

**FÉVRIER 2018**

**42<sup>e</sup> LÉGISLATURE, 1<sup>re</sup> SESSION**

## **AVIS AU LECTEUR**

### **Rapports de comités présentés à la Chambre des communes**

C'est en déposant un rapport à la Chambre des communes qu'un comité rend publiques ses conclusions et recommandations sur un sujet particulier. Les rapports de fond portant sur une question particulière contiennent un sommaire des témoignages entendus, les recommandations formulées par le comité et les motifs à l'appui de ces recommandations.

# **COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES AUTOCHTONES ET DU NORD**

## **PRÉSIDENTE**

L'hon. MaryAnn Mihychuk

## **VICE-PRÉSIDENTS**

Cathy McLeod  
Romeo Saganash

## **MEMBRES**

William Amos	Don Rusnak*
Gary Anandasangaree	Arnold Viersen
Mike Bossio	Kevin Waugh
T.J. Harvey	Salma Zahid
Yvonne Jones*	

## **AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ**

René Arsenault	Larry Maguire
Vance Badawey	Michael V. McLeod
John Barlow	Scott Simms
Bob Bratina	Wayne Stetski
Pierre Breton	Dan Vandal
Richard Cannings	

---

\* Membre sans droit de vote, conformément à l'article 104(5) du Règlement.

**GREFFIER DU COMITÉ**

Michael MacPherson

**BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT**

**Service d'information et de recherche parlementaires**

Isabelle Brideau, analyste

Brittany Collier, analyste

Olivier Leblanc-Laurendeau, analyste

# **LE COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES AUTOCHTONES ET DU NORD**

a l'honneur de présenter son

## **DOUZIÈME RAPPORT**

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, le Comité a étudié les revendications particulières et ententes sur les revendications territoriales globales et a convenu de faire rapport de ce qui suit :



# TABLE DES MATIÈRES

---

SOMMAIRE .....	1
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	5
VERS LE RESPECT ET LA MISE EN ŒUVRE DES DROITS FONCIERS DES PEUPLES AUTOCHTONES .....	11
INTRODUCTION .....	11
A. Introduction .....	11
B. Mandat et démarche du Comité.....	12
PREMIÈRE PARTIE : CE QUE LE COMITÉ A ENTENDU.....	13
CHAPITRE 1 : CADRE POUR LA RÉOLUTION DES REVENDICATIONS .....	13
A. Introduction .....	13
B. Bénéfices de la résolution des revendications.....	14
a. Autodétermination .....	14
b. Développement économique.....	15
C. Préoccupations fondamentales à l'égard des processus de règlement des revendications .....	16
a. Prémisse et principes des processus.....	17
b. Déséquilibre entre les parties et bureaucratisation des processus ....	18
D. Pour aller de l'avant .....	19
CHAPITRE 2 : REVENDICATIONS PARTICULIÈRES .....	20
A. Introduction .....	20
a. Politique sur les revendications particulières .....	20
b. Contexte .....	22
B. Financement des revendications particulières .....	22
a. Montant du financement pour la recherche .....	23
b. Montant du financement pour la participation au processus.....	24

c. Méthodes de financement.....	24
C. Évaluation des revendications particulières .....	26
a. Norme minimale.....	27
b. Indépendance du processus.....	27
c. Transparence du processus d'évaluation .....	28
d. Calcul de la valeur des revendications.....	29
e. Acceptations partielles.....	30
D. Négociation des revendications particulières.....	31
a. Approche et cadre de négociation .....	31
b. Recours à la médiation.....	32
E. Règlement des revendications particulières .....	33
F. Tribunal des revendications particulières .....	36
CHAPITRE 3 : REVENDICATIONS TERRITORIALES GLOBALES.....	39
A. Introduction .....	39
a. Politique sur les revendications territoriales globales.....	39
b. Contexte .....	40
B. Préoccupations relatives aux revendications territoriales globales .....	41
a. Durée des négociations.....	42
(i) Mandat de négociation et changement de négociateur .....	43
(ii) Chevauchement des revendications .....	44
b. Certitude et cession des droits.....	46
c. Financement des négociations.....	47
d. Mise en œuvre des ententes.....	49
(i) Financement de la mise en œuvre .....	49
(ii) Problèmes relatifs à la mise en œuvre des ententes .....	50
CHAPITRE 4 : ENTENTES SUR L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE.....	52
A. Introduction .....	52
a. Politique fédérale sur l'autonomie gouvernementale .....	53
b. Ententes financières.....	54

B. Conséquences positives de l'autonomie gouvernementale.....	55
C. Financement de l'autonomie gouvernementale.....	56
SECONDE PARTIE : CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS .....	59
A. Cadre de résolution des revendications territoriales globales.....	60
B. Tables de discussion sur la reconnaissance des droits .....	61
C. Les ententes sont des documents évolutifs.....	62
D. Financement par prêt des négociations .....	63
E. Résolution des différends pendant la négociation des revendications territoriales globales.....	65
F. Mise en œuvre des revendications territoriales globales et des revendications particulières .....	66
G. Réforme de la politique sur les revendications particulières .....	67
a. Motifs d'évaluation des revendications particulières.....	68
b. Organisme indépendant d'évaluation des revendications particulières .....	68
c. Détermination de la valeur des revendications particulières .....	69
d. Indemnisation des revendications particulières .....	69
e. Plafond de 150 millions de dollars.....	70
f. Recommandations d'amélioration du processus.....	70
H. Financement de la recherche et de la préparation des revendications particulières .....	72
I. Droits fonciers issus des traités et processus d'ajouts aux réserves .....	73
J. Éducation et formation .....	73
a. Tenir les membres de la collectivité et les tiers informés tout le long du processus .....	73
b. Éducation et formation du personnel travaillant aux revendications et de tous les Canadiens.....	74
K. Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones....	75

Annexe A : Carte des traités modernes et sur l'autonomie gouvernementale .....	77
Annexe B : Liste des témoins .....	79
Annexe C : Liste des mémoires.....	85
Demande de réponse du gouvernement.....	87
Opinion dissidente du Parti conservateur du Canada.....	89

## SOMMAIRE

---

Le territoire est au cœur même de la culture et de la vision du monde des peuples autochtones. Toutefois, en raison de la colonisation, la plupart des communautés autochtones ont perdu l'accès à leurs territoires ancestraux et l'usage de ceux-ci. Pour bon nombre d'entre elles, le fait d'être dépossédées de leurs terres nuit à leur prospérité socioéconomique. Le problème : la façon dont les terres et les ressources ont été « mal gérées, vendues ou dégradées, souvent lorsque des collectivités vivaient dans la pauvreté et peinaient à subvenir à leurs besoins les plus fondamentaux<sup>1</sup> ». Des mesures pour réparer les injustices historiques sont nécessaires pour favoriser la réconciliation, et la résolution des revendications procure des avantages aux communautés autochtones au chapitre de l'autodétermination et du développement économique.

Au fil du temps, le gouvernement fédéral a élaboré des politiques et des processus pour réparer les injustices découlant des violations par le Canada des obligations légales en vertu des traités antérieurs à 1973 et de la façon dont le pays gérait les fonds et les actifs des Premières Nations (revendications particulières). Le gouvernement fédéral a aussi élaboré des politiques et des processus pour régler la question des droits fonciers autochtones qui n'avaient pas été abordés dans les traités antérieurs et autres instruments juridiques (revendications territoriales globales).

Le Comité permanent des affaires autochtones et du Nord de la Chambre des communes (le Comité) croit que de bien faire les choses dans le cadre du processus de règlement des revendications fait partie intégrante de la réconciliation. Par conséquent, le Comité a convenu au printemps 2017 d'étudier les processus actuels de résolution des revendications particulières et globales et de cerner les défis, les avantages et les résultats pour les communautés autochtones. Le Comité est conscient que ces questions ont déjà été étudiées et que les groupes autochtones ont à maintes reprises exprimé leurs inquiétudes et recommandé des réformes, souvent en vain.

Au cours de son étude, le Comité a été informé que des groupes autochtones des quatre coins du Canada sont mécontents et trouvent les processus actuels de résolution des revendications coûteux, chronophages et conflictuels. En effet, il faut en moyenne 18 ans pour résoudre une revendication territoriale globale<sup>2</sup> : le processus est ponctué de retards et impose un fardeau financier important aux communautés autochtones. De

---

1 [Mémoire](#) présenté par le British Columbia Specific Claims Working Group, 26 octobre 2017.

2 INAN, [Témoignages](#), 17 octobre 2017, 1205 (Joe Wild).

plus, des communautés autochtones ont fait savoir que, même après la conclusion d'une entente, le Canada ne respecte pas toujours ses obligations en vertu des traités.

En ce qui concerne les revendications particulières, le Comité s'est fait dire que le processus est conflictuel, qu'il ne tient pas compte des cultures, valeurs et lois autochtones, qu'il manque d'indépendance et de transparence et que le financement alloué à la recherche et à la participation au processus est insuffisant et imprévisible. Des communautés autochtones se sont également dites inquiètes quant au principe même du processus de règlement des revendications particulières, faisant valoir qu'il contribue à « victimiser de nouveau ceux-là mêmes qui ont été lésés par les actions du Canada<sup>3</sup> ».

Bien que les témoins aient critiqué les processus de règlement des revendications, certains ont reconnu qu'il y avait parfois une certaine créativité à la table des négociations<sup>4</sup> et que « le Canada montre depuis quelques années qu'il est prêt à faire preuve de souplesse et de créativité par rapport aux intérêts des groupes autochtones en dehors du processus des traités<sup>5</sup> ». Malgré tout, il est évident pour le Comité que les politiques et processus du gouvernement, dans leur forme actuelle, empêchent les communautés autochtones de parvenir à un règlement juste de leurs revendications. De plus, le Comité a conclu que les processus actuels ne permettent pas d'atteindre efficacement les objectifs fixés par le gouvernement fédéral, comme en témoigne le nombre élevé de revendications non résolues.

Pour recadrer les politiques de règlement des revendications particulières et globales du Canada, il faut avant tout que les partenaires égaux reconnaissent les droits des Autochtones et concentrent leurs énergies à rétablir la confiance. Par conséquent, le Comité fait plusieurs recommandations et est d'avis que leur mise en œuvre devrait s'inspirer des principes et normes minimales énoncés dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (recommandation 17). Le Comité recommande notamment que le Canada :

- adopte une approche holistique et souple fondée sur la reconnaissance des droits en matière de règlement des revendications territoriales globales (recommandation 1);

---

3 [Mémoire](#) présenté par la Première Nation Mishkosimimiziibiing (Big Grassy), 19 octobre 2017.

4 INAN, [Témoignages](#), 29 septembre 2017, 0920 (chef R. Donald Maracle).

5 INAN, [Témoignages](#), 26 octobre 2017, 1220 (Douglas Eyford).

- rende publique l'information sur les tables de reconnaissance des droits et fasse rapport au Parlement des progrès réalisés (recommandation 2);
- reconnaisse que les ententes sur les revendications territoriales sont des documents évolutifs (recommandations 3);
- travaille en partenariat avec les peuples autochtones à réformer le modèle de financement des processus de règlement des revendications particulières, des revendications territoriales globales, des droits fonciers issus des traités et des ajouts aux réserves, notamment par la dispense du remboursement de tous les prêts en souffrance (recommandations 4, 5 et 6);
- mette à la disposition des communautés autochtones des mécanismes de résolution des différends dans le cadre du processus de règlement des revendications territoriales globales (recommandation 7);
- élabore des processus et crée un bureau indépendant pour surveiller la mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales globales et particulières, et appuie la collecte de données par les communautés autochtones (recommandations 8 et 9);
- réforme la politique sur les revendications particulières et modifie la *Loi sur le Tribunal des revendications particulières* dans le but, notamment, de tenir compte, dans la mesure du possible, des cultures, des connaissances et des langues des Premières Nations (recommandations 10 et 11);
- crée un cadre de financement suffisant pour la recherche et la préparation des revendications particulières (recommandation 12);
- améliore les processus de règlement des droits fonciers issus des traités et d'ajout aux réserves (recommandations 13 et 14);
- élabore un processus amélioré afin d'informer et de mobiliser les tiers et les membres des collectivités locales à chacune des étapes du processus de règlement des revendications (recommandation 15);

- élabore un programme d'éducation et de formation obligatoire à l'intention des responsables traitant des revendications et lance une campagne d'éducation publique pour renseigner tous les Canadiens (recommandation 16).

Si, pour parvenir à une réconciliation véritable, les actions mentionnées dans le présent rapport ne suffisent pas, le Comité espère néanmoins que ces recommandations orientent le gouvernement fédéral dans ses efforts pour réformer les processus de règlement des revendications particulières et globales en partenariat avec les peuples autochtones. Le Comité espère également que ces recommandations contribueront à renouveler non seulement les politiques et les processus sur les revendications, mais également la relation avec les peuples autochtones.

## **LISTE DES RECOMMANDATIONS**

---

*À l'issue de leurs délibérations, les comités peuvent faire des recommandations à la Chambre des communes ou au gouvernement et les inclure dans leurs rapports. Les recommandations relatives à la présente étude se trouvent énumérées ci-après.*

### **Recommandation 1**

**Qu’Affaires autochtones et du Nord Canada adopte une approche holistique de la résolution des revendications globales, qui met l’accent sur le succès et la pérennité des collectivités. Qu’à l’appui de cette nouvelle approche, Affaires autochtones et du Nord Canada travaille en partenariat avec les peuples autochtones à réformer le processus d’établissement des mandats de négociation, pour refléter le fait que l’entente doit représenter un cadre enraciné dans la reconnaissance des droits et visant une relation renouvelée et continue entre la Couronne et les peuples autochtones. Cette nouvelle approche devrait, sans s’y limiter :**

- **permettre de poursuivre la mise en œuvre d’une approche souple en matière d’établissement des mandats de négociation, qui reflètera et renforcera les résultats des discussions menées avec les parties concernées aux tables de reconnaissance des droits, et reconnaîtra l’impossibilité d’appliquer à la grandeur du pays une politique unique;**
- **élargir le pouvoir discrétionnaire conféré aux négociateurs dans l’exercice de leur mandat pour faciliter l’atteinte de consensus, réduire les retards inutiles et favoriser la réconciliation;**
- **mettre fin à la pratique voulant que les groupes autochtones titulaires de droits acceptent au préalable l’extinction de leurs droits inhérents et/ou issus de traités, cette exigence étant contraire à la nature continue de la relation renouvelée et à l’approche fondée sur la reconnaissance des droits..... 61**

### **Recommandation 2**

**Qu’Affaires autochtones et du Nord Canada rende publique l’information sur les tables de reconnaissance des droits, notamment la politique suivie et les sujets abordés, qu’il fournisse aux communautés autochtones des**

renseignements sur le processus à suivre pour former une table de reconnaissance des droits, et qu'il présente dans les trois ans un rapport au Parlement sur les progrès réalisés à ces tables..... 62

### Recommandation 3

Qu'Affaires autochtones et du Nord Canada reconnaisse que les ententes sur les revendications territoriales sont des documents évolutifs et que le processus de règlement des revendications territoriales globales est une relation continue visant la réconciliation. .... 63

### Recommandation 4

Qu'Affaires autochtones et du Nord Canada travaille en partenariat avec les Premières Nations à réformer le modèle de financement du processus de règlement des revendications particulières, afin que les prêts remboursables, tels qu'ils sont accordés actuellement, soient remplacés par des subventions non remboursables. Dans le cadre de cette réforme du financement, tous les prêts encore en souffrance devraient faire l'objet d'une dispense de remboursement. .... 64

### Recommandation 5

Qu'Affaires autochtones et du Nord Canada travaille en partenariat avec les peuples autochtones à réformer le modèle de financement du processus de règlement des revendications globales, afin que les prêts remboursables, tels qu'ils sont accordés actuellement, soient remplacés par des subventions non remboursables. Dans le cadre de cette réforme du financement, tous les prêts encore en souffrance devraient faire l'objet d'une dispense de remboursement. .... 65

### Recommandation 6

Qu'Affaires autochtones et du Nord Canada travaille en partenariat avec les peuples autochtones à réformer le modèle de financement des processus relatifs aux droits fonciers issus des traités et aux ajouts aux réserves, afin que les prêts remboursables, tels qu'ils sont accordés actuellement, soient remplacés par des subventions non remboursables. Dans le cadre de cette réforme du financement, tous les prêts encore en souffrance devraient faire l'objet d'une dispense de remboursement..... 65

### **Recommandation 7**

**Qu’Affaires autochtones et du Nord Canada mette l’arbitrage exécutoire, la médiation et d’autres mécanismes alternatifs de résolution des différends à la disposition des communautés autochtones dans le cadre du processus de règlement des revendications territoriales globales. .... 65**

### **Recommandation 8**

**Qu’Affaires autochtones et du Nord Canada élabore un système de suivi pour s’assurer que les engagements pris par le gouvernement au titre des ententes sur les revendications territoriales globales ou les revendications particulières soient clairement énoncés par écrit, que les ententes soient rapidement mises en œuvre, et que les progrès à cet égard fassent l’objet d’un contrôle régulier; et qu’un bureau indépendant soit créé pour surveiller la mise en œuvre des ententes..... 67**

### **Recommandation 9**

**Qu’Affaires autochtones et du Nord Canada collabore avec les gouvernements provinciaux ou territoriaux concernés ainsi que les signataires autochtones afin d’appuyer la collecte de données par les communautés autochtones, cette collecte servant en particulier à améliorer et à accélérer la mise en œuvre des ententes sur les revendications particulières et les revendications territoriales globales, et à exiger des comptes des gouvernements responsables de la mise en œuvre de ces ententes..... 67**

### **Recommandation 10**

**Qu’Affaires autochtones et du Nord Canada élargisse les critères gouvernant l’acceptation ou le rejet des revendications aux fins de négociation, qu’il mette en œuvre des politiques pour améliorer la communication et la transparence à l’étape de l’évaluation du processus de règlement des revendications particulières, et que la création d’un organisme indépendant chargé d’examiner et d’évaluer les revendications particulières soit envisagée. .... 71**

### **Recommandation 11**

**Qu’Affaires autochtones et du Nord Canada réforme, en partenariat avec les Premières Nations, la politique sur les revendications particulières et, s’il y a lieu, qu’il modifie la *Loi sur le Tribunal des revendications particulières* dans le but de :**

- tenir compte des cultures, des connaissances et des langues des Premières Nations dans la politique sur les revendications particulières et le processus connexe, dans la mesure du possible;
- renseigner les Premières Nations sur leurs revendications et les raisons des décisions prises à toutes les étapes du processus de règlement des revendications particulières;
- faire participer les Premières Nations au processus de détermination de la valeur de leur(s) revendications(s) particulière(s) et les appuyer adéquatement à cet égard;
- revoir et élargir les critères de la formule financière qu'utilise Affaires autochtones et du Nord Canada pour déterminer les offres de règlements acceptables, et notamment réviser la règle des 80/20 et recourir davantage aux transferts de terres à titre d'indemnisation;
- élargir les critères d'admissibilité des revendications particulières pour y inclure les revendications fondées sur le non-respect des droits issus de traités;
- Réviser le plafond de 150 millions de dollars appliqué à l'indemnisation des revendications confiées au Tribunal des revendications particulières..... 71

**Recommandation 12**

Qu’Affaires autochtones et du Nord Canada collabore dès maintenant avec les communautés des Premières Nations et les organismes de recherche sur les revendications particulières afin de créer un cadre de financement suffisant, stable, prévisible et à long terme pour la recherche et la préparation des revendications particulières. .... 72

**Recommandation 13**

Qu’Affaires autochtones et du Nord Canada, en ce qui concerne toutes les terres relevant de droits fonciers issus de traités ou d’ajouts aux réserves, s’assure que les Premières Nations aient accès à des mécanismes et ressources de résolution des différends, afin qu’elles puissent négocier et établir des plans

avec les municipalités (utilisation des terres, réserves urbaines, construction routière et ententes de services) et les tiers (conversion des terres en réserves). ..... 73

**Recommandation 14**

Qu’Affaires autochtones et du Nord Canada accroisse le financement et les ressources consacrés aux évaluations environnementales, aux études et aux activités fédérales nécessaires à la conclusion du processus d’ajout aux réserves dans des délais raisonnables..... 73

**Recommandation 15**

Qu’Affaires autochtones et du Nord Canada élabore un processus amélioré d’information et de mobilisation des tiers et des membres des collectivités locales à chacune des étapes du processus de règlement des revendications globales ou particulières..... 74

**Recommandation 16**

Qu’Affaires autochtones et du Nord Canada, en collaboration avec les communautés et les organismes autochtones, élabore un programme d’éducation et de formation obligatoire à l’intention de tous les responsables traitant des revendications particulières, des revendications territoriales globales et des ententes sur l’autonomie gouvernementale; et qu’Affaires autochtones et du Nord Canada lance une campagne d’éducation publique pour renseigner tous les Canadiens sur l’importance du processus de revendication territoriale pour la réparation des torts qui ont été causés au cours de l’histoire du Canada par l’expropriation des terres ancestrales, le non-respect des engagements issus des traités et la doctrine de la souveraineté proclamée de la Couronne..... 75

**Recommandation 17**

Que le gouvernement du Canada, dans la mise en œuvre des recommandations et initiatives proposées ci-dessus, s’inspire des principes et normes minimales énoncées dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. .... 76





# VERS LE RESPECT ET LA MISE EN ŒUVRE DES DROITS FONCIERS DES PEUPLES AUTOCHTONES

## INTRODUCTION

### A. Introduction

En 2017, le Comité permanent des affaires autochtones et du Nord de la Chambre des communes (ci-après, « le Comité ») a adopté deux motions lui donnant pour mandat de réaliser une étude et de faire rapport sur les revendications particulières, les revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale. Alors que les revendications particulières portent sur les injustices relatives aux « obligations qui échoient au Canada en vertu des traités historiques ou à la façon dont il a géré les fonds ou les biens des Premières Nations<sup>1</sup> », les revendications territoriales globales concernent « les droits fonciers des Autochtones [qui] n'ont pas encore été définis par un traité ou une autre mesure juridique<sup>2</sup> ». À l'heure actuelle, 407 revendications particulières seraient toujours à l'étude ou en cours de négociation alors qu'un total de 46 processus de négociation de revendications territoriales globales serait en cours. La négociation des revendications territoriales globales peut aussi inclure des dispositions relatives à l'autonomie gouvernementale. Or, ce n'est pas toujours le cas puisque les communautés autochtones peuvent négocier des accords d'autonomie gouvernementale indépendants.

Depuis leur adoption, les politiques sur les revendications et l'autonomie gouvernementale font l'objet de préoccupations et de critiques de la part des peuples autochtones. Afin de contribuer au renouvellement positif de ces politiques, le Comité présente ce rapport divisé en deux parties. La première partie, résumant ce que le Comité a entendu, contient quatre chapitres. Le premier chapitre présente un survol général de la situation, les bénéfices recherchés par la résolution des revendications et les préoccupations d'ordre général évoquées par les témoins. Le second chapitre porte sur les revendications particulières et sur les préoccupations soulevées par les témoins sur le financement du processus, l'évaluation, la négociation et le règlement des revendications, ainsi que sur le Tribunal des revendications particulières. Le troisième chapitre porte sur les revendications territoriales globales et sur les préoccupations soulevées par les témoins, notamment en ce qui concerne la terminologie propre aux revendications territoriales, la durée des négociations, la notion de certitude, l'extinction des droits et la mise en œuvre des

---

1 Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC), [Revendications particulières](#).

2 AANC, [Revendications globales](#).



ententes. Le quatrième chapitre porte sur l'autonomie gouvernementale et ses répercussions, ainsi que sur le financement pour la mise en œuvre des ententes. Après une analyse approfondie des témoignages et des mémoires, le Comité en est arrivé à une série de recommandations pratiques, qui sont présentées en deuxième partie de ce rapport.

## **B. Mandat et démarche du Comité**

Le 21 février 2017, le Comité permanent des affaires autochtones et du Nord de la Chambre des communes a convenu d'entreprendre une étude sur les revendications territoriales globales et les ententes sur l'autonomie gouvernementale, en adoptant la motion suivante :

Que, conformément au paragraphe 108(2) du *Règlement*, la prochaine étude que le Comité entreprendra, après celle sur la politique de la prévention et gestion des manquements du ministère des Affaires autochtones et du Nord, porte sur les ententes sur les revendications territoriales globales, aussi appelées « traités modernes », et l'autonomie gouvernementale à l'échelle du Canada; les processus utilisés actuellement au pays et la manière dont ils sont appliqués; les avantages comparatifs et les enjeux des différentes approches de négociation; les résultats et les conséquences pour les communautés autochtones ayant signé des ententes sur les revendications territoriales globales; et que le Comité fasse rapport de ses conclusions à la Chambre des communes.

Le 9 mai 2017, le Comité a adopté une deuxième motion, convenant d'élargir l'étude afin qu'elle englobe aussi les revendications particulières et les politiques fédérales concernant les revendications globales et particulières.

Dans le cadre de son étude, le Comité a tenu un total de dix réunions publiques au cours desquelles il a entendu 89 témoins dont des communautés, des organisations et des gouvernements autochtones, des représentants des gouvernements fédéral et territoriaux et des groupes de recherche sur les revendications particulières. La moitié de ces réunions publiques furent tenues à l'extérieur d'Ottawa : à Delta (Colombie-Britannique), à Winnipeg (Manitoba), à Québec (Québec), à Belleville (Ontario) et à Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest). Le Comité a reçu plus d'une vingtaine de mémoires de la part d'individus, de communautés et d'organisations autochtones et de gouvernements. Le Comité souhaite remercier tous les témoins qui ont participé à cette étude et qui ont partagé leurs expériences avec nous. Les contributions importantes des témoins ont permis au Comité de comprendre les avantages et défis liés aux processus de règlement des revendications territoriales globales et revendications particulières pour les communautés autochtones. Enfin, le Comité remercie les communautés des Premières Nations qui nous ont gracieusement et chaleureusement accueillis sur leurs territoires lors de nos visites.

## PREMIÈRE PARTIE : CE QUE LE COMITÉ A ENTENDU

---

### CHAPITRE 1 : CADRE POUR LA RÉOLUTION DES REVENDEICATIONS

#### A. Introduction

Pour bien comprendre la pertinence de cette étude sur les revendications particulières et revendications territoriales globales, il faut la situer dans le contexte de l'engagement du Canada sur le chemin de la réconciliation et vers le renouvellement de sa relation avec les peuples autochtones. Selon Wayne Wysocki des Dénés du Ghotlenene K'odtineh, cette relation renouvelée « doit être une relation de nation à nation axée sur la reconnaissance, les droits, le respect, la coopération et le partenariat<sup>3</sup> ».

Bien que les groupes autochtones ne participent pas tous aux processus de règlement des revendications pour les mêmes raisons, il semble y avoir un certain consensus chez les témoins autour du fait que, dans leur forme actuelle, ces processus ne favorisent pas toujours le renouvellement de cette relation. Comme l'a expliqué le grand chef Constant Awashish, « la réconciliation passe par la reconnaissance des erreurs<sup>4</sup> ». Si le Canada tient réellement à corriger les torts qu'il a causés, il lui faudra reconnaître ses erreurs passées ainsi que les lacunes de ses politiques actuelles.

Plusieurs témoins ont identifié les appels à l'action de la Commission de vérité et réconciliation et les articles de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA) comme des outils pouvant aider à cheminer vers une nouvelle relation entre le Canada et les peuples autochtones. Parmi ceux-ci, citons l'article 27 de la DNUDPA, selon lequel les États « mettront en place et appliqueront [...] un processus équitable, indépendant, impartial, ouvert et transparent [...] afin de reconnaître les droits des peuples autochtones en ce qui concerne leurs terres, territoires et ressources [...], et de statuer sur ces droits ». L'article 37 de la DNUDPA fut également mentionné par les témoins :

---

3 Chambre des communes, Comité permanent des affaires autochtones et du Nord (INAN), *Témoignages*, 27 septembre 2017, 1055 (Wayne Wysocki).

4 INAN, *Témoignages*, 28 septembre 2017, 0810 (grand chef Constant Awashish).



Les peuples autochtones ont droit à ce que les traités, accords et autres arrangements constructifs conclus avec des États ou leurs successeurs soient reconnus et effectivement appliqués, et à ce que les États honorent et respectent lesdits traités, accords et autres arrangements constructifs<sup>5</sup>.

Le Comité supporte le Canada et les peuples autochtones dans leur parcours vers la réconciliation. Ce rapport contient des pistes de réflexion et des recommandations pour aider le gouvernement à rendre les politiques et les processus relatifs aux revendications particulières et aux revendications territoriales globales plus justes, équitables et inclusives. Le Comité est d'avis que cela contribuera à la réconciliation et au renouvellement de la relation avec les peuples autochtones. Ce chapitre commence par résumer ce que le Comité a entendu en ce qui a trait aux bénéfices issus de la résolution des revendications, c'est-à-dire l'autodétermination et le développement économique qu'elle permet, et aux préoccupations fondamentales que les peuples autochtones ont à l'égard des processus.

## B. Bénéfices de la résolution des revendications

Aux yeux du gouvernement Nisga'a Lisims, l'entente qui a été conclue avec le Canada est « un livre de possibilités » définissant la relation avec les gouvernements fédéral et provinciaux<sup>6</sup>. Les communautés autochtones sont toutefois diverses avec des conjonctures historiques, culturelles et socioéconomiques uniques à chacune d'entre elles. Cette diversité se reflète dans le processus de règlement des revendications, chaque communauté autochtone ayant des raisons qui lui sont propres pour négocier avec le Canada. Ainsi, bien que les traités soient des « livres de possibilités », ils ne racontent pas tous la même histoire. La présente section se veut donc un résumé des opportunités et des bénéfices identifiés par les communautés, gouvernements et organisations autochtones ayant participé à cette étude. Pour bien des communautés autochtones, la résolution des revendications est une question de « survie juridique, économique et culturelle<sup>7</sup> ».

### a. Autodétermination

Les témoins ont insisté sur le fait que les peuples autochtones ont largement été exclus du développement sociopolitique du Canada. Ils ont expliqué qu'ils « n'ont pas fait partie du processus global d'édification de la nation canadienne<sup>8</sup> ». Selon plusieurs témoins, le

---

5 Organisation des Nations Unies, *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*.

6 INAN, *Témoignages*, 25 septembre 2017, 1215 (Corinne McKay).

7 INAN, *Témoignages*, 26 octobre 2017, 1110 (chef Wayne McKenzie).

8 INAN, *Témoignages*, 29 septembre 2017, 0840 (Luke Hunter).

processus de règlement des revendications peut leur offrir l'opportunité de gérer leurs propres affaires. Parlant au nom des Inuit, Natan Obed a expliqué :

Nous souhaitons créer ce pays, cet espace que nous partageons avec vous, le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires, mais nous voulons le faire dans le cadre d'une démocratie inuite en évolution. Il existe un espace au sein de la Confédération pour les Inuits, et les accords sur les revendications territoriales font partie du cadre de cette relation. J'espère vraiment que nous trouverons une façon d'amener le Canada à reconnaître cette relation que nous avons déjà<sup>9</sup>.

Le message véhiculé par plusieurs témoins en est un d'autodétermination. La résolution des revendications est pour les peuples autochtones une occasion de développer leur plein potentiel et d'acquiescer une fierté renouvelée par rapport « à la place [qu'ils] occupent en tant que populations autochtones au sein du Canada et dans le monde<sup>10</sup> ». En plus de donner aux peuples autochtones le pouvoir d'être en contrôle de leur propre destinée, la résolution des revendications pourrait permettre d'améliorer la qualité des services au sein de leurs communautés<sup>11</sup>. Eleanor Bernard a par exemple expliqué que l'entente d'autonomie gouvernementale sectorielle dont bénéficient des communautés Mi'kmaq en Nouvelle-Écosse a eu un impact positif sur les services d'éducation<sup>12</sup>. Les communautés autochtones sont les mieux placées pour savoir ce dont leurs membres ont besoin et comment devraient être fournis de tels services sociaux.

Les peuples autochtones acquièrent également davantage d'autonomie puisque la signature de traités modernes les libère de la *Loi sur les Indiens*<sup>13</sup>. Par exemple, Eva Clayton a indiqué que l'entrée en vigueur du traité des Nisga'a « a marqué la fin d'un voyage de 113 ans ». Selon elle, « [c]e jour-là la *Loi sur les Indiens* a cessé de s'appliquer à notre peuple et pour la première fois on reconnaissait à la nation Nisga'a le pouvoir légal et constitutionnel de conduire ses propres affaires<sup>14</sup> ».

## **b. Développement économique**

Les peuples autochtones n'ont pas seulement été écartés du développement social et politique du Canada. C'est aussi du développement économique du pays dont ils n'ont pas bénéficié : ils ont « toujours tiré de l'arrière, regardant le pays se développer et tout le

---

9 INAN, *Témoignages*, 24 octobre 2017, 1210 (Natan Obed).

10 INAN, *Témoignages*, 24 octobre 2017, 1230 (Natan Obed).

11 INAN, *Témoignages*, 19 octobre 2017, 1135 (Aluki Kotierk).

12 INAN, *Témoignages*, 28 septembre 2017, 0820 (Eleanor Bernard).

13 INAN, *Témoignages*, 25 septembre 2017, 0910 (Tom Happynook).

14 INAN, *Témoignages*, 25 septembre 2017, 1140 (Eva Clayton).



monde s'enrichir<sup>15</sup> ». Selon M. Happynook, l'Accord définitif des Premières Nations Maa-nulthes a permis à sa communauté de lentement « émerger de 150 ans de pauvreté<sup>16</sup> ». Non seulement les communautés autochtones étaient-elles exclues du développement économique, d'autres profitaient de ressources qui étaient légitimement les leurs<sup>17</sup>. À travers la résolution des revendications, c'est aussi leur place au sein de l'économie que les peuples autochtones cherchent à reprendre.

Les témoins ont ainsi expliqué que la résolution des revendications pouvait contribuer à la prospérité de communautés autochtones et que les retombées engendrées ne bénéficieraient pas seulement à celles-ci. Selon Celeste Haldane, ces ententes, lorsqu'elles sont mises en œuvre de bonne foi, « sont susceptibles d'entraîner des avantages économiques considérables pour les peuples autochtones ainsi que pour les différents gouvernements et collectivités à l'échelle locale, régionale, provinciale et nationale<sup>18</sup> ». D'autres témoins sont allés plus loin et ont affirmé que la prospérité du Canada dépendait de celle des nations autochtones<sup>19</sup>. Le Comité a vu des exemples concrets des avantages économiques que les ententes sur les revendications territoriales globales peuvent avoir pour les communautés autochtones. Lors d'une visite en Colombie-Britannique, les membres du Comité ont entendu que la conclusion d'un traité moderne avait contribué à la création d'emplois et au développement immobilier pour la Première Nation de Tsawwassen<sup>20</sup>.

### C. Préoccupations fondamentales à l'égard des processus de règlement des revendications

Malgré les bénéfices qu'ils peuvent apporter lorsqu'ils aboutissent à une entente, les processus de règlement des revendications particulières et des revendications territoriales globales ne sont pas une panacée, et les témoins ont fait état de plusieurs préoccupations. Comme ces préoccupations sont un obstacle à la réconciliation avec les peuples autochtones, le Comité est d'avis qu'il faudrait leur accorder une attention particulière dans le renouvellement des politiques. Qui plus est, il ne faudrait pas se contenter de réussites, qui ne sont pas toujours une représentation juste et complète de l'ensemble des

---

15 INAN, [Témoignages](#), 28 septembre 2017, 0850 (grand chef Constant Awashish).

16 [Mémoire](#) présenté par la Commission des traités de la Colombie-Britannique, 25 septembre 2017.

17 INAN, [Témoignages](#), 29 septembre 2017, 0800 (chef Isadore Day).

18 INAN, [Témoignages](#), 25 septembre 2017, 0905 (Celeste Haldane).

19 INAN, [Témoignages](#), 28 septembre 2017, 0810 (grand chef Constant Awashish).

20 Tiré des notes des analystes du Comité à l'occasion de la visite à Delta, en Colombie-Britannique, 25 septembre 2017.

expériences autochtones. Il est également important de noter que bien des communautés autochtones n'ont toujours pas réussi à conclure une entente avec le Canada à travers ces processus longs et complexes.

### a. Prémisse et principes des processus

L'une de ces préoccupations concerne la terminologie des politiques sur les revendications et la prémisse et les principes à la base des processus. Selon le grand chef Robert Pasco, il est erroné de prétendre que les peuples autochtones ont des revendications en ce qui concerne leurs droits ancestraux parce que ceux-ci ne revendiquent rien : ils essaient simplement « de corriger une erreur commise par quelqu'un d'autre<sup>21</sup> ». Le grand chef Arlen Dumas a ainsi affirmé que,

Les politiques canadiennes en matière de revendications particulières et globales sont problématiques parce qu'elles reposent sur le postulat de la souveraineté et du titre de la Couronne. Les lois et les politiques canadiennes partent du principe de la souveraineté du Canada sur nos territoires. Cela oblige les Premières Nations à présenter des revendications au Canada, alors que les rôles devraient être inversés. Nous contestons d'emblée la prétention du Canada quant à sa souveraineté sur nos terres. Nous affirmons que notre souveraineté est toujours intacte et que les traités reconnaissent la nationalité et la souveraineté des peuples autochtones<sup>22</sup>.

Un nombre considérable de témoins ont dit au Comité que le terme « revendication » est « condescendant », « péjoratif », « incorrect » et « imprégné de préjugés [...] dépassés<sup>23</sup> ». D'autres ont expliqué que, dans les processus de règlement des revendications, le fardeau de la preuve devrait être inversé puisque « [l]es Premières Nations n'ont rien à prouver. C'est au gouvernement du Canada de prouver qu'il occupe un territoire légalement<sup>24</sup> ». À ce titre, le grand chef Awashish a indiqué que les aînés de sa nation considèrent que ce serait plutôt au gouvernement fédéral de faire des efforts en direction des peuples autochtones s'il désire négocier des ententes à propos des terres autochtones<sup>25</sup>.

Les représentants d'Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC) ont reconnu que la nomenclature et la prémisse des processus étaient problématiques et ont expliqué que leur approche mettrait désormais l'accent sur la reconnaissance des droits<sup>26</sup>. Sous cette

---

21 INAN, *Témoignages*, 25 septembre 2017, 1130 (grand chef Robert Pasco).

22 INAN, *Témoignages*, 27 septembre 2017, 0815 (grand chef Arlen Dumas).

23 INAN, *Témoignages*, 27 septembre 2017, 1030 (Jason Madden).

24 INAN, *Témoignages*, 24 octobre 2017, 1110 (chef Jean-Guy Whiteduck).

25 INAN, *Témoignages*, 28 septembre 2017, 0850 (grand chef Constant Awashish).

26 Chambre des communes, Comité permanent des affaires autochtones et du Nord, *Témoignages*, 17 octobre 2017, 1210 (Joe Wild).



approche, le Canada ne prendrait plus pour hypothèse qu'aucun droit n'existe au départ des processus<sup>27</sup>. Les représentants du Ministère n'ont par contre pas expliqué quelles conséquences pratiques cette approche avait pour les groupes autochtones négociant présentement avec le Canada ou pour ces groupes qui ne prennent tout simplement pas part aux négociations parce qu'ils ne les perçoivent pas comme légitimes.

## **b. Déséquilibre entre les parties et bureaucratisation des processus**

Des témoins ont également expliqué qu'il existe un déséquilibre au sein des processus en raison du fait que ceux-ci reposent sur les lois, les politiques et les mécanismes d'application du gouvernement<sup>28</sup>. De plus, le gouvernement peut changer les règles comme bon lui semble : « [c]es politiques sont vraiment à la merci du gouvernement au pouvoir. Nous ratons tellement d'occasions parce que les gouvernements contournent, déforment et modifient les règles<sup>29</sup> ».

D'autres témoins ont affirmé que « les années de colonialisme et d'oppression institutionnelle découlant de la *Loi sur les Indiens* ont mis en place un empire bureaucratique qui a plus ou moins pris le dessus sur les peuples autochtones<sup>30</sup> ». Selon Cheryl Casimer du Sommet des Premières Nations, « [l]es négociations intra-étatiques se sont peu à peu réduites à des assignations de fonctionnaires à mesure que ceux-ci ont été chargés de superviser le processus et, dans bien des cas, de négocier les traités. Cette situation n'est pas heureuse, ni propice à la réconciliation<sup>31</sup> ».

L'Assemblée des Premières Nations (APN) a aussi affirmé qu'AANC « a toujours considéré que les obligations légales en suspens du Canada envers les Premières Nations pouvaient être réglées au moyen de programmes et de services<sup>32</sup> ». Si le gouvernement est sincère dans son engagement envers la réconciliation et le renouvellement de la relation avec les peuples autochtones, il devra faire en sorte que les processus de règlement des revendications soient priorisés comme une question de justice.

---

27 INAN, [Témoignages](#), 17 octobre 2017, 1230 (Joe Wild).

28 INAN, [Témoignages](#), 27 septembre 2017, 0815 (grand chef Arlen Dumas).

29 INAN, [Témoignages](#), 29 septembre 2017, 0845 (chef Isadore Day).

30 INAN, [Témoignages](#), 29 septembre 2017, 0835 (chef Isadore Day).

31 INAN, [Témoignages](#), 25 septembre 2017, 0915 (Cheryl Casimer).

32 [Mémoire](#) présenté par l'Assemblée des Premières Nations, 27 octobre 2017.

## D. Pour aller de l'avant

Des témoins ont fait remarquer que plusieurs études ont été effectuées sur les processus de règlement des revendications depuis les années 1970, sans que les recommandations des peuples autochtones ne soient prises en compte<sup>33</sup>. Afin de progresser sur le chemin de la réconciliation, le gouvernement devrait réviser ses politiques sur les revendications particulières et sur les revendications territoriales globales en misant sur les bénéfiques et en supprimant les obstacles identifiés par les témoins parce que « [l]a réconciliation signifie qu'il faut respecter, honorer et consolider les cadres que nous avons<sup>34</sup> ». Les chapitres suivants abordent plus spécifiquement les préoccupations des groupes autochtones à l'égard des politiques sur les revendications particulières, les revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale. Le Comité espère que ses conclusions pourront aider le Canada et les peuples autochtones à aller de l'avant ensemble sur une base équitable et de bonne foi.

Ce que les témoins ont fait remarquer, c'est que la relation entre la Couronne et les peuples autochtones est évolutive. La résolution des revendications ne devrait pas donc être interprétée comme un événement unique et isolé dans le temps : « [n]i la réconciliation ni les traités ne peuvent être considérés comme un événement localisable dans le temps. La réconciliation est un processus progressif, et les traités sont l'expression vivante d'une relation<sup>35</sup> ». Afin de l'aller de l'avant, le Canada devra moderniser ses politiques, mais aussi réfléchir sur la nature même de sa relation avec les peuples autochtones.

Le Canada doit reconnaître que, malgré des siècles de colonialisme, les peuples autochtones regardent « maintenant vers l'avant plutôt que l'arrière<sup>36</sup> ». Les peuples autochtones cherchent à offrir un avenir meilleur à leurs jeunes et aux futures générations. Ils veulent permettre aux leurs « d'être fiers de pratiquer leur culture, de parler leur langue et de participer au développement économique du pays<sup>37</sup> ». Le Comité est d'avis que le Canada peut en faire davantage pour aider les peuples autochtones à réaliser cet avenir.

---

33 [Mémoire](#) présenté par le Secrétariat de la Nation algonquine, 26 octobre 2017; INAN, [Témoignages](#), 25 septembre 2017, 1140 (Debbie Abbott).

34 INAN, [Témoignages](#), 27 septembre 2017, 1110 (Wayne Wysocki).

35 INAN, [Témoignages](#), 25 septembre 2017, 1345 (Charlie Cootes).

36 INAN, [Témoignages](#), 28 septembre 2017, 1020 (chef Martin Dufour).

37 INAN, [Témoignages](#), 28 septembre 2017, 0850 (grand chef Constant Awashish).



## CHAPITRE 2 : REVENDICATIONS PARTICULIÈRES

### A. Introduction

#### a. Politique sur les revendications particulières

Les revendications particulières prévoient une indemnisation financière pour les injustices issues des « obligations du Canada en vertu de traités historiques ou la manière dont il a géré les fonds et les autres biens des Premières Nations<sup>38</sup> ». Les situations suivantes, par exemple, peuvent mener à une revendication particulière : la construction d'une digue de maîtrise des crues et d'un chemin sur la réserve d'une Première Nation sans que celle-ci n'ait donné son consentement ni reçu d'indemnisation appropriée, ou la vente par le gouvernement fédéral des terres d'une réserve sans le consentement approprié de la Première Nation<sup>39</sup>. À l'heure actuelle, 407 revendications particulières sont toujours en cours au Canada, c'est-à-dire qu'elles sont à l'étude ou en cours de négociation, et 918 ont été conclues alors que 344 ont été fermées<sup>40</sup>.

Le processus initial de règlement des revendications particulières et revendications territoriales globales a été développé à la suite de décisions judiciaires. Par exemple, dans l'affaire *Calder et al. c. Procureur Général de la Colombie-Britannique*<sup>41</sup>, la Cour suprême du Canada a confirmé l'existence de titres ancestraux : l'occupation historique des terres par les peuples autochtones a donné lieu à des droits que l'établissement des Européens n'a pas éteints<sup>42</sup>. En réponse à *Calder* et à d'autres décisions judiciaires<sup>43</sup>, le gouvernement fédéral a créé en 1974 le Bureau des revendications autochtones, dont l'une des divisions se consacrait aux revendications particulières. En 1982, le gouvernement fédéral publiait *Dossier en souffrance – Une politique des revendications autochtones – Revendications particulières* pour préciser la politique en vigueur et établir un processus et des directives

---

38 AANC, [Revendications territoriales](#).

39 Bureau du vérificateur général du Canada, *Rapport 6 — Les revendications particulières des Premières Nations — Affaires autochtones et du Nord Canada*, pièce 6.1, automne 2016.

40 AANC, [Rapports - revendications particulières](#).

41 *Calder et coll. c. Procureur Général de la Colombie-Britannique*, [1973] RCS 313.

42 Emma Butt et Mary C. Hurley, [Les revendications particulières au Canada](#), publication n° 2006-18-F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 1<sup>er</sup> avril 2006.

43 Des documents préparés par Affaires autochtones et du Nord Canada tel qu'un document intitulé [L'histoire des traités au Canada](#), suggère que d'autres causes ont peut-être influencé la décision du département d'aborder les revendications territoriales globales, y compris la décision de 1972 de la Cour supérieure du Québec au sujet des Cris du Nord québécois, ainsi que l'arrêt *Paulette* en 1973 dans les Territoires du Nord-Ouest. La cause *Paulette* a fait l'objet d'un appel à la Cour suprême du Canada, celle-ci ayant émis son jugement en 1976.

pour l'examen et le règlement des revendications particulières par la négociation. Cette politique a été modifiée au début des années 1990<sup>44</sup>.

En 2007, le document *La Justice, enfin : Plan d'action relatif aux revendications particulières* (le Plan d'action) a été présenté. Le Plan d'action visait à améliorer le processus de règlement des revendications particulières et à régler les arriérés, en plus d'« assurer l'impartialité et l'équité du processus de règlement, une transparence accrue, l'accélération du traitement des revendications et un meilleur accès à la médiation<sup>45</sup> ». Le Plan d'action comprenait les quatre volets suivants :

- La création d'un tribunal indépendant apte à rendre des décisions exécutoires;
- L'affectation de 250 millions de dollars par année pendant dix ans au règlement de revendications;
- L'accélération du traitement des revendications particulières et l'amélioration des procédures gouvernementales internes;
- La facilitation de l'accès aux services de médiation pour favoriser la conclusion d'ententes négociées<sup>46</sup>.

Selon la politique sur les revendications particulières, il incombe aux Premières Nations de faire leurs propres recherches et de s'assurer que leurs revendications répondent à la norme minimale pour être soumises à AANC. En vertu de la *Loi sur le Tribunal des revendications particulières*, une norme minimale est établie pour le dépôt des revendications particulières auprès du ministre. Cette norme requiert que le dépôt des revendications inclue certains éléments et respecte certaines exigences en matière de format, comme l'étiquetage clair de toutes les pièces justificatives. Une fois la revendication soumise, AANC dispose d'un délai de trois ans pour l'évaluer et déterminer si elle est acceptée aux fins de négociation. Si la revendication est acceptée, on dispose d'un autre délai de trois ans pour conclure les négociations<sup>47</sup>.

L'adoption de la *Loi sur le Tribunal des revendications particulières*, entrée en vigueur en 2008, a permis aux Premières Nations de présenter des revendications au Tribunal des

---

44 *Ibid.*

45 AANC, [\*Politique sur les revendications particulières et Guide sur le processus de règlement.\*](#)

46 *Ibid.*

47 AANC, [\*Politique sur les revendications particulières et Guide sur le processus de règlement.\*](#)



revendications particulières (le Tribunal) dans certains cas, par exemple lorsqu'une revendication n'est pas acceptée en tout ou en partie pour négociation, ou lorsqu'une revendication n'a pas été réglée par la négociation dans le délai prescrit (trois ans). Le Tribunal est régi par ses propres règles de procédure<sup>48</sup> et est revêtu du pouvoir de prendre des décisions exécutoires concernant les revendications particulières et d'accorder une indemnité pécuniaire maximale de 150 millions de dollars par revendication. Le Tribunal est entré en fonction le 1<sup>er</sup> juin 2011.

## b. Contexte

Ce chapitre fait état des nombreuses préoccupations relatives aux revendications particulières telles que soulevées par des témoins qui ont comparu devant le Comité. À cet égard, la Première Nation Mishkosimimiziibiing (Big Grassy) a indiqué que « le processus censé corriger les torts du passé contribue à victimiser de nouveau ceux-là mêmes qui ont été lésés par les actions du Canada<sup>49</sup> ». Pour expliquer son point de vue concernant le processus de règlement des revendications particulières, le chef Martin Dufour de la Première Nation des Innus Essipit a fourni la présente analogie :

Vous confiez les clés de votre maison à un voisin et celui-ci vole plusieurs biens pendant que vous êtes absent. Un tribunal demande simplement au voisin de remettre les biens volés, ce qu'il fait. Cependant, ce tribunal vous demande de lui confier les clés de nouveau, puisqu'il s'est montré digne de confiance en vous remettant les biens volés. Le feriez-vous<sup>50</sup>?

Bien que le Comité ait entendu que « chaque nation est particulière<sup>51</sup> », des témoins ont fait part de plusieurs préoccupations semblables relativement à chacune des différentes étapes du processus de règlement des revendications particulières, partant de la recherche et du financement des demandes de revendications jusqu'au règlement de celles-ci. Les préoccupations soulevées au sujet du processus au Tribunal seront abordées en dernière partie de ce chapitre.

## B. Financement des revendications particulières

Le financement est essentiel dans le règlement des injustices<sup>52</sup>. Un financement adéquat permet notamment aux Premières Nations d'effectuer la recherche pour la présentation

---

48 [Règles de procédure du Tribunal des revendications particulières](#), DORS/2011-119.

49 [Mémoire](#) présenté par la Première Nation Mishkosimimiziibiing (Big Grassy), 19 octobre 2017.

50 INAN, [Témoignages](#), 28 septembre 2017, 0950 (chef Martin Dufour).

51 [Mémoire](#) présenté par le Conseil tribal de la Nation Nlaka'pamux, octobre 2017.

52 INAN, [Témoignages](#), 29 septembre 2017, 0855 (Luke Hunter).

de leurs revendications particulières et les soutient dans la participation aux négociations<sup>53</sup>. Le Comité a toutefois entendu qu'à l'heure actuelle, le financement constitue un obstacle au règlement des revendications particulières. Des fonds insuffisants et inadéquats mis à la disposition des Premières Nations font obstacle au règlement des revendications ainsi qu'à la capacité des Premières Nations de participer au processus.

### a. Montant du financement pour la recherche

Le financement de la recherche est essentiel à « l'accès à la justice<sup>54</sup> ». Plusieurs témoins ont souligné l'importance d'avoir en place des ressources adéquates pour la recherche relative aux revendications particulières. Patricia Myran, directrice adjointe à Treaty and Aboriginal Rights Research Centre of Manitoba (TARR), a indiqué qu'en moyenne, il faut entre six mois et deux ans pour élaborer une revendication, et chaque chercheur ne peut compléter qu'une ou deux revendications par année<sup>55</sup>.

Le Comité a cependant été informé que plusieurs organismes de recherche ont subi d'importantes réductions dans leur financement, point qui a aussi été soulevé par le vérificateur général du Canada en 2016<sup>56</sup>. Morgan Chapman, associée de recherche chez Havlik Metcs Ltd., a indiqué que le financement pour la recherche a diminué jusqu'à 57 % entre 2010 et 2015.

Le Comité a entendu que de telles réductions dans le financement ont eu comme effet d'affaiblir la capacité d'organismes de recherche, celles-ci se voyant souvent obligées de réduire leur personnel, incluant les chercheurs. Avec des ressources financières et humaines limitées, certains organismes deviennent incapables de faire face à la charge de travail actuel<sup>57</sup>. L'insuffisance de fonds dû aux coupures viendrait contrarier des organisations dans la gestion de leurs affaires et entraver le travail juridique et la recherche ainsi que la préparation de la documentation requise pour satisfaire la norme minimale pour le dépôt des demandes de revendications particulières. Cela entraîne d'inévitables retards dans la recherche et la présentation des revendications particulières<sup>58</sup>. La Nation

---

53 [Mémoire](#) présenté par le Conseil tribal de la Nation Nlaka'pamux, octobre 2017.

54 [Mémoire](#) présenté par British Columbia Specific Claims Working Group, 26 octobre 2017.

55 INAN, [Témoignages](#), 26 octobre 2017, 1305 (Patricia Myran).

56 Bureau du vérificateur général du Canada, [Rapport 6 – Les revendications particulières des Premières Nations – Affaires autochtones et du Nord Canada](#).

57 INAN, [Témoignages](#), 26 octobre 2017, 1305 (Patricia Myran).

58 [Mémoire](#) présenté par la Nation Anishinabek, 24 octobre 2017; INAN, [Témoignages](#), 29 septembre 2017, 0820 (Luke Hunter).



Anishinabek a souligné que « [c]ertaines organisations ont été tellement affaiblies qu'elles ont été incapables de présenter une seule demande de revendication<sup>59</sup> ».

## **b. Montant du financement pour la participation au processus**

Le Comité a entendu que les obstacles liés à l'insuffisance de fonds ne sont pas seulement présents au niveau de la recherche des revendications particulières, mais aussi lors des négociations et au Tribunal des revendications particulières. Luke Hunter de la Nation Nishnawbe Aski a indiqué que le niveau de financement actuel est insuffisant et ne prend pas en considération les coûts réels de la participation aux négociations, coûts pouvant inclure les avis juridiques, les avis d'experts et les assemblées communautaires<sup>60</sup>. Le Secrétariat de la Nation algonquaine (SNA) a expliqué les conséquences liées à l'insuffisance de fonds pour s'adresser au Tribunal:

Dans l'état actuel des choses, les politiques de financement conçues par le Canada ont pour effet de décourager les Premières Nations de s'adresser au Tribunal des revendications particulières. Les requérants se voient ainsi refuser l'accès à la justice<sup>61</sup>.

SNA a d'ailleurs indiqué que l'insuffisance du financement est aussi problématique dans le contexte des demandes de contrôle judiciaire des décisions du Tribunal, car le gouvernement fédéral, souvent auteur des demandes en contrôle judiciaire, refuse de financer les Premières Nations pour défendre leur cause. Sur ce point, SNA a recommandé qu'une aide financière soit attribuée aux Premières Nations dont les revendications ont été rejetées pour fins de négociation afin de couvrir les coûts réels encourus pour les procédures au Tribunal<sup>62</sup>. De plus, SNA a suggéré le versement d'une aide financière aux Premières Nations pour soutenir leur cause lorsque le gouvernement fédéral demande un contrôle judiciaire.

## **c. Méthodes de financement**

Le Comité a été informé de difficultés liées aux méthodes de financement en place, telles que les accords de contribution, l'instabilité du financement et la façon dont le financement est fourni. Le TARR a signalé que les accords de financement qu'elle a avec le gouvernement fédéral comportent des difficultés étant donné que ceux-ci ne prévoient pas assez de temps pour la révision et la discussion des accords proposés<sup>63</sup>. Le TARR a aussi

---

59 [Mémoire](#) présenté par la Nation Anishinabek, 24 octobre 2017.

60 INAN, [Témoignages](#), 29 septembre 2017, 0820 (Luke Hunter).

61 [Mémoire](#) présenté par le Secrétariat de la Nation algonquaine, 26 octobre 2017.

62 *Ibid.*

63 [Mémoire](#) présenté par Treaty and Aboriginal Rights Research Centre of Manitoba.

indiqué que l'instabilité du financement nuit au travail de l'organisation et limite sa capacité d'effectuer le travail de recherche de manière efficace. Cam Stewart, directeur du TARR, a insisté sur les conséquences du financement instable :

Le fait que nous allons d'une année à l'autre signifie que nous n'avons pas une assise solide. Nous pouvons recruter du personnel, mais nous ne sommes pas certains de pouvoir le conserver l'année suivante, tout simplement, et cela influe sur tout. [...] Si nous avons une revendication dans nos livres et nous ne pouvons pas y donner suite l'année suivante parce que notre entente de financement est inadéquate, la communauté en souffre parce que la réclamation est mise de côté<sup>64</sup>.

À cet égard, le Comité a été informé de l'importance d'avoir un financement systématique pour des revendications particulières, à la fois à l'étape de la recherche et pour assurer la participation active des collectivités dans le processus de négociation<sup>65</sup>. Des témoins ont suggéré l'élaboration d'une structure de financement stable, à long terme prévoyant des ressources financières adéquates afin de permettre aux organisations de respecter leur mandat de recherche<sup>66</sup>, incluant des ententes de contribution ayant une durée de vie supérieure à un an<sup>67</sup>.

Les témoins ont aussi soulevé des problèmes quant à la forme que prend le financement par prêt relativement au processus de règlement des revendications particulières. Ceux-ci ont noté que la façon dont le financement est alloué fait obstacle à leur capacité de participer aux différentes étapes du processus et de régler leurs revendications. Le Comité a entendu que le financement par prêt empêche les Premières Nations de négocier sur un pied d'égalité avec le gouvernement fédéral, surtout lorsque le processus s'étend pendant plusieurs années<sup>68</sup>. Pour la Première Nation Mishkosiminiziibiing, qui mène des négociations depuis approximativement neuf ans, l'accumulation de la dette a eu « de sérieuses conséquences » sur sa « capacité d'emprunter pour les infrastructures et le logement », en plus de nuire à la prestation des services dans la collectivité<sup>69</sup>. De plus, le « financement par prêt peut même inciter la Première Nation à accepter un règlement au rabais juste pour régler la dette<sup>70</sup> ». À cette fin, M. Hunter a suggéré qu'une partie du

---

64 INAN, [Témoignages](#), 26 octobre 2017, 1300 (Cam Stewart).

65 INAN, [Témoignages](#), 25 septembre 2017, 1140 (Debbie Abbott).

66 INAN, [Témoignages](#), 26 octobre 2017, 1210 (Cam Stewart); [mémoire](#) présenté par British Columbia Specific Claims Working Group, 26 octobre 2017.

67 INAN, [Témoignages](#), 26 octobre 2017, 1305 (Cam Stewart).

68 [Mémoire](#) présenté par la Première Nation Mishkosiminiziibiing (Big Grassy), 19 octobre 2017.

69 INAN, [Témoignages](#), 26 octobre 2017, 1240 (Glenn Archie).

70 *Ibid.*



financement devrait être sous forme de subventions et que les montants accordés soient déterminés à la fois par le gouvernement fédéral et les Premières Nations visées<sup>71</sup>. Un autre témoin a suggéré la création d'une méthode de paiements anticipés au moment où le gouvernement fédéral accepte de négocier une revendication, prouvant « la bonne foi du Canada, en plus de donner une certaine impulsion aux négociations<sup>72</sup> ».

Qui plus est, lorsque le Comité a visité la Première Nation de Tsawwassen, qui a déposé une revendication particulière avec 17 autres Premières Nations, des représentants ont soulevé des problèmes en lien au processus actuel pour l'allocation des prêts de négociation : le gouvernement fédéral aurait indiqué qu'il n'acceptait de négocier que sous la condition que toutes les communautés impliquées soient présentes à la table de négociation. La Première Nation de Tsawwassen a affirmé le processus de négociation de la revendication a ralenti en raison du fait que l'actuel mécanisme de financement ne prévoit pas de prêts pour toutes les communautés ayant des intérêts sur la même revendication<sup>73</sup>.

### C. Évaluation des revendications particulières

Des témoins ont signalé que les critères d'évaluation des revendications ainsi que l'approche du gouvernement fédéral dans les étapes initiales du processus font obstacle à l'accès qu'ont les Premières Nations au processus ainsi qu'au règlement des revendications particulières.

En ce qui concerne les critères d'évaluation, le Comité a été informé de la portée limitée des revendications admissibles en vertu de la politique sur les revendications particulières, et que les exclusions dans la politique fédérale constituent un problème de longue date. À ce sujet, M. Hunter a affirmé que l'exclusion des revendications relatives à l'éducation et aux « droits conférés par traité relativement à des activités susceptibles d'être exercées de façon continue et variable, notamment des droits de récolte<sup>74</sup> » constituent des exclusions « arbitraire[s] et injuste[s]<sup>75</sup> ». Il a recommandé l'élargissement de la portée de la politique fédérale afin d'y inclure les revendications se fondant sur les relations et l'équité, une

---

71 INAN, *Témoignages*, 29 septembre 2017, 0820 (Luke Hunter).

72 INAN, *Témoignages*, 26 octobre 2017, 1245 (Glenn Archie).

73 Tiré des notes de l'analyste du Comité à l'occasion de la visite à Delta, en Colombie-Britannique, le 25 septembre 2017.

74 AANC, *Politique sur les revendications particulières et Guide sur le processus de règlement*.

75 INAN, *Témoignages*, 29 septembre 2017, 0820 (Luke Hunter).

approche qu'il dit « fondée sur l'égalité [et qui] concorde avec l'honneur de la Couronne et l'objectif primordial d'en arriver à la réconciliation<sup>76</sup> ».

Les témoins ont aussi fait part de diverses préoccupations quant à l'approche du gouvernement fédéral dans les étapes initiales du processus, soit les critères liés à la norme minimale précédant l'évaluation, le processus d'évaluation des demandes de revendications, le calcul de la valeur des revendications, ainsi que la pratique d'acceptations partielles. Comme l'a déclaré le chef Jim Bear de la Brokenhead Ojibway Nation, lorsqu'un dossier est évalué, celui-ci « est examiné par des gens qui, selon [lui], ont une obligation, mais le processus n'est pas juste pour la Première Nation parce qu'elle ne participe aucunement à la décision<sup>77</sup> ».

### **a. Norme minimale**

Le Comité a entendu que la norme minimale actuelle affecte le processus de préparation des revendications particulières pour les Premières Nations. Des témoins ont indiqué que cette norme minimale augmente la charge de travail d'organismes de recherche déjà confrontés à une diminution du financement et à des retards dans le dépôt des demandes. M<sup>me</sup> Chapman a d'ailleurs souligné que la norme minimale exige souvent des critères superficiels « qui n'ont pas d'effet sur la validité de la revendication adressée par la nation en question<sup>78</sup> ». Pour remédier à ces problèmes, la Nation Anishinabek a recommandé l'élimination de la norme minimale qu'elle qualifie de « déraisonnable<sup>79</sup> ».

### **b. Indépendance du processus**

De nombreux témoins ont mis en doute l'indépendance du processus de règlement des revendications particulières. L'APN a signalé que les Premières Nations ont depuis un certain temps critiqué le processus de règlement des revendications particulières, « soulignant [que le processus] manquait d'impartialité et s'opposant au fait que le Canada contrôlait le processus de règlement des revendications<sup>80</sup> ». Le Tribunal des revendications particulières a été créé comme organe indépendant, mais le Comité a entendu que les Premières Nations continuent de voir un « conflit d'intérêts » dans le processus puisque « le Canada assume le rôle de juge, de jury et de banquier à l'égard de revendications

---

76 *Ibid.*

77 INAN, *Témoignages*, 27 septembre 2017, 1010 (chef Jim Bear).

78 INAN, *Témoignages*, 25 septembre 2017, 1330 (Morgan Chapman).

79 *Mémoire* présenté par la Nation Anishinabek, 24 octobre 2017.

80 *Mémoire* présenté par l'Assemblée des Premières Nations, 27 octobre 2017.



présentées à son encontre<sup>81</sup> ». Les témoins ont identifié des exemples spécifiques où ils ont perçu qu'il y avait un conflit d'intérêts, notamment en ce qui a trait à l'évaluation des revendications et à la médiation. Ainsi, Jody Woods a dit que : « Dès que nous soumettons une revendication, le Canada en détermine la validité pour approuver l'accès au fonds de négociation et pour décider si la revendication donnera lieu à des négociations complètes et équitables<sup>82</sup> ». Plusieurs témoins ont souligné que cette pratique se fait au détriment des Premières Nations et crée un déséquilibre qui va à l'encontre de la réconciliation<sup>83</sup>. Sur la question de la médiation, l'APN a expliqué que « la situation de conflit d'intérêts s'est envenimée » pour le Canada depuis qu'AANC administre les services en la matière<sup>84</sup>. Pour cette raison, la médiation n'est pas vue comme un processus indépendant et peu de Premières Nations y recourent<sup>85</sup>.

Afin d'éliminer ces préoccupations, des témoins ont recommandé que le gouvernement fédéral se retire du processus d'évaluation et qu'un organisme indépendant soit mis en place afin d'assurer un processus véritablement impartial<sup>86</sup>. En plus de la mise en place d'un organe indépendant chargé de l'évaluation, le British Columbia Specific Claims Working Group a recommandé que sa création soit faite « dans le cadre d'un partenariat à parts égales avec les nations autochtones<sup>87</sup> ». À cette fin, l'APN a souligné l'importance de prévoir des fonds fédéraux pour l'élaboration d'un tel organisme indépendant pour que celui-ci soit « en mesure de gérer et de financer tous les aspects du processus, y compris la recherche, les mémoires, les négociations et la médiation<sup>88</sup> ».

### c. **Transparence du processus d'évaluation**

Parallèlement aux préoccupations soulevées quant à l'indépendance du processus d'évaluation, les témoins ont aussi soulevé que le niveau de transparence dans l'évaluation des revendications particulières pose problème. M<sup>me</sup> Chapman a soulevé qu'auparavant, son cabinet entretenait des relations avec des employés du Ministère et assurait des suivis

---

81 [Mémoire](#) présenté par le British Columbia Specific Claims Working Group, 26 octobre 2017.

82 INAN, [Témoignages](#), 25 septembre 2017, 0940 (Jody Woods).

83 INAN, [Témoignages](#), 27 septembre 2017, 0815 (grand chef Arlen Dumas); INAN, [Témoignages](#), 26 octobre 2017, 1110 (chef Wayne McKenzie); [mémoire](#) présenté par le Secrétariat de la Nation algonquine, 26 octobre 2017.

84 [Mémoire](#) présenté par l'Assemblée des Premières Nations, 27 octobre 2017.

85 [Mémoire](#) présenté par l'Assemblée des Premières Nations, 27 octobre 2017; INAN, [Témoignages](#), 17 octobre 2017, 1110 (Michael Ferguson).

86 INAN, [Témoignages](#), 26 octobre 2017, 1215 (Cam Stewart).

87 [Mémoire](#) présenté par British Columbia Specific Claims Working Group, 26 octobre 2017.

88 [Mémoire](#) présenté par l'Assemblée des Premières Nations, 27 octobre 2017.

quant aux motifs pour lesquels une revendication n'était pas acceptée pour négociation. Toutefois, ces discussions n'ont pas eu lieu depuis une dizaine d'années<sup>89</sup>. Des témoins ont indiqué que les normes d'admissibilité des revendications ne sont pas bien communiquées, faisant en sorte que les collectivités ne comprennent pas toujours les critères appliqués dans l'évaluation de leurs revendications<sup>90</sup>. Le chef Stacey Laforme de la Mississaugas of the New Credit First Nation a ainsi expliqué la frustration vécue par sa communauté :

Il n'y a essentiellement aucun dialogue dans le cadre de l'étape d'évaluation du gouvernement. [...] Il n'y a aucun dialogue jusqu'à ce que l'on nous informe qu'une décision a été prise. C'est un problème. Cette façon de procéder crée une relation conflictuelle plutôt qu'une relation de collaboration<sup>91</sup>.

À ce sujet, Debbie Abbott a recommandé que le gouvernement fédéral communique directement avec les Premières Nations visées afin de partager des idées sur des moyens de faire avancer les demandes de revendications particulières<sup>92</sup>. La Nation Anishinabek a pour sa part suggéré que le gouvernement fédéral rencontre chaque demandeur « pour examiner et évaluer l'évolution des revendications avant leur présentation et fournir des conseils à cet égard<sup>93</sup> ».

#### **d. Calcul de la valeur des revendications**

Lors de l'examen d'une revendication particulière, le gouvernement fédéral entreprend d'évaluer la valeur des revendications pour fins d'indemnisation. Des témoins ont signalé que la façon dont procède le gouvernement fédéral pour le calcul de la valeur des revendications a une incidence directe sur la négociation et le règlement de celles-ci.

L'une de ces préoccupations relève de la formule appelée « 80-20 ». Cette formule calcule la valeur des revendications particulières selon quatre-vingts pour cent à taux simple et vingt pour cent à taux composé. Le chef Jean-Guy Whiteduck de la Première Nation Kitigan Zibi Anishinabeg a indiqué que ces taux ne favorisent pas les Premières Nations<sup>94</sup>. Le chef R. Donald Maracle des Mohawks de la baie de Quinte a souligné que bien que le Tribunal des revendications particulières ait l'an dernier rejeté cette méthode de calcul<sup>95</sup>, il importe

---

89 INAN, *Témoignages*, 25 septembre 2017, 1330 (Morgan Chapman).

90 INAN, *Témoignages*, 29 septembre 2017, 1035 (Philippe White-Cree).

91 INAN, *Témoignages*, 29 septembre 2017, 1045 (chef Stacey Laforme).

92 INAN, *Témoignages*, 25 septembre 2017, 1140 (Debbie Abbott).

93 *Mémoire* présenté par la Nation Anishinabek, 24 octobre 2017.

94 INAN, *Témoignages*, 24 octobre 2017, 1105 (chef Jean-Guy Whiteduck).

95 *Premières Nations Huu-Ay-Aht c. Sa Majesté la Reine du chef du Canada*, 2016 TRPC 14.



que le gouvernement fédéral communique avec les Premières Nations la méthode de calcul utilisée afin que celles-ci puissent savoir à quoi s'attendre lors des négociations<sup>96</sup>.

Outre la formule pour calculer la valeur des revendications, des témoins ont aussi exprimé des préoccupations quant à la manière dont la valeur assignée aux revendications affecte les négociations. Le Comité a entendu que les demandes de revendications particulières étant évaluées à moins de trois millions de dollars comportent des désavantages importants, dont l'impossibilité de négocier et l'envoi d'offres rigides qui sont à prendre ou à laisser. Le Conseil tribal de la Nation Nlaka'pamux a indiqué que ces offres n'ont « aucunement favorisé [le] règlement » et que cette approche nuit à la crédibilité du processus de règlement des revendications particulières<sup>97</sup>.

À l'inverse, certaines revendications sont évaluées à une valeur supérieure à 150 millions de dollars. La politique sur les revendications particulières indique que la ministre doit d'abord obtenir un mandat distinct avant d'accepter ces revendications pour la négociation<sup>98</sup>. Les témoins ont toutefois soulevé des problèmes liés à cette limite fixée par le gouvernement fédéral, signalant notamment que le plafond de 150 millions de dollars « est trop bas » et fait en sorte que plusieurs Premières Nations doivent se tourner vers le processus judiciaire<sup>99</sup>. Les témoins ont aussi soulevé des préoccupations face aux terres visées par les revendications de grande valeur qui restent inactives et au fait que ces terres continuent d'être exploitées par des tiers pendant ce temps<sup>100</sup>. La Nation Anishinabek a recommandé à cet égard qu'un processus pour régler les demandes de plus de 150 millions de dollars soit mis en place en collaboration avec les Premières Nations<sup>101</sup>.

### e. Acceptations partielles

Le Comité a entendu que le gouvernement fédéral accepte parfois pour la négociation des parties d'une revendication seulement. Des témoins ont indiqué que dans ces situations, ils peuvent négocier leur revendication, à condition que la Première Nation accepte de renoncer au droit de faire valoir les autres aspects se trouvant dans leur revendication. Dans cette optique, un témoin a déclaré que « le Canada est d'accord pour négocier à condition que la Première Nation accepte de ne pas négocier<sup>102</sup> ». Les témoins ont soulevé

---

96 INAN, *Témoignages*, 29 septembre 2017, 1000 (chef R. Donald Maracle).

97 *Mémoire* présenté par le Conseil tribal de la Nation Nlaka'pamux, octobre 2017.

98 AANC, *Politique sur les revendications particulières et Guide sur le processus de règlement*.

99 INAN, *Témoignages*, 29 septembre 2017, 0935 (Ryan Lake).

100 *Mémoire* présenté par British Columbia Specific Claims Working Group, 26 octobre 2017.

101 *Mémoire* présenté par la Nation Anishinabek, 24 octobre 2017.

102 INAN, *Témoignages*, 25 septembre 2017, 1335 (Morgan Chapman).

que les acceptations partielles entraînent à leur tour certains problèmes : elles ont pour effet de réduire la valeur des revendications, qui deviennent souvent des revendications de faible valeur (en deçà de trois millions de dollars) ne pouvant ainsi pas faire l'objet de négociations<sup>103</sup>. De plus, elles mènent les Premières Nations à prendre les éléments de leur revendication initiale qui ont été rejetés et à les soumettre à nouveau en tant que revendications distinctes, ce qui amplifie le travail de préparation et ajoute au nombre de revendications particulières non réglées<sup>104</sup>. Les témoins ont recommandé que cessent les pratiques d'acceptations partielles.

## D. Négociation des revendications particulières

Afin de débiter les négociations, la ministre doit d'abord accepter une revendication particulière et la Première Nation doit accepter de participer. Si la ministre confirme qu'une demande de revendication particulière fera l'objet de négociations, et que la Première Nation indique qu'elle est disposée à entamer les négociations selon les termes précisés dans l'avis d'acceptation du ministre, les négociations suivront. Des témoins ont toutefois exprimé des préoccupations face au cadre de négociation actuel et à l'approche adoptée par le gouvernement fédéral dans le processus de négociation, ainsi qu'à l'accès aux services de médiation. À cet égard, le chef Martin Dufour de la Première Nation des Innus Essipit a affirmé que :

Le principal changement que nous souhaitons est un changement de mentalité. Au lieu d'aborder les revendications particulières dans un contexte d'adversité où le Canada cherche d'abord à limiter sa responsabilité, nous souhaitons qu'une approche compatible avec la relation distinctive et continue existe entre nos nations<sup>105</sup>.

### a. Approche et cadre de négociation

Des témoins ont relaté l'expérience qu'ils ont vécue dans le processus de négociation des revendications particulières, et ont déclaré que l'approche du gouvernement fédéral ainsi que le cadre de négociation actuel font obstacle au règlement des revendications<sup>106</sup>. Des témoins ont indiqué que les négociations se déroulent selon les conditions établies par le gouvernement fédéral<sup>107</sup>. Le chef Bear a affirmé que l'atmosphère lors des séances de

---

103 [Mémoire](#) présenté par British Columbia Specific Claims Working Group, 26 octobre 2017.

104 INAN, [Témoignages](#), 25 septembre 2017, 1335 (Morgan Chapman); [mémoire](#) présenté par la Nation Anishinabek, 24 octobre 2017; [mémoire](#) présenté par le Conseil tribal de la Nation Nlaka'pamux, octobre 2017.

105 INAN, [Témoignages](#), 28 septembre 2017, 1005 (chef Martin Dufour).

106 INAN, [Témoignages](#), 29 septembre 2017, 1050 (chef Stacey Laforme).

107 INAN, [Témoignages](#), 27 septembre 2017, 0830 (grand chef Nelson Genaille).



négociation était « très conflictuelle<sup>108</sup> », et que « les coutumes de la Première Nation sont presque entièrement absentes<sup>109</sup> ». Un autre témoin a indiqué que les règles strictes relatives au processus de négociation ne permettent pas aux représentants d'informer leurs membres à propos du statut des négociations, ceci ayant pour effet de « nuire aux relations internes et externes<sup>110</sup> ».

D'autre part, le chef Maracle a noté que bien que des contraintes persistent, il a constaté « une approche plus créative dans le cadre des négociations<sup>111</sup> ». Pour y parvenir cependant, les témoins ont souligné l'importance de voir un plus grand engagement de la part du gouvernement fédéral dans son approche de négociation et de modifier le processus actuel afin de promouvoir les relations continues qui existent entre les nations<sup>112</sup>.

Un autre témoin a indiqué qu'il est problématique que les séances de négociations se déroulent dans les villes plutôt que dans les communautés<sup>113</sup>. Sur ce dernier point, il a été suggéré que les fonctionnaires des ministères concernés viennent dans les communautés et s'adressent directement aux membres de celles-ci<sup>114</sup>, car « [l]a résolution de ces griefs nécessite un engagement sur le terrain<sup>115</sup> ».

## **b. Recours à la médiation**

Bien qu'AANC s'était engagé à faciliter le recours à la médiation pour le règlement des revendications particulières conformément aux objectifs du Plan d'action, le Comité a été informé que ces services ne sont pas utilisés<sup>116</sup>. Michael Ferguson, Vérificateur général du Canada, a soulevé lors de sa comparution devant le Comité que le recours très limité à la médiation constitue un obstacle qui nuit au règlement des revendications. M. Ferguson a indiqué que « comme le service avait été créé au Ministère même, les Premières Nations ne considéraient pas qu'il était vraiment indépendant. Par conséquent, elles n'y ont eu

---

108 INAN, [Témoignages](#), 27 septembre 2017, 0920 (chef Jim Bear).

109 INAN, [Témoignages](#), 27 septembre 2017, 1010 (chef Jim Bear).

110 INAN, [Témoignages](#), 29 septembre 2017, 1050 (chef Stacey Laforme).

111 INAN, [Témoignages](#), 29 septembre 2017, 0920 (chef R. Donald Maracle).

112 INAN, [Témoignages](#), 28 septembre 2017, 1005, (chef Martin Dufour).

113 INAN, [Témoignages](#), 29 septembre 2017, 1050 (chef Stacey Laforme).

114 INAN, [Témoignages](#), 26 octobre 2017, 1220 (Patricia Myran).

115 INAN, [Témoignages](#), 25 septembre 2017, 1140 (Debbie Abbott).

116 Bureau du vérificateur général du Canada, [Rapport 6 – Les revendications particulières des Premières Nations – Affaires autochtones et du Nord Canada](#).

recours qu'une seule fois dans la période que nous avons examinée<sup>117</sup> ». Pour sa part, M<sup>me</sup> Chapman a soulevé que l'accès restreint aux services de médiation pour les demandes de revendications rejetées pour négociation relève du fait que le gouvernement fédéral refuse d'y participer, pour motif que celui-ci a déjà refusé de négocier<sup>118</sup>. L'APN a notamment recommandé que des services de médiation soient inclus dans le mandat d'un organisme indépendant qui serait responsable de gérer et financer tous les aspects du processus de règlement des revendications particulières<sup>119</sup>.

## E. Règlement des revendications particulières

La politique sur les revendications particulières précise que l'indemnisation pour les pertes et dommages qu'une Première Nation subit est déterminée selon certains critères établis. Lorsqu'il est prouvé que certaines terres n'ont jamais été cédées ou prises légalement, la politique prévoit que l'indemnisation peut prendre la forme d'une « restitution des terres en question ou par le paiement de leur valeur au moment du règlement<sup>120</sup> ».

Comme l'a affirmé le chef Isadore Day, le retour des terres constitue le but ultime et une priorité pour les Premières Nations<sup>121</sup>. Plusieurs témoins ont cependant fait valoir que le régime d'indemnisation actuel n'est ni intégral ni adéquat vu que la pratique de restitution des terres est pratiquement inexistante et que la réparation pour les torts causés se limite au versement d'indemnités de nature pécuniaire. Selon le chef Maracle, le gouvernement fédéral ne tient pas compte de la possibilité de restituer des terres comme le prévoit la politique fédérale. Pourtant, le chef Maracle a indiqué qu'il s'agirait là d'un manque de clarification dans les directives données aux négociateurs en ce qui concerne l'indemnisation par la restitution des terres, et a recommandé des éclaircissements de la part de la ministre afin d'informer le personnel au sein du Ministère de l'étendue de cette forme de compensation comme le prévoit la politique fédérale<sup>122</sup>.

Dans le même ordre d'idée, la Première Nation des Innus Essipit a indiqué qu'il importe que le mécanisme de réparation dépasse l'indemnité de nature pécuniaire<sup>123</sup>. M. Chalout a affirmé à ce sujet que :

---

117 INAN, *Témoignages*, 17 octobre 2017, 1110, (Michael Ferguson).

118 INAN, *Témoignages*, 25 septembre 2017, 1340 (Morgan Chapman).

119 *Mémoire* présenté par l'Assemblée des Premières Nations, 27 octobre 2017.

120 AANC, *Politique sur les revendications particulières et Guide sur le processus de règlement*.

121 INAN, *Témoignages*, 29 septembre 2017, 0805 (chef Isadore Day).

122 INAN, *Témoignages*, 29 septembre 2017, 1015 (chef R. Donald Maracle).

123 *Mémoire* présenté par la Première Nation des Innus Essipit.



La réparation n'est pas intégrale, et c'est là que le bât blesse. Le cadre restreint de la politique sur les revendications particulières et de la *Loi sur le Tribunal des revendications particulières* ne prévoit pas d'autres formes d'indemnisation qu'une somme d'argent. On ne prévoit pas de remède réhabilitant, pas d'excuses, pas de regrets ni même de doutes, et encore moins de garanties que de telles erreurs ne se reproduiront pas. Il n'y a rien pour panser les blessures et réparer l'injustice<sup>124</sup>.

À cette fin, la Première Nation des Innus Essipit a recommandé la mise en place de méthodes alternatives et complémentaires de réparation permettant de « soutenir une forme de reconnaissance pour les torts passés<sup>125</sup> », par exemple, par des excuses publiques. Celle-ci a d'ailleurs suggéré que ces formes de compensation soient de nature non pécuniaire et établies selon les principes suivant : la compensation, la restitution, la réhabilitation, la satisfaction et la prévention. Subsidiairement, la Première Nation des Innus Essipit a indiqué que si la compensation financière constitue la seule avenue possible, les montants devraient refléter le préjudice subi et la nature du manquement, et ne pas se limiter à l'indemnisation calculée selon les principes de l'expropriation<sup>126</sup>.

Des témoins ont aussi informé le Comité d'obstacles entourant la mise en œuvre des ententes sur les droits fonciers issus de traités (DFIT)<sup>127</sup>. Les DFIT forment une catégorie de revendications particulières selon lesquelles la Couronne n'a pas fourni les terres promises par les traités. Suite à un processus de négociation et à une entente sur un accord de règlement, une Première Nation peut acheter des terres selon le principe de vente de gré à gré, ou elle peut choisir des terres inoccupées fédérales ou provinciales/territoriales. La Première Nation peut ensuite ajouter ces terres à sa réserve en vertu de la politique fédérale sur les ajouts aux réserves. Il importe de souligner que ce processus est distinct de celui des revendications particulières et qu'il se produit après la conclusion d'un accord sur le règlement d'une revendication particulière<sup>128</sup>.

Le Comité a entendu que le processus d'ajout aux réserves comporte des défis importants pour les Premières Nations : le grand chef Sheila North Wilson de Manitoba Keewatinowi Okimakanak Inc. a caractérisé le processus de « long et ardu » et a indiqué qu'elle doute que celui-ci permette « d'accroître de façon significative la superficie de la totalité des

---

124 INAN, *Témoignages*, 28 septembre 2017, 1000 (Marc Chaloult).

125 *Ibid.*

126 *Ibid.*

127 La vaste majorité des DFIT (90 %) proviennent du Manitoba et de la Saskatchewan. Dans ces provinces, des ententes-cadres ont été conclues entre la province et le Canada pour la répartition de terres afin de régler une revendication de DFIT et de convertir ces terres en réserves : Affaires autochtones et du Nord Canada, *Droits fonciers issus de traités*.

128 *Ibid.*

terres de réserve des Premières Nations du Manitoba ou de l'ensemble du pays<sup>129</sup> ». Le chef Bear a quant à lui identifié plusieurs obstacles au processus, notamment l'attribution insuffisante de terres, les obstacles à la sélection et à l'acquisition des terres, les intérêts des tiers, les relations avec les municipalités, la perte de l'usage et de possibilités sur les terres, ainsi que la longueur et la complexité du processus d'ajout aux réserves<sup>130</sup>. À cet égard, le chef Bear a indiqué que :

Nous vivons aussi dans une région où nous sommes forcés de créer des réserves satellites et de jouer le jeu interminable de la création de réserves, ce qui continue de remettre à plus tard l'utilisation de nos terres et les profits que nous pouvons en tirer<sup>131</sup>.

En regard à la longueur du processus d'ajout aux réserves, le Comité a été informé lors de sa visite à Winnipeg que moins de la moitié des terres que les Premières Nations peuvent choisir ou acheter en fonction de l'Entente-cadre sur les DFIT au Manitoba ont été sélectionnées pour être ajoutées aux réserves<sup>132</sup>, et qu'il faut en moyenne huit ans pour conclure le processus. Loreta Ross, commissaire du Treaty Relations Commission of Manitoba, a aussi fait remarquer que le long processus a pour effet de nuire au développement économique en raison des opportunités économiques manquées<sup>133</sup>.

La Première Nation de Salt River, qui a signé un accord de règlement relatif aux DFIT et qui a obtenu des terres de réserve en 2008, a fait part au Comité des effets néfastes d'avoir été sans assise territoriale pendant les nombreuses années précédant la signature de leur entente. Sans assise territoriale, la Première Nation de Salt River a affirmé que la génération actuelle n'a notamment pas pu bénéficier de lieu de rassemblement et a subi « de graves préjudices sur le plan de la langue et de la culture<sup>134</sup> ». En outre, la Première Nation de Salt River a soulevé des préoccupations quant à la mise en œuvre de ces accords de règlement, notamment du fait qu'elle a récemment appris que le gouvernement fédéral n'a pas été en mesure de mettre de côté toutes les terres choisies comme terres de réserves, comme le prévoyait l'entente<sup>135</sup>.

---

129 INAN, *Témoignages*, 27 septembre 2017, 0805 (grand chef Sheila North Wilson).

130 INAN, *Témoignages*, 27 septembre 2017, 0915; 0920 (chef Jim Bear).

131 INAN, *Témoignages*, 27 septembre 2017, 0915 (chef Jim Bear).

132 Tiré des notes de l'analyste du Comité à l'occasion de la visite à Winnipeg, au Manitoba, le 27 septembre 2017.

133 *Ibid.*

134 Mémoire présenté par la Première Nation de Salt River, 26 octobre 2017.

135 *Ibid.*



Par ailleurs, le chef Maracle a signalé que la politique d'ajout aux réserves est problématique, car il est « déraisonnable de s'attendre à ce que [la] communauté rachète ses propres terres » et parce que la décision d'ajouter des terres aux réserves revient aux fonctionnaires du Ministère, traitant ainsi « les terres indiennes comme s'il s'agissait d'un simple enjeu stratégique au lieu de reconnaître les droits ancestraux issus de traités des peuples autochtones protégés par la Constitution<sup>136</sup> ». Certains témoins, dont Ryan Lake, ont fait comprendre que les problèmes liés au chevauchement des compétences entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux peuvent occasionner des difficultés au chapitre du règlement des revendications<sup>137</sup>.

## F. Tribunal des revendications particulières

Le Comité a été informé lors des audiences qu'en règle générale, les témoins sont d'avis que le Tribunal des revendications particulières fonctionne et a « atteint les objectifs qu'il s'était fixés<sup>138</sup> ». Toutefois, certaines préoccupations demeurent: des témoins ont soulevé le fait que les procédures au Tribunal sont « tout aussi longues et ardues<sup>139</sup> » et que certaines Premières Nations hésitent à s'adresser au Tribunal en raison du fait que ses règles de pratique et son processus décisionnel ne tiennent pas compte des lois et processus des Premières Nations<sup>140</sup>.

En ce qui concerne la relation entre les parties pendant les procédures devant le Tribunal, des témoins ont indiqué que celle-ci est entachée par « l'attitude de confrontation et d'adversité<sup>141</sup> » qu'adopte le gouvernement fédéral lors du processus, notamment en s'efforçant de renverser chaque élément de preuve présenté par les Premières Nations<sup>142</sup>. La Première Nation des Innus Essipit a noté que le gouvernement fédéral emprunte une position intransigeante et que, « [a]u lieu de simplifier et d'alléger la procédure, le Canada contribue à augmenter le fardeau en niant systématiquement tout élément susceptible de lui nuire<sup>143</sup> », une attitude qui selon les témoins contredit les enseignements de la Cour suprême du Canada en matière de flexibilité dans la procédure relative à la preuve en droit

---

136 INAN, [Témoignages](#), 29 septembre 2017, 0925 (chef R. Donald Maracle).

137 INAN, [Témoignages](#), 29 septembre 2017, 0930 (Ryan Lake).

138 INAN, [Témoignages](#), 29 septembre 2017, 0935 (Ryan Lake).

139 INAN, [Témoignages](#), 28 septembre 2017, 0950 (chef Martin Dufour).

140 INAN, [Témoignages](#), 27 septembre 2017, 0815 (grand chef Arlen Dumas); INAN, [Témoignages](#), 29 septembre 2017, 0850 (Luke Hunter).

141 [Mémoire](#) présenté par la Première Nation des Innus Essipit.

142 INAN, [Témoignages](#), 26 octobre 2017, 1305 (Glenn Archie).

143 [Mémoire](#) présenté par la Première Nation des Innus Essipit.

autochtone<sup>144</sup>. Sur ce point, Glenn Archie a déclaré qu'il s'agit là d'un obstacle de taille pour les Premières Nations qui n'ont parfois que peu de temps pour produire la preuve requise, un travail pouvant s'avérer difficile lorsque la preuve est fondée sur les témoignages des aînés<sup>145</sup>.

Des témoins ont en outre signalé que le Tribunal pourrait jouer un plus grand rôle dans l'évaluation et la détermination des revendications particulières. M<sup>me</sup> Chapman est d'avis que les Premières Nations devraient être en mesure de saisir le Tribunal de leur revendication particulière sans avoir à attendre trois ans et sans nécessiter la permission du ministre pour ce faire<sup>146</sup>. En ce qui a trait au rôle du Tribunal, le juge Harry Slade, président du Tribunal, s'est montré critique face aux programmes gouvernementaux conçus pour répondre aux revendications particulières, affirmant que les questions d'« honneur de la Couronne » et de relation fiduciaire entre l'État et les peuples autochtones « relèvent davantage de la justice<sup>147</sup> ».

En plus du rôle du Tribunal dans le processus de règlement des revendications particulières, des témoins ont indiqué que celui-ci devrait jouir d'un pouvoir accru dans l'octroi de compensation. M<sup>me</sup> Chapman a recommandé que le Tribunal soit doté du pouvoir « de réduire ou d'éliminer le solde impayé des prêts engagés en raison des manœuvres dilatoires et des revirements de politique du gouvernement fédéral ou de sa mauvaise foi dans les négociations<sup>148</sup> ». La Première Nation des Innus Essipit a d'ailleurs indiqué que les pouvoirs de réparation du Tribunal devraient entre autres inclure des formes de compensation qui tient compte des principes souples de la justice réparatrice<sup>149</sup>. En ce qui concerne la réparation monétaire, M<sup>e</sup> Lake a souligné que la limite de 150 millions de dollars d'indemnité pécuniaire que peut accorder le Tribunal ne suffit pas pour compenser les dommages subis par les Premières Nations<sup>150</sup>.

Des préoccupations liées à l'accès aux services de médiation ont à nouveau été soulevées par les témoins dans le contexte du processus de règlement des revendications particulières au Tribunal<sup>151</sup>. Sur ce point, le juge Slade a constaté que « l'existence même

---

144 *Ibid.*

145 INAN, [Témoignages](#), 26 octobre 2017, 1310 (Glenn Archie).

146 INAN, [Témoignages](#), 25 septembre 2017, 1340 (Morgan Chapman).

147 INAN, [Témoignages](#), 19 octobre 2017, 1215 (le juge Harry Slade).

148 INAN, [Témoignages](#), 25 septembre 2017, 1340 (Morgan Chapman).

149 [Mémoire](#) présenté par la Première Nation des Innus Essipit, 27 septembre 2017.

150 INAN, [Témoignages](#), 29 septembre 2017, 0920 (Ryan Lake).

151 INAN, [Témoignages](#), 29 septembre 2017, 0940 (Ryan Lake).



du tribunal est une façon de reconnaître l'intérêt de la médiation, et celui-ci a le pouvoir de promulguer les règles dans ce domaine<sup>152</sup> ». Il a d'ailleurs indiqué que dans les litiges civils, plus de quatre-vingt-dix pour cent des plaintes déposées sont réglées grâce au mode alternatif de règlement des différends, comme la médiation, et que sans ces services, les cours de justice « seraient complètement engorgées<sup>153</sup> ». Le juge Slade a cependant affirmé que le gouvernement est peu enclin à négocier ou à participer au processus de médiation pour les revendications qui ont été rejetées par la ministre. Selon lui, « [c]ela revient à traiter toutes les revendications en présumant qu'elles sont dépourvues de fondement, ce qui semble aller à l'encontre de l'objectif de réconciliation<sup>154</sup> ». M<sup>me</sup> Chapman a d'ailleurs suggéré d'élargir les pouvoirs du Tribunal en ce qui concerne la médiation, notant que le gouvernement fédéral s'est par le passé montré réticent à accepter de participer au processus de médiation<sup>155</sup>.

En ce qui a trait à la longueur du processus devant le Tribunal, le juge Slade a soulevé des éléments qui font obstacle au règlement des revendications particulières et qui contribuent à la longueur du processus. Celui-ci a notamment affirmé qu'il y a un manque de transparence dans les pratiques adoptées par le gouvernement fédéral à l'étape d'évaluation des revendications. Il a affirmé que ce manque de transparence a une incidence au niveau du Tribunal, car le gouvernement fédéral, s'opposant à la présentation de rapports sur l'évaluation des revendications en invoquant le privilège de négociation, prolonge le processus et augmente les coûts, étant donné que la divulgation de la preuve doit recommencer du début. À cet égard, le juge Slade a proposé comme solution que le Tribunal ait accès au dossier complet de la Direction générale des revendications particulières. Selon le juge Slade, l'accès à ces informations pourrait ainsi permettre au Tribunal de conduire des évaluations préliminaires du bien-fondé des revendications, avec la volonté des parties, accélérant ainsi la procédure<sup>156</sup>.

---

152 INAN, *Témoignages*, 19 octobre 2017, 1210 (le juge Harry Slade).

153 INAN, *Témoignages*, 19 octobre 2017, 1215 (le juge Harry Slade).

154 *Mémoire* présenté par le Tribunal des revendications particulières Canada, 19 octobre 2017.

155 INAN, *Témoignages*, 25 septembre 2017, 1340 (Morgan Chapman).

156 *Mémoire* présenté par le Tribunal des revendications particulières Canada, 19 octobre 2017.

## CHAPITRE 3 : REVENDICATIONS TERRITORIALES GLOBALES

### A. Introduction

#### a. Politique sur les revendications territoriales globales

Les revendications territoriales globales concernent les « droits fonciers des Autochtones qui n'ont pas encore été définis par un traité ou une autre mesure juridique<sup>157</sup> ». En 1973, à la suite de l'arrêt Calder de la Cour suprême du Canada, qui confirmait que l'occupation historique du territoire par les peuples autochtones leur conférait des droits qui précèdent le peuplement européen, le gouvernement fédéral a produit une première politique relative aux ententes sur les revendications territoriales globales. L'objectif premier de cette politique, intitulée *Déclaration de 1973 sur les revendications des Indiens et des Inuit*, était de clarifier la propriété et la gestion des terres, « [en échangeant] des droits ancestraux non définis par un ensemble clairement défini de droits et d'avantages codifiés<sup>158</sup> » dans une entente négociée. En 1986, le gouvernement fédéral a apporté des changements importants à la politique, en élargissant la portée des questions négociables ainsi que les options permettant d'aborder les droits ancestraux sans recourir à leur extinction intégrale en échange d'un règlement.

L'approche du Canada dans la négociation des ententes sur les revendications territoriales globales a changé depuis la dernière mise à jour de la politique en 1986. C'est pourquoi les groupes autochtones ainsi que les gouvernements provinciaux et territoriaux ont longtemps demandé au gouvernement fédéral de renouveler sa politique au regard des droits ancestraux et des droits issus des traités. En juillet 2014, le gouvernement fédéral a annoncé de nouvelles mesures visant à faire progresser la négociation des traités, notamment une politique provisoire relative aux ententes sur les revendications territoriales globales. Selon AANC, la politique provisoire constitue un point de départ des discussions entre le Canada et ses partenaires autochtones sur le renouvellement de la politique sur les revendications territoriales globales<sup>159</sup>.

Les ententes découlant de la négociation de ces revendications (qu'on appelle aussi des « traités modernes ») portent sur des questions comme la propriété des terres ou des ressources, les récoltes et les espèces sauvages, l'autonomie gouvernementale, le développement économique et les transferts de capital. Les groupes autochtones et les

---

157 AANC, *Revendications globales*.

158 Mary C. Hurley, *Règlement des revendications territoriales globales*, Publication n° 2009-16-F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 21 septembre 2009.

159 AANC, *Le renouvellement de la Politique sur les revendications territoriales globales*, septembre 2014.



gouvernements ratifient ces ententes qui, généralement, font l'objet d'une loi leur donnant effet. Ces ententes sont protégées par la *Loi constitutionnelle de 1982*, notamment à l'article 35, qui reconnaît et confirme « les droits existants — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones du Canada<sup>160</sup> ». Dans *Nation haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*, la Cour suprême du Canada a énoncé que « [l]'article 35 promet la reconnaissance de droits » et qu'« [u]n processus de négociation honnête permet de concrétiser cette promesse et de concilier les revendications de souveraineté respectives<sup>161</sup> ». Dans le contexte des revendications territoriales globales, l'article 35 est particulièrement important puisque, comme l'a noté la Cour suprême, la Couronne n'a « pas seulement une obligation morale, mais une obligation légale de négocier de bonne foi dans le but de régler les revendications territoriales<sup>162</sup> ».

## b. Contexte

Depuis 1973, le Canada a signé 26 ententes de règlement de revendications territoriales globales avec différents groupes autochtones (une carte illustrant ces ententes est disponible en annexe à ce rapport). De ce nombre, 18 contiennent des dispositions relatives à l'autonomie gouvernementale. Présentement, le Canada est engagé dans un total de 46 processus de négociation de revendications territoriales globales, dont la majorité se trouve en Colombie-Britannique<sup>163</sup>. Selon Douglas Eyford, qui dirigea en 2014 un dialogue avec des groupes autochtones et des intervenants clés sur le renouvellement de la politique sur les revendications territoriales globales du Canada, il est peu probable que ce nombre augmente sous la politique actuelle<sup>164</sup>.

Plusieurs témoins ont rappelé au Comité que les traités issus des négociations de revendications territoriales globales sont uniques de par leur contenu et leur caractère constitutionnel<sup>165</sup>. Selon la présidente de Nunavut Tunngavik Inc., Aluki Kotierk, « [c]haque traité est [...] particulier et chaque partie autochtone parle pour son propre traité<sup>166</sup> ». Des témoins ont expliqué que le Canada devait cesser de traiter toutes les communautés autochtones de la même façon en ce qui a trait aux revendications territoriales globales<sup>167</sup>.

---

160 Gouvernement du Canada, *Lois constitutionnelles de 1867 à 1982*.

161 *Nation haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*, [2004] 3 RCS 511.

162 *Nation Tsilhqot'in c. Colombie-Britannique*, [2014] 2 RCS 257, référant à la décision dans *Nation haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*.

163 INAN, *Témoignages*, 19 septembre 2017, 1200 (Perry Billingsley).

164 INAN, *Témoignages*, 26 octobre 2017, 1220 (Douglas Eyford).

165 INAN, *Témoignages*, 25 septembre 2017, 1145 (Eva Clayton).

166 INAN, *Témoignages*, 19 octobre 2017, 1110 (Aluki Kotierk).

167 INAN, *Témoignages*, 23 octobre 2017, 0850 (Christopher Devlin).

Selon eux, en raison de la diversité qui existe entre les communautés de Premières Nations, Inuit et Métis, il ne peut y avoir une seule politique unique s'appliquant à tous sans distinction<sup>168</sup> puisque une telle politique globale risque de ne pas complètement capturer comment les négociations de revendications territoriales globales sont affectées par le contexte socioéconomique et géographique dans lequel se trouvent ces communautés<sup>169</sup>.

Le Comité est sensible à ces préoccupations et s'est efforcé de rencontrer, à travers le pays, les représentants de communautés de Premières Nations, d'Inuit et de Métis participant à différents types de revendications et à différentes phases de négociation. Si le Canada devait adopter une approche holistique et pangouvernementale pour le règlement des revendications territoriales globales, les témoins ont laissé entendre qu'elle devrait être suffisamment flexible afin de prendre en considération les spécificités propres à chaque communauté. Le Comité espère que ce rapport pourra contribuer positivement au renouvellement de la politique sur les revendications territoriales globales en résumant les problèmes soulevés par les témoins. La réconciliation nécessite des engagements réels dans un nombre de domaines, y compris la négociation et la mise en œuvre des traités modernes. Pour se réconcilier avec les peuples autochtones, le Canada devra notamment faire preuve de plus de flexibilité dans son approche aux négociations.

## **B. Préoccupations relatives aux revendications territoriales globales**

Comme l'a affirmé la Commission des traités de la Colombie-Britannique, « [u]n traité moderne, négocié de bonne foi et mis en œuvre honorablement, est la meilleure expression de la réconciliation<sup>170</sup> ». Il est essentiel de prendre en considération les préoccupations qu'ont les peuples autochtones à l'égard du processus puisque celles-ci peuvent ébranler leur confiance en la bonne foi du gouvernement pour parvenir à une entente. La présente section soulèvera les préoccupations mises de l'avant par les témoins relativement à la durée des négociations, laquelle est directement ou indirectement affectée par les mandats des négociateurs fédéraux, le chevauchement des revendications territoriales entre différents groupes autochtones et l'objectif du Canada d'obtenir le plus de certitude possible de la signature des traités modernes. Le Comité a entendu plusieurs témoins à propos de leur expérience du processus de négociation, qu'ils ont décrit comme

---

168 INAN, [Témoignages](#), 26 octobre 2017, 1130 (chef Harry St. Denis).

169 [Mémoire](#) présenté par le Conseil de la nation Atikamekw, 28 septembre 2017.

170 [Mémoire](#) présenté par la Commission des traités de la Colombie-Britannique, 25 septembre 2017.



« complexe, coûteux et politiquement difficile<sup>171</sup> ». Plusieurs ont aussi identifié l'absence de flexibilité au cours des négociations comme un sérieux obstacle à leur aboutissement.

### a. Durée des négociations

Selon un représentant d'AANC, il faut en moyenne 18 ans pour que la négociation des revendications territoriales globales aboutisse à une entente finale, dont deux ans seulement pour obtenir les approbations requises au sein de l'appareil gouvernemental<sup>172</sup>. Dans certains cas, les négociations sont en cours depuis plus de 30 ans sans qu'une entente ne soit en vue, ce que la majorité des témoins a trouvé inconcevable. Par exemple, M. Eyford a affirmé qu'en dépit de la complexité de la négociation des traités modernes, « leur conclusion ne devrait pas demander plus de trois à cinq ans<sup>173</sup> ». Les représentants d'AANC ont reconnu que le processus est trop long, mais se sont abstenus de commenter sur ce que devrait être la durée « normale » des négociations, suggérant plutôt que ces dernières « prennent le temps qu'il faut<sup>174</sup> ».

Chez les groupes autochtones ayant déposé des revendications territoriales globales, de tels délais ébranlent la confiance dans le processus<sup>175</sup>. Le Comité a entendu Benji Denechezhe, qui a expliqué que la Première Nation des Northlands Denesuline attend d'obtenir justice depuis si longtemps que les négociateurs ayant lancé le processus sont décédés avant d'avoir pu conclure une entente avec le Canada<sup>176</sup>. Dans leur mémoire au Comité, les Dénés du Ghotlenene K'odtineh ont expliqué que,

Une génération entière a attendu une reconnaissance équitable des droits des Dénés du Ghotlenene K'odtineh au nord du 60<sup>e</sup> parallèle. Ceux qui étaient d'âge moyen au moment où la revendication a été déposée sont maintenant des aînés, les tout-petits d'alors sont maintenant de jeunes adultes et la plupart des aînés qui ont encouragé leur peuple à revendiquer ses droits au début des années 1990 sont décédés<sup>177</sup>.

Les représentants d'AANC ont souligné que, afin de réduire les délais et d'en arriver à une entente finale plus rapidement, la ministre des Relations Couronne-Autochtones peut accélérer les négociations à certaines étapes du processus, sur recommandation d'un

---

171 INAN, [Témoignages](#), 25 septembre 2017, 1345 (Charlie Cootes).

172 INAN, [Témoignages](#), 17 octobre 2017, 1205 (Joe Wild).

173 INAN, [Témoignages](#), 26 octobre 2017, 1235 (Douglas Eyford).

174 INAN, [Témoignages](#), 17 octobre 2017, 1235 (Joe Wild).

175 [Mémoire](#) présenté par le Conseil de la nation Atikamekw, 28 septembre 2017.

176 INAN, [Témoignages](#), 27 septembre 2017, 1100 (Benji Denechezhe).

177 [Mémoire](#) présenté par les Dénés du Ghotlenene K'odtineh, 27 septembre 2017.

comité directeur fédéral composé de sous-ministres adjoints : « [c]es mesures contribueront à maintenir l'élan aux tables de négociation et serviront à réduire le rôle du gouvernement fédéral dans le processus de négociation, ce qui permettra aux groupes autochtones de profiter plus rapidement des ententes<sup>178</sup> ». Les représentants du Ministère n'ont toutefois pas dit si la politique sur les revendications territoriales globales allait faire l'objet d'un examen approfondi afin d'en arriver plus rapidement à des ententes. Selon l'APN, plutôt que d'effectuer un tel examen, le Ministère serait en train de délaissier la politique au profit d'un « processus exploratoire » et des « tables de droits et de reconnaissance<sup>179</sup> ».

### (i) Mandat de négociation et changement de négociateur

L'un des facteurs contribuant aux délais dans les négociations est le changement fréquent de négociateurs fédéraux aux tables de négociation. Ces derniers passeraient en moyenne sept ans à négocier une même entente<sup>180</sup>. Compte tenu du fait que le processus dure en moyenne 18 ans, cela veut dire que plusieurs négociateurs travailleront sur un même dossier, ce qui « entraîne une perte d'élan<sup>181</sup> » et contribue en retour à accroître encore plus les délais. Des témoins autochtones ont expliqué qu'ils doivent repartir à zéro à chaque fois qu'il y a un changement de négociateur<sup>182</sup>. Les nouveaux négociateurs qui arrivent en cours de processus ne sont pas toujours formés ou familiers avec la nature unique de la communauté autochtone avec laquelle ils doivent négocier. Les représentants d'AANC ont admis « qu'il faut beaucoup de temps pour qu'un nouveau négociateur se familiarise avec le dossier<sup>183</sup> ».

Le Comité a aussi entendu que le mandat des négociateurs fédéraux, qui détermine ce qu'ils ont l'autorité d'offrir, de négocier et d'inclure dans les traités, n'est généralement pas assez flexible pour permettre aux négociations d'avancer rapidement. Qui plus est, selon Robert Janes de l'Association du Traité avec les Te'Mexw, « [l]e gouvernement fédéral est désespérément lent à modifier les mandats<sup>184</sup> ». Selon lui, en l'absence d'une réelle autorité décisionnelle, les négociateurs fédéraux doivent toujours retourner chercher l'approbation des instances fédérales afin d'être en mesure de faire une offre sur

---

178 INAN, *Témoignages*, 17 octobre 2017, 1205 (Joe Wild).

179 *Mémoire* présenté par l'Assemblée des Premières Nations, 27 octobre 2017.

180 INAN, *Témoignages*, 17 octobre 2017, 1205 (Joe Wild).

181 INAN, *Témoignages*, 17 octobre 2017, 1205 (Joe Wild).

182 INAN, *Témoignages*, 28 septembre 2017, 0815 (Eleanor Bernard); 0825 (grand chef Constant Awashish).

183 INAN, *Témoignages*, 17 octobre 2017, 1205 (Joe Wild).

184 INAN, *Témoignages*, 25 septembre 2017, 1035 (Robert Janes).



des questions spécifiques. Le grand chef Awashish compare le tout à un jeu de chat et souris : « [n]ous demandons des choses à nos négociateurs, et ces derniers proposent des objectifs et des recommandations à la table des négociations. Or, quand ils arrivent à la table des négociations, la porte est close et ils se font dire que cela ne fait pas partie du mandat<sup>185</sup> ». Selon le grand chef, l'approche du gouvernement est trop rigide en ce qui concerne les mandats des négociateurs :

Les négociateurs des tables centrales canadiennes suivent un cadre de négociation et ils ne peuvent pas en sortir, ce qui pose souvent problème d'une région à l'autre. Peut-être que certaines approches peuvent faire l'affaire de quelqu'un en Colombie-Britannique, ou dans les Territoires du Nord-Ouest, mais pas ailleurs. L'approche d'un océan à l'autre ne fonctionne pas<sup>186</sup>.

Les hauts fonctionnaires d'AANC ont reconnu les limites de l'approche gouvernementale : les mandats et la politique-cadre prédéfinis empêcheraient les négociateurs de s'écarter le moins des critères établis d'avance<sup>187</sup>. Selon certains témoins, il faudrait que le mandat des négociateurs soit davantage clair et transparent, et que le processus de négociation soit plus ouvert et raisonnable, afin notamment « de diminuer les délais et les désillusions<sup>188</sup> ».

## (ii) Chevauchement des revendications

Lors de son étude, le Comité a entendu qu'il y avait souvent des chevauchements entre différentes revendications. Dans sa politique provisoire sur les revendications territoriales globales, AANC explique que le chevauchement des revendications se produit « lorsque plus d'un groupe autochtone possède des droits ancestraux ou issus de traités potentiels ou établis dans une même zone géographique<sup>189</sup> ». Ce type de situation cause des différends qui nuisent à l'avancement des négociations et retardent la conclusion de traités. Selon M<sup>me</sup> Haldane, la commissaire en chef de la Commission des traités de la Colombie-Britannique, les problèmes associés avec le chevauchement des revendications « nuisent à la mise en œuvre de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones du fait qu'elles perturbent les négociations et entravent la progression et la mise en œuvre des traités et de la réconciliation en général<sup>190</sup> ». Tel que mentionné dans le

---

185 INAN, *Témoignages*, 28 septembre 2017, 0810 (grand chef Constant Awashish).

186 INAN, *Témoignages*, 28 septembre 2017, 0845 (grand chef Constant Awashish).

187 INAN, *Témoignages*, 17 octobre 2017, 1225 (Joe Wild).

188 *Mémoire* présenté par le Conseil de la nation Atikamekw, 28 septembre 2017.

189 AANC, *Le renouvellement de la Politique sur les revendications territoriales globales*, septembre 2014, p. 15.

190 INAN, *Témoignages*, 25 septembre 2017, 0900 (Celeste Haldane).

premier chapitre, l'article 37 de la déclaration onusienne stipule que les États doivent reconnaître, appliquer et honorer les traités, les accords et les autres arrangements conclus avec les peuples autochtones<sup>191</sup>.

Plusieurs témoins ont souligné que ces problèmes de délimitation des territoires sont le résultat d'une interprétation différente du territoire. Certains ont expliqué que « chevauchement » est un terme colonial issu de la logique du « eux contre nous ». Le chevauchement des revendications « signifie tout simplement que la terre était fertile, que nous la partageons et que c'était un bon endroit où vivre<sup>192</sup> ». D'autres témoins ont appuyé cette interprétation, affirmant que les frontières qui posent problème « ne sont pas celles des peuples autochtones<sup>193</sup> » et qu'il s'agit de « frontières externes<sup>194</sup> ». La rigidité du processus poserait ici aussi problème en empêchant le règlement des revendications lorsque plusieurs groupes partagent un même territoire.

Le Comité a entendu que le gouvernement devrait laisser les peuples autochtones régler ce type de problèmes entre eux. Des témoins ont affirmé que les peuples autochtones ont leurs propres mécanismes pour régler les questions de « chevauchement » et que, si les peuples autochtones sont où ils sont aujourd'hui, c'est parce que ces mécanismes ont historiquement bien fonctionné<sup>195</sup>. Par exemple, lorsque différents groupes avaient des divergences au sein d'un même territoire, les aînés servaient de médiateurs. Les témoins entendus sont d'avis qu'il faudrait laisser les groupes autochtones régler les questions d'occupation du territoire par leurs propres moyens avant que le Canada envisage de négocier un traité avec eux<sup>196</sup>. Selon M<sup>me</sup> Haldane,

Ce sont les peuples autochtones qui sont les mieux placés pour résoudre entre eux les problèmes de chevauchement et de partage de territoire. Depuis des millénaires, ces problèmes et leur règlement font partie intégrante de la gouvernance autochtone traditionnelle. Il s'agit d'une fonction essentielle à l'autodétermination et à l'autonomie<sup>197</sup>.

---

191 Organisation des Nations Unies, [Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones](#).

192 INAN, [Témoignages](#), 27 septembre 2017, 1125 (Jason Madden).

193 INAN, [Témoignages](#), 27 septembre 2017, 1130 (Wayne Wysocki).

194 INAN, [Témoignages](#), 27 septembre 2017, 1130 (Barry Hunter).

195 INAN, [Témoignages](#), 23 octobre 2017, 1130 (chef Bill Erasmus).

196 *Ibid.*

197 INAN, [Témoignages](#), 25 septembre 2017, 0900 (Celeste Haldane).



## b. Certitude et cession des droits

À travers la négociation des traités modernes, le Canada vise à atteindre la certitude au sujet des droits relatifs aux territoires et aux ressources. Historiquement, cette notion de certitude a été associée à la cession, la renonciation ou l'abandon de certains de leurs droits par les peuples autochtones<sup>198</sup>. De nos jours, le gouvernement parle plutôt de « droits modifiés », de suspension des droits, ou encore de non-affirmation ou non-exercice des droits. Malgré ce changement de terminologie, plusieurs considèrent que le résultat demeure largement le même et que « la Couronne continue d'exiger l'abolition des droits<sup>199</sup> ».

Les représentants de Premières Nations ayant témoigné devant le Comité ont expliqué qu'ils perçoivent la notion de certitude comme requérant d'eux qu'ils renoncent à leurs droits inhérents. Le grand chef Dumas a par exemple affirmé que l'apparence de certitude dissimule la volonté d'une extinction des droits dont les peuples autochtones peuvent se prévaloir en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*<sup>200</sup>. Pour ces raisons, la certitude ne serait qu'à l'avantage du gouvernement fédéral selon le sous-chef Sam Gargan des Deh Gah Got'ie First Nations : « le gouvernement fédéral la souhaite pour lui-même cette disposition de certitude, mais il n'est pas question de certitude pour nous dans l'entente finale<sup>201</sup> ». La certitude que procure l'extinction des droits est au bénéfice du Canada, dans la mesure où elle est un gage de prévisibilité. Or, il n'est pas toujours évident de savoir ce que les peuples autochtones, eux, en retirent. Il est également peu probable que de faire de l'extinction des droits une condition à la résolution des revendications soit une approche compatible avec une relation de nation à nation, d'égal à égal. M<sup>me</sup> Haldane a dit que « [l]a notion de l'extinction a été rejetée d'emblée par les peuples autochtones qui participent aux négociations et n'a pas sa place dans les traités modernes<sup>202</sup> ». De nombreux témoins ont appuyé « le fait que l'on s'écarte de l'extinction<sup>203</sup> » et demandé qu'on élimine « entièrement le concept d'extinction<sup>204</sup> ».

---

198 Douglas Eyford, *Une nouvelle orientation : Faire avancer les droits ancestraux et issus de traités autochtones*, avril 2005.

199 *Mémoire* présenté par l'Assemblée des Premières Nations, 27 octobre 2017.

200 INAN, *Témoignages*, 27 septembre 2017, 0815 (grand chef Arlen Dumas).

201 INAN, *Témoignages*, 23 octobre 2017, 0840 (sous-chef Sam Gargan).

202 INAN, *Témoignages*, 25 septembre 2017, 0900 (Celeste Haldane).

203 INAN, *Témoignages*, 25 septembre 2017, 0955 (Celeste Haldane).

204 INAN, *Témoignages*, 25 septembre 2017, 1020 (David Schaepe); 1055 (Jean Teillet); INAN, *Témoignages*, 24 octobre 2017, 1125 (chef Jean-Guy Whiteduck).

Les témoins ont expliqué qu'il faut laisser une certaine marge de manœuvre aux signataires d'un traité afin de permettre à leur relation d'évoluer. Melissa Louie, conseillère juridique et politique au Sommet des Premières Nations, a fait pour sa part savoir que son organisation évitait « les termes comme “entente définitive” » parce que « les traités doivent évoluer et qu'aucune relation n'est définitive<sup>205</sup> ». Selon les chefs Maa-nulth, « les traités sont des documents évolutifs, qu'il faut revoir régulièrement afin de déterminer si la relation demeure saine<sup>206</sup> ». Ils ont été plusieurs à suggérer que les traités devraient être interprétés comme des arbres vivants<sup>207</sup>. Dans l'optique d'atteindre un équilibre entre prévisibilité et flexibilité, la doctrine de l'arbre vivant renvoie à l'interprétation progressiste des textes constitutionnels voulant que ceux-ci puissent changer et s'adapter au fil du temps. Ce modèle pourrait permettre de revoir sur une base continue certaines dispositions des traités lorsque nécessaire.

### c. Financement des négociations

Un enjeu spécifique au processus de négociation des revendications territoriales globales que plusieurs témoins ont soulevé est celui du financement, qui consiste présentement en une combinaison de prêts remboursables et de contributions non remboursables. Selon le Sommet des Premières Nations, en 2016, le montant des prêts consentis dans le cadre des négociations totalisait 528 millions de dollars en Colombie-Britannique seulement<sup>208</sup>. À l'échelle du pays, le total du solde du principal et des intérêts pour les prêts consentis aux groupes autochtones pour la négociation de revendications territoriales globales s'élevait à 817 millions de dollars en janvier 2013<sup>209</sup>.

Les représentants d'AANC ont expliqué au Comité qu'à l'origine, on croyait que le fait de financer les négociations à partir de prêts remboursables inciterait les parties à vouloir en arriver plus rapidement à une entente : « on reconnaît maintenant, compte tenu de l'expérience acquise au cours des 20 à 30 dernières années, que ce n'est pas le cas. Les prêts n'encouragent pas les parties à avancer plus rapidement<sup>210</sup> ».

En fait, le Comité a entendu que le modèle de financement est un obstacle au processus et pourrait accroître la durée des négociations. Ce financement à partir de prêts a engendré

---

205 INAN, *Témoignages*, 25 septembre 2017, 0950 (Melissa Louie).

206 *Mémoire* présenté par la Société du traité des Premières Nations Maa-nulth, 25 septembre 2017.

207 INAN, *Témoignages*, 25 septembre 2017, 0955 (Celeste Haldane); 1020 (David Schaepe).

208 *Mémoire* présenté par le Sommet des Premières Nations, 25 septembre 2017.

209 AANC, *Vérification de la gestion des prêts relatifs aux négociations*, janvier 2013.

210 INAN, *Témoignages*, 17 octobre 2017, 1210 (Joe Wild).



des problèmes d'endettement chez les groupes autochtones. Selon M. Eyford, « [l]endettement de certaines communautés est tel qu'elles ont peur de se retirer du processus parce qu'elles sont tenues de rembourser ce qu'elles doivent<sup>211</sup> ». D'autres témoins ont indiqué qu'on ne sait pas non plus « ce qu'il adviendra de la dette si les parties ne réussissent pas à conclure un traité, et cela crée énormément d'incertitude<sup>212</sup> ». Dans tous les cas, le modèle de financement « constitue un important facteur dissuasif<sup>213</sup> » pour bien des communautés.

Aux dires des témoins, le montant qui est dû au Canada par le groupe revendicateur est déduit du transfert de capitaux accompagnant une entente finale, « ce qui réduit la valeur nette du traité<sup>214</sup> ». D'autres témoins ont indiqué que le financement par des prêts crée de la vulnérabilité chez les communautés concernées<sup>215</sup>. De son côté, Charlie Cootes a affirmé que ce modèle « a imposé de grandes difficultés politiques et économiques » à sa communauté, ce qu'il juge inéquitable : « [l]es Premières Nations ne devraient pas avoir à payer pour résoudre un problème qu'elles n'ont pas créé, un problème qui a eu des effets profondément néfastes sur leurs communautés pendant des générations<sup>216</sup> ». Ce modèle est aussi parfois appliqué de façon très inéquitable, forçant certaines communautés à absorber la dette d'autres communautés s'étant retirées du processus. Comme l'a souligné Jean Teillet de la Sto:lo Xwexwilmexw Treaty Association :

Nous étions d'abord 19 bandes à la table de négociation des traités. Au bout d'un certain temps, puisque cela traînait en longueur et que le gouvernement fédéral faisait preuve d'une intransigeance absolue en ayant pour seul mandat de lancer des offres sur la table sans négocier [...], bien des bandes sont parties et tout s'est effondré en 2005. Puis, six bandes ont désiré revenir. Au gouvernement canadien, on a alors tenu à ce que ces six bandes absorbent la dette des 13 autres bandes qui étaient parties, faute de quoi nous n'allions pas pouvoir revenir à la table des négociations des traités. Nous avons une dette de 13 millions de dollars qui ne nous appartient même pas, mais on insiste pour que nous l'acquittions. Pour moi, c'est du vol<sup>217</sup>.

La Commission des traités de la Colombie-Britannique est aussi d'avis que l'on ne pourra pas établir une relation financière renouvelée et favoriser la réconciliation « si les peuples autochtones doivent accumuler une lourde dette au cours de la négociation des traités et

---

211 INAN, [Témoignages](#), 26 octobre 2017, 1235 (Douglas Eyford).

212 INAN, [Témoignages](#), 25 septembre 2017, 0920 (Cheryl Casimer).

213 INAN, [Témoignages](#), 25 septembre 2017, 1025 (David Schaepe).

214 INAN, [Témoignages](#), 25 septembre 2017, 0920 (Cheryl Casimer).

215 INAN, [Témoignages](#), 26 octobre 2017, 1110 (chef Harry St. Denis).

216 INAN, [Témoignages](#), 25 septembre 2017, 1350 (Charlie Cootes).

217 INAN, [Témoignages](#), 25 septembre 2017, 1045 (Jean Teillet).

de la mise en œuvre d'une nouvelle relation<sup>218</sup> ». Les représentants d'AANC ont reconnu qu'il existe des préoccupations chez les communautés autochtones en ce qui a trait au mode de financement et qu'il faudra évaluer des alternatives afin de régler le problème de l'endettement<sup>219</sup>. Ils n'ont toutefois pas précisé si le Ministère faisait présentement des efforts en ce sens.

#### **d. Mise en œuvre des ententes**

Bien que les peuples autochtones doivent s'endetter à hauteur de plusieurs millions de dollars et négocier pendant en moyenne 18 ans dans le but d'en arriver à un traité, les témoins ont affirmé qu'il existe plusieurs obstacles à la mise en œuvre des ententes. Il s'agit pourtant d'un enjeu particulièrement important puisque « [l]a mise en œuvre des règlements sur les revendications territoriales représente une forme de justice<sup>220</sup> » pour les peuples autochtones. Le fait de ne pas respecter les ententes lors de leur mise en œuvre serait également contre-productif selon des témoins<sup>221</sup>. Le Canada se doit de prendre en compte ces problèmes puisque le non-respect des obligations découlant des traités est nuisible à la réconciliation et contraire à l'article 37 de la DNUDPA. Les témoins ont aussi laissé entendre que les recours pour assurer le respect de la mise en œuvre des traités sont limités, ce qui exacerbe encore davantage les autres problèmes.

##### **(i) Financement de la mise en œuvre**

Selon M<sup>me</sup> Kotierk, avoir un plan pour la mise en œuvre d'une entente est une chose, encore faut-il avoir les ressources pour l'appliquer, « et ces choses ne sont toujours pas aux rendez-vous<sup>222</sup> ». À ce sujet, le Comité a aussi entendu de la Inuvialuit Regional Corporation que, depuis la signature de leur traité en 1984, ils « ont reçu uniquement des sommes nominales pour appuyer la gestion de la mise en œuvre<sup>223</sup> ». Les témoins ont expliqué que ce n'était pas seulement le niveau du financement qui importe : « la forme que prend le financement peut constituer une contrainte ou un catalyseur en matière de mise en œuvre<sup>224</sup> ». À ce titre, M. Ningaqsiq Smith a affirmé que les modalités de

---

218 [Mémoire](#) présenté par la Commission des traités de la Colombie-Britannique, 25 septembre 2017.

219 INAN, [Témoignages](#), 17 octobre 2017, 1210 (Joe Wild).

220 INAN, [Témoignages](#), 23 octobre 2017, 0900 (Bill Enge).

221 INAN, [Témoignages](#), 19 octobre 2017, 1135 (Aluki Kotierk).

222 INAN, [Témoignages](#), 19 octobre 2017, 1125 (Aluki Kotierk).

223 INAN, [Témoignages](#), 23 octobre 2017, 0935 (Duane Ningaqsiq Smith).

224 INAN, [Témoignages](#), 23 octobre 2017, 0940 (Duane Ningaqsiq Smith).



financement seraient plus efficaces si elles étaient plus souples et établies à partir d'un échancier à long terme.

Selon le chef Bill Erasmus, certains groupes autochtones ayant conclu un traité moderne avec le Canada sont contraints d'utiliser leurs propres fonds plutôt que ceux prévus dans l'accord afin de remédier à des problèmes d'infrastructure et de services<sup>225</sup>. Selon l'honorable Ethel Blondin-Andrew, présidente du Secrétariat du Sahtu, « [c]'est bien de s'entendre au sujet d'une revendication, mais c'est encore mieux d'en assurer la mise en œuvre et de veiller à ce que les ressources nécessaires soient disponibles<sup>226</sup> ». Comme d'autres témoins, elle est d'avis qu'un bon plan de mise en œuvre est essentiel si l'on veut que ces traités modernes donnent des résultats positifs.

## (ii) Problèmes relatifs à la mise en œuvre des ententes

Des témoins ont rappelé au Comité que la Coalition pour les ententes sur les revendications territoriales globales, qui rassemble les groupes autochtones ayant signé un traité moderne avec le Canada, a été mise sur pied en 2003 lorsque ceux-ci se sont « aperçus que les ententes sur les revendications territoriales n'étaient pas appliquées<sup>227</sup> ». Selon M<sup>e</sup> Teillet, une fois les traités signés, « [i]ls aboutissent dans l'autre volet du processus de négociation des traités, où ils tombent dans l'oubli ou dans l'ignorance, et où les gens ne voient pas le lien entre le traité et ce qu'ils font<sup>228</sup> ». De même, M<sup>me</sup> Clayton a affirmé que les groupes autochtones ont « trop souvent eu l'impression qu'à peine l'encre d'un traité moderne était-elle sèche que déjà tous les représentants du gouvernement oublièrent leurs obligations solennelles et passaient à autre chose<sup>229</sup> ». M. Eyford croit aussi que « le Canada a pris du retard dans le respect de ses obligations aux termes des traités<sup>230</sup> », tout comme M. Obed, selon qui « [i]l est encore difficile de concrétiser les dispositions figurant dans les ententes telles qu'elles avaient été conçues<sup>231</sup> ».

Les témoins ont identifié plusieurs causes à ces problèmes. Il y aurait par exemple des lacunes au niveau de la mémoire institutionnelle et le roulement du personnel au sein des ministères fédéraux rendrait la mise en œuvre des ententes difficile<sup>232</sup>. Le vérificateur

---

225 INAN, *Témoignages*, 23 octobre 2017, 1025 (chef Bill Erasmus).

226 INAN, *Témoignages*, 23 octobre 2017, 1100 (l'honorable Ethel Blondin-Andrew).

227 INAN, *Témoignages*, 19 octobre 2017, 1130 (Aluki Kotierk).

228 INAN, *Témoignages*, 25 septembre 2017, 1110 (Jean Teillet).

229 INAN, *Témoignages*, 25 septembre 2017, 1145 (Eva Clayton).

230 INAN, *Témoignages*, 26 octobre 2017, 1225 (Douglas Eyford).

231 INAN, *Témoignages*, 24 octobre 2017, 1205 (Natan Obed).

232 INAN, *Témoignages*, 25 septembre 2017, 1210 (Corinne MacKay).

général du Canada, Michael Ferguson, a laissé entendre qu'AANC « n'avait pas de système efficace pour surveiller l'état d'avancement de la mise en oeuvre des obligations du gouvernement fédéral découlant » de l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador<sup>233</sup>. Selon lui, avoir un mécanisme formel afin de faire l'inventaire et le suivi des obligations qu'y incombent au gouvernement fédéral sous les différents traités « est essentiel [afin de savoir] qui en est responsable, si elles sont honorées et si elles permettent d'atteindre l'objectif recherché<sup>234</sup> ». D'autres témoins ont également mentionné que la relation d'après-traité souffre de l'absence d'une politique fédérale sur la mise en oeuvre et du fait qu'aucun organisme d'examen indépendant et distinct d'AANC ne soit chargé d'en suivre l'application<sup>235</sup>. Bertha Rabesca Zoe, conseillère juridique au gouvernement Tlicho, a affirmé que « les gouvernements doivent être des partenaires plus actifs sur le plan de la mise en oeuvre des traités moderne », surtout si l'on désire progresser sur le chemin de la réconciliation<sup>236</sup>.

Tout cela renvoie également à la conception des traités comme des documents évolutifs, signalant le début d'une relation et non sa fin<sup>237</sup>. Selon M. Ningaqsiq Smith, « [n]ous devons nous rappeler que ces traités des temps modernes sont des documents vivants. On ne peut pas s'attendre à ce que nous les signions et que nous abandonnions la partie, en prétendant que tout est réglé et en demandant qu'on nous laisse tranquilles<sup>238</sup> ». Selon M. Obed,

[L]a difficulté réside dans le fait que lorsque les dispositions de l'entente sur les revendications territoriales sont mises à l'épreuve et mises en oeuvre, il semble y avoir des interprétations plus restrictives du côté du gouvernement fédéral et des interprétations plus larges du côté des Autochtones. Je crois que cela reflète simplement la façon dont nous avons envisagé la mise en oeuvre de l'entente sur les revendications territoriales, laquelle est encore contradictoire de nombreuses façons, et qui s'apparente plus à une négociation d'affaires qu'à un cheminement commun vers un avenir meilleur<sup>239</sup>.

---

233 INAN, *Témoignages*, 17 octobre 2017, 1105 (Michael Ferguson).

234 INAN, *Témoignages*, 17 octobre 2017, 1155 (Michael Ferguson).

235 INAN, *Témoignages*, 25 septembre 2017, 1210 (Margaret Rosling); 1215 (Corinne MacKay); INAN, *Témoignages*, 23 octobre 2017, 0940 (Duane Ningaqsiq Smith).

236 INAN, *Témoignages*, 23 octobre 2017, 1035 (Bertha Rabesca Zoe).

237 INAN, *Témoignages*, 26 octobre 2017, 1300 (Douglas Eyford).

238 INAN, *Témoignages*, 23 octobre 2017, 0945 (Duane Ningaqsiq Smith).

239 INAN, *Témoignages*, 24 octobre 2017, 1225 (Natan Obed).



Des témoins ont aussi souligné que des examens périodiques et un arbitrage exécutoire pourraient être utiles dans certaines situations<sup>240</sup>. Des groupes autochtones ayant par le passé négocié une revendication territoriale globale cherchent à maintenir une certaine marge de manœuvre dans la mise en œuvre d'un traité<sup>241</sup> et sont d'avis qu'il faut parfois repenser certaines dispositions afin de le rendre plus souple et mieux adapté aux besoins réels<sup>242</sup>. Ces traités marquent le début d'une relation qu'il faut parfois revisiter par souci d'efficacité et d'équité. Malgré les problèmes et lacunes identifiés par les divers témoins, M<sup>me</sup> Kotierk ne regrette pas que sa communauté, les Inuit du Nunavut, ait signé un traité moderne avec le gouvernement du Canada. Selon elle,

[C]ette signature nous a donné un sentiment d'espoir. [...] Le problème auquel nous faisons face est celui de sa mise en œuvre. Je crois que si nous parvenions à la concrétiser, nous réaliserions notre rêve et, en ce sens, cela serait positif<sup>243</sup>.

## CHAPITRE 4 : ENTENTES SUR L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE

### A. Introduction

Les ententes sur l'autonomie gouvernementale permettent aux communautés autochtones d'exercer un contrôle accru sur leurs affaires internes, assurant ainsi la prestation de programmes et de services qui sont plus sensibles aux besoins des communautés. Ces ententes comprennent des dispositions concernant la structure des gouvernements autochtones, les pouvoirs législatifs et les transferts financiers, et englobent différents domaines, comme l'éducation, la santé, les services sociaux, la culture, l'appartenance, la gestion du territoire et le maintien de l'ordre<sup>244</sup>. Les ententes sur l'autonomie gouvernementale négociées sont ratifiées par une loi fédérale. Il existe deux principaux types d'ententes en matière d'autonomie gouvernementale :

- Les ententes sur l'autonomie gouvernementale couvrent un éventail de domaines et soustraient la collectivité de l'application de la plupart des dispositions de la *Loi sur les Indiens*;

---

240 INAN, [Témoignages](#), 19 octobre 2017, 1115 (Aluki Kotierk).

241 [Mémoire](#) présenté par la Société du traité des Premières Nations Maa-nulth, 25 septembre 2017.

242 [Mémoire](#) présenté par la Nation Naskapi de Kawawachikamach, 24 octobre 2017.

243 INAN, [Témoignages](#), 19 octobre 2017, 1150 (Aluki Kotierk).

244 AANC, [Fiche d'information : Autonomie gouvernementale autochtone](#); Mary C. Hurley, [L'autonomie gouvernementale des autochtones](#), publication n<sup>o</sup> PRB 09-23F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 15 décembre 2009.

- Les ententes sectorielles sur l'autonomie gouvernementale transfèrent la compétence ou l'autorité dans un domaine particulier, comme l'éducation.

À ce jour, 22 ententes sur l'autonomie gouvernementale applicables à 36 collectivités autochtones ont été signées. De ce nombre, 18 s'inscrivent dans une entente sur les revendications territoriales globales<sup>245</sup>.

### a. Politique fédérale sur l'autonomie gouvernementale

La nécessité de reconnaître l'autonomie gouvernementale autochtone a été soulignée dans un rapport produit en 1983 par un Comité spécial de la Chambre des communes sur l'autonomie gouvernementale des Indiens (le rapport Penner), qui recommandait que le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale soit explicitement affirmé dans la Constitution, et que les Premières Nations soient reconnues comme un ordre de gouvernement distinct. De plus, l'Accord de Charlottetown de 1992 comprenait des dispositions qui auraient reconnu que les peuples autochtones du Canada disposaient d'un droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Cependant, ces propositions de modifications constitutionnelles ont finalement été rejetées<sup>246</sup>.

Malgré ces recommandations, l'actuelle politique relative à l'autonomie gouvernementale n'a été créée qu'en 1995, avec l'établissement de *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*<sup>247</sup> (connue sous le nom de « Politique sur le droit inhérent »). Cette politique reconnaît le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale comme droit existant protégé par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, et s'inscrit dans le cadre juridique et constitutionnel du Canada. Les objectifs que sous-tend la Politique sont d'établir « un nouveau partenariat avec les peuples autochtones et de renforcer leurs collectivités en soutenant des gouvernements autochtones stables et durables et en favorisant une plus grande autosuffisance<sup>248</sup> ».

---

245 AANC, [Fiche d'information : Autonomie gouvernementale autochtone](#).

246 Mary C. Hurley, [L'autonomie gouvernementale des autochtones](#), publication n° PRB 09-23F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 15 décembre 2009.

247 AANC, [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](#).

248 AANC, [Note d'information générale sur les politiques relatives à l'autonomie gouvernementale et aux revendications territoriales globales du Canada et sur l'état actuel des négociations](#).



## b. Ententes financières

Des ententes financières sont négociées afin de supporter les gouvernements et institutions autochtones dans la prestation des services aux membres des communautés ayant des ententes sur l'autonomie gouvernementale. Ces ententes financières étaient initialement négociées de façon bilatérale et trilatérale entre les collectivités autochtones, le gouvernement fédéral et, parfois, le gouvernement provincial ou territorial. Puisqu'elles faisaient l'objet de négociations distinctes avec les collectivités, les ententes financières présentaient des différences dans les modalités et la portée du financement d'une collectivité à l'autre<sup>249</sup>.

En 2014, à la suite de séances de consultation, le gouvernement fédéral a indiqué qu'il entendait adopter une nouvelle approche pour le financement des ententes sur l'autonomie gouvernementale, y compris celles contenues dans les ententes sur les revendications territoriales globales. Il importe de savoir que les changements à la politique comprenaient des éléments comme une formule de financement commune qui tenait compte des revenus autonomes dans le calcul des transferts financiers aux gouvernements autochtones<sup>250</sup>. Les revenus autonomes sont des revenus des gouvernements autochtones qui proviennent entre autres de taxes et d'impôts, d'activités commerciales et d'exploitation des ressources<sup>251</sup>. Plus précisément, *L'Approche financière du Canada pour les arrangements financiers avec les gouvernements autonomes* indique qu'à long terme, « le Canada s'attend à élaborer plus de méthodes fondées sur une formule » et pourrait « souhaiter coordonner l'année d'échéance de chaque entente afin d'établir un cycle de renouvellement commun<sup>252</sup> ».

AANC a annoncé que depuis le 1<sup>er</sup> avril 2017, les réductions financières en vertu de sa politique en matière de revenus autonomes pour les ententes sur l'autonomie gouvernementales seront suspendues pour une période de trois ans, faisant en sorte que les gouvernements autochtones soient en mesure d'affecter toutes leurs ressources aux besoins de leurs communautés<sup>253</sup>. AANC a d'ailleurs indiqué que durant cette période de

---

249 AANC, [\*Séances de participation sur une nouvelle approche des accords fiscaux avec les gouvernements autochtones autonomes.\*](#)

250 AANC, [\*Document d'information – Une nouvelle approche pour les accords fiscaux avec les gouvernements autochtones des Autochtones\*](#); Affaires autochtones et du Nord Canada, [\*Note d'information générale sur les politiques relatives à l'autonomie gouvernementale et aux revendications territoriales globales du Canada et sur l'état actuel des négociations.\*](#)

251 AANC, [\*Revenus autonomes des groupes autonomes.\*](#)

252 AANC, [\*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.\*](#)

253 AANC, [\*Revenus autonomes des groupes autonomes.\*](#)

suspension, un travail de collaboration sera entrepris avec les gouvernements autochtones autonomes et le gouvernement fédéral dans le but d'élaborer une nouvelle politique pour le financement de l'autonomie gouvernementale<sup>254</sup>.

## B. Conséquences positives de l'autonomie gouvernementale

Pour plusieurs témoins, les ententes sur l'autonomie gouvernementale comportent des bénéfices importants en donnant notamment plus de latitude aux gouvernements autochtones autonomes qu'il n'est possible de le faire en vertu de la *Loi sur les Indiens*, et en assurant une autonomie financière et l'application de systèmes de gouvernance et d'éducation propres aux différentes nations<sup>255</sup>.

La Première Nation de Westbank a notamment indiqué que depuis la mise en vigueur de leur entente en 2005, la collectivité a prospéré sur le plan économique et social, en générant entre autres des investissements importants, en augmentant ses recettes fiscales et en assurant la mise en place d'un gouvernement « plus stable et prévisible<sup>256</sup> ». Christopher Derickson a indiqué que cette structure de gouvernement a notamment eu comme effet d'accoître la population et d'encourager les investisseurs à s'installer dans la communauté<sup>257</sup>. Par conséquent, la Première Nation de Westbank a souligné que cette croissance économique a permis de réduire sa dépendance aux transferts fédéraux<sup>258</sup>.

Le Comité a d'ailleurs été informé des bienfaits de l'autonomie gouvernementale dans le contexte d'ententes sectorielles : le Mi'kmaw Kina'matnewey, un organisme de gestion régional qui a conclu une entente sur l'autonomie gouvernementale sectorielle dans le domaine de l'éducation en Nouvelle-Écosse, a indiqué que leur entente est marquée par le succès. La collecte de donnée effectuée par les collectivités membres de Mi'kmaw Kina'matnewey illustre une croissance du taux de diplomation d'une année à l'autre, ainsi qu'une amélioration du taux d'alphabétisation et de numératie<sup>259</sup>.

Outre les avantages économiques et ceux liés à l'éducation, des témoins ont aussi souligné l'impact positif que peuvent avoir les ententes sur l'autonomie gouvernementale en ce

---

254 *Ibid.*

255 INAN, *Témoignages*, 25 septembre 2017, 0945 (Chery Casimer); 1150 (Christopher Derickson); INAN, *Témoignages*, 28 septembre 2017, 0815-0820 (Eleanor Bernard).

256 *Mémoire* présenté par la Première Nation de Westbank, 25 septembre 2017.

257 INAN, *Témoignages*, 25 septembre 2017, 1150 (Christopher Derickson).

258 *Ibid.*

259 INAN, *Témoignages*, 28 septembre 2017, 0815; 0820 (Eleanor Bernard).



qu'elle permet aux collectivités de se soustraire des limites dans *Loi sur les Indiens*<sup>260</sup>. La Première Nation de Tsawwassen, qui a conclu un traité moderne comprenant le droit à l'autonomie gouvernementale dans de nombreux secteurs comme les ressources naturelles, l'éducation et les soins de santé, a informé le Comité des nombreuses opportunités de développement économique dont celle-ci a pu profiter depuis la mise en œuvre de leur autonomie gouvernementale. La Première Nation de Tsawwassen a d'ailleurs indiqué qu'avant la mise en place de leur entente, il leur était pratiquement impossible de développer le territoire dû aux limitations en place dans la *Loi sur les Indiens*<sup>261</sup>.

Le Comité a aussi appris que malgré ces conséquences positives, certaines collectivités n'ont pas été en mesure de négocier d'ententes sur l'autonomie gouvernementale<sup>262</sup>. Ce fut entre autres le cas pour la Première Nation de Liard, qui est l'une des trois Premières Nations n'ayant pas signé une entente sur l'autonomie gouvernementale au Yukon<sup>263</sup>. Celle-ci a expliqué ce que l'autonomie gouvernementale signifierait pour leur collectivité, notamment, la capacité de gérer les services publics offerts aux citoyens, ainsi que la capacité de gouvernance et de gestion financière. Celle-ci a souligné que le fait d'avoir rejeté une telle entente les a replongés « dans le dysfonctionnement qui caractérise les relations avec le Canada et les autres gouvernements lorsque [les Premières Nations] sont régies par la *Loi sur les Indiens*<sup>264</sup> », en plus d'être maintenant désavantagés relativement aux autres Premières Nations qui ont atteint l'autonomie gouvernementale<sup>265</sup>. À cet égard, la Première Nation de Liard a décrit les difficultés qui résultent du fait qu'elle n'a pas conclu d'accord sur l'autonomie gouvernementale, y compris des problèmes sociaux comme le décrochage scolaire, la toxicomanie, la violence familiale et le taux de mortalité élevé chez les jeunes<sup>266</sup>.

### C. Financement de l'autonomie gouvernementale

Une fois qu'une entente sur l'autonomie gouvernementale est conclue, des témoins ont fait remarquer au Comité que le financement pour la mise en œuvre demeure une barrière

---

260 Tiré des notes des analystes du Comité à l'occasion de la visite à Delta, en Colombie-Britannique, 25 septembre 2017; [mémoire](#) présenté par la Première Nation de Westbank, 25 septembre 2017.

261 Tiré des notes des analystes du Comité à l'occasion de la visite à Delta, en Colombie-Britannique, 25 septembre 2017.

262 INAN, *Témoignages*, 23 octobre 2017, 1125 (chef Bill Erasmus).

263 AANC, *Un Avenir à Bâtir : l'autonomie gouvernementale des Premières nations du Yukon*.

264 [Mémoire](#) présenté par la Première Nation de Liard, 26 octobre 2017.

265 *Ibid.*

266 *Ibid.*

à la prospérité économique et au bien-être social des Premières Nations qui ont conclu de telles ententes. Bertha Rabesca Zoe a indiqué qu'afin que les ententes sur l'autonomie gouvernementale soient efficaces, celles-ci doivent recevoir un financement adéquat qui reflète les coûts réels<sup>267</sup>.

M. Derickson a fait entendre au Comité que malgré les effets positifs de l'autonomie gouvernementale sur la collectivité, la Première Nation de Westbank fait maintenant face à de nouveaux défis sur le plan fiscal dans le cadre de l'entente qu'elle a avec le gouvernement fédéral<sup>268</sup>. Celui-ci a indiqué que la Première Nation de Westbank n'est pas en mesure d'assurer une prestation de service adéquat au même niveau que pourrait le faire une municipalité, en raison de l'approche actuelle en matière de financement ainsi que l'impossibilité de percevoir certaines sources de revenus comme la taxe sur l'essence<sup>269</sup>, et que le financement actuel ne prend pas compte de la croissance de la population. À cet égard, M. Derickson a affirmé que le gouvernement fédéral doit moderniser son approche en matière de financement pour soutenir la mise en œuvre des ententes sur l'autonomie gouvernementale, et ce, dans le but de supporter la croissance économique grimpante et l'augmentation de la population, ainsi que pour assurer le même niveau de prestation de service qu'une municipalité<sup>270</sup>. Dans cet ordre d'idée, M. Derickson a indiqué qu'il serait avantageux de mettre en place de nouvelles relations fiscales, incluant la possibilité de conclure des ententes de partage des recettes fiscales. Bien que des discussions soient présentement en cours sur la reconnaissance des droits et l'autodétermination avec la participation de la Première Nation de Westbank, entre autres, parvenir à une nouvelle approche pour le financement des gouvernements autochtones autonomes devrait être une priorité pour le gouvernement fédéral.

Des problèmes liés au financement des ententes sur l'autonomie gouvernementale ont aussi été soulevés dans le contexte des ententes sectorielles. Eleanor Bernard, directrice exécutive de Mi'kmaq Kina'matnewey a souligné que malgré les effets positifs sur l'éducation engendrés par l'entente sectorielle, cette « réussite est punie<sup>271</sup> » par les obstacles financiers qui ont suivis. Celle-ci a soulevé divers problèmes liés à la négociation

---

267 INAN, [Témoignages](#), 23 octobre 2017, 1035 (Bertha Rabesca Zoe).

268 INAN, [Témoignages](#), 25 septembre 2017, 1150 (Christopher Derickson).

269 Les fonds provenant de la taxe sur l'essence est une source de revenue fédérale qui est versée aux provinces et territoires. Ceux-ci versent à leur tour ces fonds à leurs municipalités pour que celles-ci supportent l'infrastructure locale. À l'heure actuelle, les gouvernements autochtones autonomes ne perçoivent pas de fonds de la taxe sur l'essence. Infrastructure Canada, [Le Fonds de la taxe sur l'essence fédéral](#).

270 INAN, [Témoignages](#), 25 septembre 2017, 1150 (Christopher Derickson).

271 INAN, [Témoignages](#), 28 septembre 2017, 0815 (Eleanor Bernard).



des ententes de financement notamment l'absence de mandat pour négocier, le roulement fréquent des négociateurs fédéraux ainsi que les retards dans les négociations qui sont ainsi occasionnés. M<sup>me</sup> Bernard a aussi soulevé des problèmes liés au niveau de financement auquel Mi'kmaw Kina'matnewey a droit en vertu de son entente sectorielle<sup>272</sup>.

---

272 *Ibid.* M<sup>me</sup> Bernard a indiqué que Mi'kmaw Kina'matnewey n'était éligible qu'à trois des dix sous-activités financées sous le budget fédéral de 2016. Celle-ci a indiqué que ce taux de financement (30 %) cause problème, car l'organisation s'attendait à recevoir une part proportionnelle du financement bonifié que le gouvernement fédéral verse aux autres collectivités autochtones, selon les termes de leur entente.

## SECONDE PARTIE : CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

---

Tout au long de l'étude, le Comité a entendu que le règlement des revendications apporte des avantages aux peuples autochtones et offre aux communautés autochtones la possibilité de se libérer de préoccupations de longue date et d'améliorer la vie des générations futures. Pour citer le chef Wayne McKenzie de la Première Nation de Timiskaming, la « résolution de ces revendications est essentielle à notre survie juridique, économique et culturelle<sup>273</sup> ».

Le Comité croit que les processus de règlement des revendications particulières et des revendications territoriales globales font partie intégrante de la réconciliation. Le Comité a été troublé d'entendre les témoignages relatant les difficultés auxquelles se heurtent les communautés autochtones pour parvenir à un règlement juste et équitable en vertu de ces processus. Dans le cas des revendications territoriales globales, les témoins ont souligné que les efforts déployés pour régler une revendication peuvent se poursuivre sur plusieurs générations et qu'il est fréquent que les membres de la communauté qui y ont participé les premiers décèdent avant la conclusion d'une entente. Pour ce qui est des revendications particulières, le Comité s'est fait dire que l'approche fédérale est conflictuelle et que le processus manque d'indépendance et de transparence, ce qui, dans bien des cas, empêche les Premières Nations de parvenir à des ententes. Il est évident que, sous leur forme actuelle, ces processus empêchent souvent les communautés autochtones de régler leurs revendications de façon juste et équitable.

Le Comité garde espoir que la situation puisse se régler au moyen de réformes concrètes des processus de règlement des revendications particulières et des revendications territoriales globales, y compris par l'adoption d'une approche fondée sur la reconnaissance des droits dans le cas des revendications territoriales. Compte tenu de l'importance de ces revendications pour la réconciliation, toute réforme doit se faire en partenariat avec les peuples autochtones. S'appuyant sur les témoignages importants livrés par les participants à l'étude, les sections qui suivent énoncent des recommandations concrètes dans le but d'assurer le caractère juste et équitable des processus de règlement des revendications particulières et des revendications territoriales globales.

---

273 INAN, *Témoignages*, 26 octobre 2017, 1105 (chef Wayne McKenzie).



## A. Cadre de résolution des revendications territoriales globales

Le gouvernement fédéral s'est engagé à renouveler sa relation avec les peuples autochtones en se fondant sur « la reconnaissance des droits, le respect, la coopération et le partenariat<sup>274</sup> ». Or, certains témoins ont fait valoir que la politique et le processus actuels de résolution des revendications territoriales globales ne s'accordent pas avec cette approche fondée sur la reconnaissance des droits<sup>275</sup>, puisqu'ils « ont été formulé[s] sans tenir compte des droits des peuples autochtones » pendant trop longtemps<sup>276</sup>. Le Comité est d'accord avec les témoins et croit fermement que le gouvernement fédéral doit urgemment réformer son approche à l'égard des mandats de négociation et de l'extinction des titres ancestraux, de manière à axer désormais sa politique et son processus sur la reconnaissance des droits.

Par ailleurs, dans cette optique de la reconnaissance des droits, le gouvernement fédéral devrait répondre aux préoccupations soulevées par la question de l'extinction des titres ancestraux. Le Comité a entendu que l'extinction des titres ancestraux est incompatible avec la reconnaissance des droits et qu'elle est rejetée par les peuples autochtones qui participent aux négociations<sup>277</sup>. Le Comité croit que l'élimination de l'exigence d'extinction faite aux collectivités autochtones réduirait la durée des négociations et permettrait à un nombre accru de communautés autochtones de prendre part au processus. C'est pourquoi le Comité est lui aussi d'avis que le gouvernement fédéral devrait supprimer l'exigence d'extinction de sa politique sur les revendications territoriales globales.

L'amélioration du processus d'obtention des mandats de négociation serait une autre manière de mieux aligner le processus de règlement des revendications territoriales globales sur l'approche de la reconnaissance des droits. Les négociations prennent en moyenne 18 ans, dont deux sont passés à « solliciter des approbations du gouvernement fédéral<sup>278</sup> ». Or, plus les négociations se prolongent, plus les collectivités autochtones risquent d'avoir à s'endetter, si elles ne perdent pas tout espoir d'arriver à conclure une entente. Les témoins ont dit au Comité que la lenteur du processus de négociation est en partie imputable à l'inflexibilité du mandat des négociateurs.

---

274 INAN, [Témoignages](#), 19 septembre 2017, 1100 (Perry Billingsley).

275 [Mémoire](#) présenté par l'Assemblée des Premières Nations, 27 octobre 2017; INAN, [Témoignages](#), 25 septembre 2017, 1020 (David Schaepe); 1155 (Christopher Derickson).

276 [Mémoire](#) présenté par l'Assemblée des Premières Nations, 27 octobre 2017.

277 INAN, [Témoignages](#), 25 septembre 2017, 0900 (Celeste Haldane).

278 INAN, [Témoignages](#), 17 octobre 2017, 1205 (Joe Wild).

Selon les intervenants entendus, AANC permet maintenant à la ministre des Relations Couronne-Autochtones et des Affaires du Nord de signer des ententes préliminaires et des ententes de principe sur la recommandation d'un comité directeur fédéral. Cette mesure de simplification du processus d'approbation des mandats de négociation par le gouvernement fédéral est encourageante, mais le Comité estime que les négociateurs pourraient être investis d'un mandat de négociation plus souple et d'un pouvoir discrétionnaire accru. Cette réforme pourrait réduire les retards inutiles, encourager la collaboration, favoriser les relations entre les parties et renforcer les travaux des tables de discussion sur la reconnaissance des droits. C'est pourquoi le Comité recommande :

### **Recommandation 1**

**Qu'Affaires autochtones et du Nord Canada adopte une approche holistique de la résolution des revendications globales, qui met l'accent sur le succès et la pérennité des collectivités. Qu'à l'appui de cette nouvelle approche, Affaires autochtones et du Nord Canada travaille en partenariat avec les peuples autochtones à réformer le processus d'établissement des mandats de négociation, pour refléter le fait que l'entente doit représenter un cadre enraciné dans la reconnaissance des droits et visant une relation renouvelée et continue entre la Couronne et les peuples autochtones. Cette nouvelle approche devrait, sans s'y limiter :**

- **permettre de poursuivre la mise en œuvre d'une approche souple en matière d'établissement des mandats de négociation, qui reflètera et renforcera les résultats des discussions menées avec les parties concernées aux tables de reconnaissance des droits, et reconnaîtra l'impossibilité d'appliquer à la grandeur du pays une politique unique;**
- **élargir le pouvoir discrétionnaire conféré aux négociateurs dans l'exercice de leur mandat pour faciliter l'atteinte de consensus, réduire les retards inutiles et favoriser la réconciliation;**
- **mettre fin à la pratique voulant que les groupes autochtones titulaires de droits acceptent au préalable l'extinction de leurs droits inhérents et/ou issus de traités, cette exigence étant contraire à la nature continue de la relation renouvelée et à l'approche fondée sur la reconnaissance des droits.**

## **B. Tables de discussion sur la reconnaissance des droits**

De nombreux témoins ont recommandé l'adoption d'un modèle de reconnaissance des droits afin d'éliminer les difficultés éprouvées par les peuples autochtones dans le cadre



des processus de règlement des revendications particulières et des revendications territoriales globales. Le Comité a appris qu'AANC a établi des tables de discussion sur la reconnaissance des droits en 2015. Ces tables, qui permettent aux peuples autochtones et au gouvernement du Canada d'élaborer conjointement des mandats de négociation soumis à l'approbation du Cabinet, ont été présentées par des représentants d'AANC comme une solution novatrice visant à accélérer le processus de négociation des revendications territoriales globales. Toutefois, selon l'Assemblée des Premières Nations (APN), ce processus représente une évolution dans l'approche adoptée par AANC à l'égard de la résolution des revendications territoriales globales puisque le Ministère agit en marge de la politique sur les revendications territoriales globales<sup>279</sup>.

Le Comité se réjouit de la publication récente de renseignements concernant les tables de discussion sur la reconnaissance des droits, notamment la liste des communautés participantes. S'il reconnaît la nature confidentielle des discussions menées à ces tables, le Comité croit que le Ministère devrait continuer de divulguer de l'information à leur sujet, et ce, dans des délais satisfaisants, afin de tenir les communautés autochtones et le grand public informés des progrès des discussions et du cadre stratégique dans lequel elles s'inscrivent. L'accès à cette information pourrait permettre à un nombre accru de communautés autochtones de participer à ces discussions, ce qui pourrait mener au règlement de revendications additionnelles. Le Comité recommande donc :

## Recommandation 2

**Qu'Affaires autochtones et du Nord Canada rende publique l'information sur les tables de reconnaissance des droits, notamment la politique suivie et les sujets abordés, qu'il fournisse aux communautés autochtones des renseignements sur le processus à suivre pour former une table de reconnaissance des droits, et qu'il présente dans les trois ans un rapport au Parlement sur les progrès réalisés à ces tables.**

## C. Les ententes sont des documents évolutifs

Le Comité est aussi d'avis que le gouvernement fédéral doit réformer son approche à l'égard des ententes sur les revendications territoriales globales. Le Comité a entendu que « le Canada estime que la relation a pris fin » quand la revendication territoriale globale est réglée<sup>280</sup>. Les témoins ont plutôt proposé une autre vision, pour laquelle les ententes sur les revendications territoriales globales sont des documents évolutifs, expression d'une

---

279 [Mémoire](#) présenté par l'Assemblée des Premières Nations, 27 octobre 2017.

280 INAN, [Témoignages](#), 26 octobre 2017, 1300 (Douglas Eyford).

relation continue<sup>281</sup>. Cette vision permettrait d'aligner plus étroitement la politique et le processus sur l'approche de la reconnaissance des droits, en plus d'encourager le développement de relations positives entre les communautés autochtones et le gouvernement fédéral. Par conséquent, le Comité recommande :

### **Recommandation 3**

**Qu'Affaires autochtones et du Nord Canada reconnaisse que les ententes sur les revendications territoriales sont des documents évolutifs et que le processus de règlement des revendications territoriales globales est une relation continue visant la réconciliation.**

## **D. Financement par prêt des négociations**

« [L]es revendications font état de situations où des terres et des ressources ont été mal gérées, vendues ou dégradées, souvent lorsque des collectivités vivaient dans la pauvreté et peinaient à subvenir à leurs besoins les plus fondamentaux<sup>282</sup>. » Vu cette conception du processus de règlement des revendications, plusieurs témoins ont demandé pourquoi les collectivités autochtones devraient payer pour obtenir réparation des injustices dont elles ont été victimes.

Selon AANC, le financement offert aux communautés autochtones pour leur permettre de participer aux négociations sur les revendications territoriales globales combine prêts et contributions non remboursables<sup>283</sup>. Ce système a été élaboré à l'origine pour encourager les parties à résoudre rapidement les revendications, mais il n'a pas donné le résultat escompté, les négociations s'étirant en fait sur de nombreuses années avant d'aboutir<sup>284</sup>. Comme elles n'ont pas beaucoup d'autres options, les communautés autochtones acceptent le financement d'AANC pour participer aux négociations. Or, les témoins ont clairement identifié ces prêts comme un obstacle important à la résolution juste et équitable des revendications particulières et des revendications territoriales globales.

En raison de la longueur du processus de négociation, les collectivités autochtones doivent lourdement s'endetter avant de pouvoir conclure une entente. Les prêts en souffrance pour la négociation des Revendications territoriales globales se chiffrent actuellement à un

---

281 INAN, *Témoignages*, 25 septembre 2017, 1345 (chef Charlie Cootes).

282 *Mémoire* présenté par le BC Specific Claims Working Group, 26 octobre 2017.

283 INAN, *Témoignages*, 17 octobre 2017, 1210 (Joe Wild).

284 INAN, *Témoignages*, 17 octobre 2017, 1210 (Joe Wild).



montant sidérant – près de 817 millions de dollars<sup>285</sup>. Ce fardeau est particulièrement lourd pour les collectivités autochtones individuelles : la nation Atikamekw a une dette de 35 millions de dollars après quarante années de négociations<sup>286</sup>, tandis que la Première Nation des Innus Essipit a des emprunts de 13 millions de dollars à rembourser<sup>287</sup>. Ces niveaux d'endettement ont des conséquences importantes pour les communautés autochtones : Certaines d'entre elles peuvent choisir de poursuivre les négociations, malgré les faibles progrès, car leur retrait pourrait déclencher l'obligation de rembourser leurs dettes<sup>288</sup>. De plus, la dette « a nui au processus décisionnel politique, à la stabilité et à la gouvernance des Premières Nations » de la Colombie-Britannique<sup>289</sup>. Dans le contexte des revendications particulières, le Comité a entendu que les Premières Nations acceptent parfois un règlement de leur revendication pour éviter de contracter de nouvelles dettes. Enfin, les prêts en souffrance peuvent empêcher les Premières Nations d'obtenir le financement nécessaire pour « répondre à des besoins communautaires essentiels » comme le logement et l'infrastructure<sup>290</sup>.

À la lumière des témoignages entendus, il est clair que le processus actuel de financement par prêt crée un déséquilibre important entre les deux parties aux négociations. En effet, les pressions financières peuvent inciter les communautés autochtones à accepter un règlement, alors qu'elles travaillent depuis des décennies à obtenir justice. Le Comité croit fermement que c'est un état de fait injuste et contraire à la réconciliation. Pour s'assurer que les négociations sont plus équilibrées pour les communautés autochtones, le Comité est d'accord avec les témoins et est d'avis que les prêts en souffrance contractés pour la négociation de revendications particulières et de revendications territoriales globales devraient faire l'objet d'une dispense de remboursement. De plus, le Comité estime qu'un système de financement par subventions, outre qu'il permettrait aux collectivités autochtones intéressées de participer au processus, pourrait favoriser des négociations plus productives. C'est pourquoi le Comité recommande :

#### **Recommandation 4**

#### **Qu'Affaires autochtones et du Nord Canada travaille en partenariat avec les Premières Nations à réformer le modèle de financement du processus de règlement des**

---

285 AANC, [Vérification de la gestion des prêts relatifs aux négociations](#).

286 INAN, [Témoignages](#), 26 octobre 2017, 1310 (Glenn Archie).

287 INAN, [Témoignages](#), 28 septembre 2017, 1030 (chef Martin Dufour).

288 INAN, [Témoignages](#), 26 octobre 2017, 1235 (Douglas Exford).

289 [Mémoire](#) présenté par le Sommet des Premières Nations, 25 septembre 2017.

290 [Mémoire](#) présenté par la Première Nation Mishkosimimiziibiing (Big Grassy), 19 octobre 2017.

**revendications particulières, afin que les prêts remboursables, tels qu'ils sont accordés actuellement, soient remplacés par des subventions non remboursables. Dans le cadre de cette réforme du financement, tous les prêts encore en souffrance devraient faire l'objet d'une dispense de remboursement.**

#### **Recommandation 5**

**Qu'Affaires autochtones et du Nord Canada travaille en partenariat avec les peuples autochtones à réformer le modèle de financement du processus de règlement des revendications globales, afin que les prêts remboursables, tels qu'ils sont accordés actuellement, soient remplacés par des subventions non remboursables. Dans le cadre de cette réforme du financement, tous les prêts encore en souffrance devraient faire l'objet d'une dispense de remboursement.**

#### **Recommandation 6**

**Qu'Affaires autochtones et du Nord Canada travaille en partenariat avec les peuples autochtones à réformer le modèle de financement des processus relatifs aux droits fonciers issus des traités et aux ajouts aux réserves, afin que les prêts remboursables, tels qu'ils sont accordés actuellement, soient remplacés par des subventions non remboursables. Dans le cadre de cette réforme du financement, tous les prêts encore en souffrance devraient faire l'objet d'une dispense de remboursement.**

### **E. Résolution des différends pendant la négociation des revendications territoriales globales**

Le Comité croit que les mécanismes indépendants de résolution des différends sont moins conflictuels et peuvent accélérer les négociations. Actuellement, AANC propose un service de médiation pour aider à résoudre les revendications particulières, mais il a indiqué que, sur demande, ce service est aussi offert pour les négociations des revendications territoriales globales et des ententes sur l'autonomie gouvernementale<sup>291</sup>. Étant donné les différences entre les catégories de revendications – les politiques sont différentes, tout comme la portée des négociations –, le Comité estime que des options de résolution indépendante des différends devraient être disponibles séparément pour chaque processus. Par conséquent, le Comité recommande que :

---

291 AANC, [Fiche d'information - Accès à des services de médiation dans le cadre des négociations relatives aux revendications](#).



## Recommandation 7

**Qu’Affaires autochtones et du Nord Canada mette l’arbitrage exécutoire, la médiation et d’autres mécanismes alternatifs de résolution des différends à la disposition des communautés autochtones dans le cadre du processus de règlement des revendications territoriales globales.**

### **F. Mise en œuvre des revendications territoriales globales et des revendications particulières**

Lorsqu’elles sont mises en œuvre avec honnêteté, les ententes sur les revendications territoriales globales, en plus d’offrir réparation pour la perte de territoires traditionnels, peuvent constituer un mécanisme de « protection et de réconciliation des droits ancestraux<sup>292</sup> ». Toutefois, le Comité a été informé de problèmes importants dans la mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales globales, problèmes qui pourraient s’expliquer par la méconnaissance des dispositions des traités de la part du gouvernement fédéral<sup>293</sup>, le roulement de personnel<sup>294</sup> et le nombre limité de mesures de reddition de comptes en place<sup>295</sup>. Certains des signataires d’ententes ont dit que l’approche du gouvernement fédéral est axée sur la conformité technique plutôt que sur l’esprit et l’objet de ces ententes<sup>296</sup>. Des témoins ont proposé différentes façons d’améliorer la supervision de l’exécution des ententes, y compris : un inventaire des obligations fédérales accompagné de dispositions permettant d’en contrôler la mise en œuvre<sup>297</sup>, une politique de mise en œuvre et un organisme de surveillance<sup>298</sup>.

Des témoins ont également fait part de leurs préoccupations relativement à la mise en œuvre des revendications particulières. La Première Nation de Salt River a écrit que, en ce qui concerne son entente de 2002 sur le règlement de la revendication issue d’un traité, « le Canada n’a pas pu mettre de côté toutes les terres choisies comme terres de réserve aux fins de l’Entente<sup>299</sup> ». La Première Nation a ajouté qu’elle a « continuellement été en

---

292 INAN, *Témoignages*, 25 septembre 2017, 0905 (Celeste Haldane).

293 INAN, *Témoignages*, 25 septembre 2017, 1210 (Corinne McKay).

294 INAN, *Témoignages*, 25 septembre 2017, 1215 (Corinne McKay).

295 INAN, *Témoignages*, 23 octobre 2017, 1040 (grande chef Bobbie Jo Greenland-Morgan).

296 INAN, *Témoignages*, 24 octobre 2017, 1205 (Natan Obed); INAN, *Témoignages*, 23 octobre 2017, 1105 (grande chef Bobbie Jo Greenland-Morgan); INAN, *Témoignages*, 25 septembre 2017, 1145 (Eva Clayton).

297 INAN, *Témoignages*, 17 octobre 2017, 1155 (Michael Ferguson).

298 INAN, *Témoignages*, 23 octobre 2017, 0940 (Duane Ningaqsik Smith).

299 Mémoire présenté par la Première Nation de Salt River, 26 octobre 2017.

butte à des obstacles » depuis qu'elle tente de mettre en œuvre les dispositions de l'entente qui prévoient « la poursuite de négociations de bonne foi entre la Couronne et la Première Nation sur la question des infrastructures et du logement dans la réserve<sup>300</sup> ».

Ces témoignages montrent clairement que le Canada ne remplit pas pleinement ses engagements. Les communautés autochtones ne devraient pas avoir à recourir aux tribunaux pour obtenir la mise en œuvre des ententes, d'autant que les procédures judiciaires sont coûteuses tant pour ces collectivités que pour le gouvernement du Canada. Le Comité est certes encouragé par les mesures qu'a prises le gouvernement pour améliorer la mise en œuvre, notamment, une série de principes, une directive du Cabinet et l'élaboration d'une approche pangouvernementale en matière d'exécution des ententes sur les revendications territoriales globales. Cependant, le Comité conclut que ces processus n'offrent pas la surveillance nécessaire pour s'assurer que le Canada respecte ses engagements au titre des revendications territoriales globales. C'est pourquoi il recommande :

#### **Recommandation 8**

**Qu'Affaires autochtones et du Nord Canada élabore un système de suivi pour s'assurer que les engagements pris par le gouvernement au titre des ententes sur les revendications territoriales globales ou les revendications particulières soient clairement énoncés par écrit, que les ententes soient rapidement mises en œuvre, et que les progrès à cet égard fassent l'objet d'un contrôle régulier; et qu'un bureau indépendant soit créé pour surveiller la mise en œuvre des ententes.**

#### **Recommandation 9**

**Qu'Affaires autochtones et du Nord Canada collabore avec les gouvernements provinciaux ou territoriaux concernés ainsi que les signataires autochtones afin d'appuyer la collecte de données par les communautés autochtones, cette collecte servant en particulier à améliorer et à accélérer la mise en œuvre des ententes sur les revendications particulières et les revendications territoriales globales, et à exiger des comptes des gouvernements responsables de la mise en œuvre de ces ententes.**

### **G. Réforme de la politique sur les revendications particulières**

Les revendications particulières non réglées « perpétuent l'inégalité sur le plan social et économique<sup>301</sup> » dans les communautés des Premières Nations. Elles ont aussi un coût

---

300 Mémoire présenté par la Première Nation de Salt River, 26 octobre 2017.

301 [Mémoire](#) présenté par le BC Specific Claims Working Group, 26 octobre 2017.



humain puisque, dans certains cas, les aînés décèdent avant le règlement de ces revendications<sup>302</sup>. Or, le processus de règlement des revendications particulières continue de présenter des difficultés pour de nombreuses Premières Nations. Afin de rendre la politique et le processus de règlement de ces revendications plus justes et équitables pour les Premières Nations, le Comité recommande ci-dessous diverses réformes concrètes.

### a. Motifs d'évaluation des revendications particulières

Le Comité s'est fait dire que toutes les revendications fondées sur des droits issus de traités ne sont pas admissibles en vertu de la politique sur les revendications particulières. Des témoins ont qualifié d'« arbitraire et injuste<sup>303</sup> » l'exclusion des revendications relatives à des activités susceptibles d'être exercées de façon continue, notamment les droits de récolte. Abondant dans le même sens, le Comité est d'avis que toutes les revendications relatives à la non-exécution des droits issus de traités devraient être admissibles en vertu de la politique sur les revendications particulières.

### b. Organisme indépendant d'évaluation des revendications particulières

Des témoins ont soulevé des préoccupations par rapport à l'apparence d'un conflit d'intérêt dans la politique et le processus de règlement des revendications particulières, puisque c'est le gouvernement fédéral qui, en plus d'établir la politique, évalue les revendications présentées contre lui<sup>304</sup>. Ces critiques ne sont pas nouvelles – formulées par les Premières Nations, elles figurent dans de nombreux rapports depuis les années 1970, y compris le Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones. Cependant, peu a été fait pour y répondre, malgré les appels répétés des Premières Nations, qui veulent qu'un organisme indépendant supervise le processus de règlement des revendications particulières<sup>305</sup>. Cette recommandation a été réitérée tout le long de l'étude, de nombreux témoins demandant la création d'un processus indépendant<sup>306</sup> pour examiner et évaluer les revendications particulières. D'autres ont proposé la création d'un organisme

---

302 [Mémoire](#) présenté par la Première Nation Mishkosimimiziibiing (Big Grassy), 19 octobre 2017.

303 INAN, [Témoignages](#), 29 septembre 2017, 0820 (Luke Hunter).

304 INAN, [Témoignages](#), 27 septembre 2017, 0925 (chef Jim Bear); [mémoire](#) présenté par la Première Nation des Innus Essipit; INAN, [Témoignages](#), 25 septembre 2017, 0930 (chef Judy Wilson); INAN, [Témoignages](#), 25 septembre 2017, 1330 (Morgan Chapman); INAN, [Témoignages](#), 26 septembre 2017, 1110 (chef Wayne McKenzie).

305 [Mémoire](#) présenté par l'Assemblée des Premières Nations, 27 octobre 2017.

306 INAN, [Témoignages](#), 25 septembre 2017, 0930 (chef Judy Wilson); INAN, [Témoignages](#), 26 septembre 2017, 1110 (chef Wayne McKenzie); [mémoire](#) présenté par le Secrétariat de la Nation algonquine, 26 octobre 2017.

indépendant<sup>307</sup> ou d'une commission indépendante<sup>308</sup> pour gérer et financer les aspects du processus de règlement des revendications particulières. Le Comité convient qu'il est plus que temps que le gouvernement fédéral envisage sérieusement la création d'un organisme indépendant.

### **c. Détermination de la valeur des revendications particulières**

Le Comité a été avisé que le gouvernement fédéral détermine la valeur des revendications particulières sans la participation des Premières Nations. Or, le processus d'évaluation a une incidence sur le processus de négociation, car les revendications d'une valeur inférieure à trois millions de dollars font l'objet d'offres « à prendre ou à laisser<sup>309</sup> ». Dans ce contexte, le Comité estime que le gouvernement devrait aider les Premières Nations à jouer un rôle dans la détermination de la valeur des revendications particulières.

### **d. Indemnisation des revendications particulières**

Des témoins ont critiqué la formule qu'utilise le gouvernement fédéral pour calculer l'indemnisation des revendications particulières. Cette formule, « 80 % à taux simple et 20 % à taux composé, calculés sur le manque à gagner<sup>310</sup> », est déraisonnable, puisqu'elle ne tient pas compte de facteurs comme les pertes culturelles, de profits et de débouchés ainsi que les dommages collatéraux. Afin de rehausser l'équité et la transparence du processus, le Comité croit que la formule de détermination de l'indemnisation devrait être revue régulièrement, en partenariat avec les Premières Nations. De plus, le Comité est d'accord avec les témoins qui estiment que les critères d'indemnisation devraient être élargis, de manière à reconnaître toutes les facettes des pertes subies par les Premières Nations.

Dans le cadre de cet élargissement des critères, le gouvernement devrait notamment envisager de considérer le transfert de terres comme une forme d'indemnisation. En effet, des témoins ont souligné tout au long de l'étude l'importance du territoire pour les Premières Nations. La politique sur les revendications particulières permet la restitution de terres de réserve lorsque celles-ci n'ont jamais été cédées légalement, mais les témoins ont signalé que l'indemnisation des revendications particulières prend presque toujours une

---

307 [Mémoire](#) présenté par l'Assemblée des Premières Nations, 27 octobre 2017; INAN, [Témoignages](#), 26 octobre 2017, 1215 (Patricia Myran).

308 [Mémoire](#) présenté par le BC Specific Claims Working Group, 26 octobre 2017.

309 INAN, [Témoignages](#), 17 octobre 2017, 1110 (Michael Ferguson).

310 La citation vient de INAN, [Témoignages](#), 24 octobre 2017, 1105 (chef Jean-Guy Whiteduck), mais d'autres témoins ont discuté de la règle des 80-20 : INAN, [Témoignages](#), 29 septembre 2017, 1000 (chef R. Donald Maracle); INAN, [Témoignages](#), 29 septembre 2017, 1025 (Ryan Lake).



forme financière : les négociateurs fédéraux se limiteraient aux indemnités pécuniaires, « sans tenir compte de la possibilité de restituer des terres, comme le prévoit la politique<sup>311</sup> ».

#### **e. Plafond de 150 millions de dollars**

Le Tribunal des revendications particulières peut accorder une indemnisation d'au plus 150 millions de dollars. Selon des témoins, ce montant trop bas « bloqu[e] l'accès à la justice<sup>312</sup> »; il inciterait même les Premières Nations à engager plutôt des poursuites pour faire valoir leurs revendications<sup>313</sup>. Le Comité estime que, dans la mesure du possible, les revendications particulières devraient être résolues par la négociation et non par des poursuites judiciaires coûteuses aux deux parties. Le Comité est d'accord avec les témoins qui jugent que le plafond devrait être révisé de manière à ce que les Premières Nations puissent voir dans le Tribunal des revendications particulières un mécanisme juste et équitable qui remplace les poursuites judiciaires.

#### **f. Recommandations d'amélioration du processus**

Compte tenu des témoignages, le Comité estime que des réformes urgentes sont nécessaires pour que la politique et le processus de règlement des revendications particulières soient équitables, justes et transparents. Ces réformes doivent être apportées en partenariat avec les communautés des Premières Nations et tenir compte de la perte des lois, de la culture, de la gouvernance, de la langue et de l'identité autochtones<sup>314</sup>.

Le Comité voit d'un bon œil la participation de l'APN au groupe de travail technique mixte sur les revendications particulières chargé d'examiner la Politique et de formuler des recommandations pour la modifier. Par contre, il constate que, même si les Premières Nations ont fait partie de nombreux groupes de travail et études et formulé des recommandations similaires au fil des ans, la situation a peu changé concrètement<sup>315</sup>.

En conséquence, le Comité a senti la nécessité de recommander directement, ci-dessous, plusieurs changements à apporter :

---

311 INAN, *Témoignages*, 29 septembre 2017, 0920 (chef R. Donald Maracle).

312 INAN, *Témoignages*, 29 septembre 2017, 0935 (Ryan Lake).

313 INAN, *Témoignages*, 29 septembre 2017, 0940 (chef Ava Hill).

314 INAN, *Témoignages*, 27 septembre 2017, 0915 (chef Jim Bear).

315 *Mémoire* présenté par l'Assemblée des Premières Nations, 27 octobre 2017.

### **Recommandation 10**

**Qu’Affaires autochtones et du Nord Canada élargisse les critères gouvernant l’acceptation ou le rejet des revendications aux fins de négociation, qu’il mette en œuvre des politiques pour améliorer la communication et la transparence à l’étape de l’évaluation du processus de règlement des revendications particulières, et que la création d’un organisme indépendant chargé d’examiner et d’évaluer les revendications particulières soit envisagée.**

### **Recommandation 11**

**Qu’Affaires autochtones et du Nord Canada réforme, en partenariat avec les Premières Nations, la politique sur les revendications particulières et, s’il y a lieu, qu’il modifie la *Loi sur le Tribunal des revendications particulières* dans le but de :**

- **tenir compte des cultures, des connaissances et des langues des Premières Nations dans la politique sur les revendications particulières et le processus connexe, dans la mesure du possible;**
- **renseigner les Premières Nations sur leurs revendications et les raisons des décisions prises à toutes les étapes du processus de règlement des revendications particulières;**
- **faire participer les Premières Nations au processus de détermination de la valeur de leur(s) revendication(s) particulière(s) et les appuyer adéquatement à cet égard;**
- **revoir et élargir les critères de la formule financière qu’utilise Affaires autochtones et du Nord Canada pour déterminer les offres de règlements acceptables, et notamment réviser la règle des 80/20 et recourir davantage aux transferts de terres à titre d’indemnisation;**
- **élargir les critères d’admissibilité des revendications particulières pour y inclure les revendications fondées sur le non-respect des droits issus de traités;**
- **Réviser le plafond de 150 millions de dollars appliqué à l’indemnisation des revendications confiées au Tribunal des revendications particulières.**



## H. Financement de la recherche et de la préparation des revendications particulières

Le Comité a appris que le financement destiné à la recherche et à la préparation des revendications particulières a considérablement diminué ces dernières années, tandis que la charge de travail nécessaire pour répondre à la norme minimale de présentation des revendications particulières s'est alourdie. Combinées, cette baisse du financement et l'augmentation de la charge de travail empêchent certaines Premières Nations de présenter des revendications particulières et contribuent à retarder considérablement la préparation des demandes.

Comme le dépôt d'une revendication particulière peut prendre entre six mois et deux ans, l'instabilité du financement fait en sorte que les organismes de recherche tels que le Treaty and Aboriginal Rights Research Centre of Manitoba ne savent pas s'ils disposeront des ressources financières ou humaines nécessaires pour effectuer efficacement les recherches sur les revendications<sup>316</sup>.

Il est évident pour le Comité qu'un financement suffisant pour la recherche et la préparation de revendications particulières permettrait aux Premières Nations de participer au processus, contribuant ainsi à en assurer l'équité. L'investissement dans la recherche et la préparation de revendications particulières peut également entraîner des économies de temps et d'argent à long terme puisque les revendications pourraient ainsi se régler plus tôt.

Le Comité reconnaît que le financement de la recherche sur les revendications particulières fait partie des questions qu'étudient actuellement en priorité le gouvernement du Canada et l'APN<sup>317</sup>. Toutefois, le Comité est d'avis qu'AANC n'a pas à attendre que le groupe de travail technique mixte sur les revendications particulières conclue ses travaux pour augmenter le niveau de financement de la recherche et de l'élaboration des revendications particulières. Le Comité recommande donc ce qui suit :

### Recommandation 12

**Qu'Affaires autochtones et du Nord Canada collabore dès maintenant avec les communautés des Premières Nations et les organismes de recherche sur les revendications particulières afin de créer un cadre de financement suffisant, stable,**

---

316 [Mémoire](#) présenté par le Treaty and Aboriginal Rights Research Centre of Manitoba, Inc., 31 octobre 2017.

317 AANC, [Rapport sur l'examen de la Loi sur le Tribunal des revendications particulières](#).

**prévisible et à long terme pour la recherche et la préparation des revendications particulières.**

## **I. Droits fonciers issus des traités et processus d'ajouts aux réserves**

Après avoir signé un accord de règlement sur les droits fonciers issus de traités, les Premières Nations peuvent demander l'ajout des terres à leur réserve. Or, selon des témoins, ce processus serait des plus lents : au Manitoba, par exemple, il prendrait en moyenne huit ans. Le Comité estime qu'AANC peut prendre des mesures supplémentaires pour améliorer le processus de règlement des droits fonciers issus de traités et d'ajout aux réserves et, ce faisant, réduire les retards. Le Comité recommande donc :

### **Recommandation 13**

**Qu'Affaires autochtones et du Nord Canada, en ce qui concerne toutes les terres relevant de droits fonciers issus de traités ou d'ajouts aux réserves, s'assure que les Premières Nations aient accès à des mécanismes et ressources de résolution des différends, afin qu'elles puissent négocier et établir des plans avec les municipalités (utilisation des terres, réserves urbaines, construction routière et ententes de services) et les tiers (conversion des terres en réserves).**

### **Recommandation 14**

**Qu'Affaires autochtones et du Nord Canada accroisse le financement et les ressources consacrés aux évaluations environnementales, aux études et aux activités fédérales nécessaires à la conclusion du processus d'ajout aux réserves dans des délais raisonnables.**

## **J. Éducation et formation**

### **a. Tenir les membres de la collectivité et les tiers informés tout le long du processus**

Le Comité a été troublé d'apprendre que les membres des collectivités peuvent ne pas être tenus informés des discussions sur les revendications particulières. Selon le chef Laforme, de la Mississaugas of the New Credit First Nation, « nous ne pouvons pas informer nos membres et les tenir au courant<sup>318</sup> » pendant les négociations. Or, sans cette information,

---

318 INAN, *Témoignages*, 29 septembre 2017, 1050 (chef Stacey Laforme).



le niveau d'intérêt des membres des collectivités peut s'estomper au cours du processus, et la ratification de l'accord éventuel peut même être compromise.

Par ailleurs, les revendications particulières et les revendications territoriales globales peuvent aussi toucher aux intérêts de tierces parties, qui doivent donc elles aussi être tenues au courant du déroulement des négociations. À ce sujet, le Comité reconnaît que la politique sur les revendications territoriales globales charge les négociateurs fédéraux de rester en communication avec les tiers concernés, et que la politique sur les revendications particulières prévoit la prise en compte des intérêts des tierces parties dans le règlement éventuel.

Cela dit, afin d'accroître la transparence du processus de règlement des revendications, le Comité recommande :

#### **Recommandation 15**

**Qu'Affaires autochtones et du Nord Canada élabore un processus amélioré d'information et de mobilisation des tiers et des membres des collectivités locales à chacune des étapes du processus de règlement des revendications globales ou particulières.**

#### **b. Éducation et formation du personnel travaillant aux revendications et de tous les Canadiens**

Le Comité croit que l'éducation fait partie intégrante de la réconciliation, et qu'elle peut améliorer les relations entre les peuples autochtones, le gouvernement fédéral et tous les Canadiens. Plusieurs témoins ont souligné l'importance de faire en sorte que le personnel qui travaille sur les dossiers de revendications particulières comprenne la culture, les connaissances, le protocole et la vision du monde des communautés autochtones ainsi que le contexte entourant leurs revendications<sup>319</sup>.

En ce qui concerne les revendications territoriales globales et les ententes sur l'autonomie gouvernementale, la Première Nation Behdzi Ahda a fait remarquer que les représentants du gouvernement devraient savoir avec qui ils travaillent puisqu'ils prennent des décisions ayant une incidence sur la vie des peuples autochtones. Elle a aussi recommandé que les négociateurs aient un mandat pour inclure « des obligations en matière de compétences liées à la culture dans les ententes sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale<sup>320</sup> ». Le Comité est d'accord avec les témoins et estime que, si cette

---

319 INAN, *Témoignages*, 25 septembre 2017, 1140 (Debbie Abbott); INAN, *Témoignages*, 29 septembre 2017, 1050 (chef Stacey Laforme); INAN, *Témoignages*, 27 septembre 2017, 0925 (chef Jim Bear).

320 INAN, *Témoignages*, 23 octobre 2017, 0920 (Joseph Kochon).

formation devenait obligatoire, elle contribuerait à améliorer les relations entre les communautés autochtones et le gouvernement fédéral.

Cependant, le Comité estime que la formation et l'éducation ne devraient pas se limiter aux fonctionnaires. En effet, l'éducation est un élément important de la réconciliation, puisqu'elle peut encourager les Canadiens autochtones et non autochtones à tisser des liens entre eux. Le Comité salue la publication par AANC, sur son site Web, de renseignements sur les revendications particulières et les revendications territoriales globales, mais nous craignons que cette ressource n'atteigne pas les Canadiens. Par conséquent, le Comité estime que le Ministère devrait lancer une campagne d'éducation publique « pour combler le fossé entre la vérité et la réconciliation », afin que la population puisse « mieux comprendre le but de ces mécanismes, ce que nous essayons de faire et ce qui est nécessaire pour soutenir le processus de négociation des traités et les revendications territoriales<sup>321</sup> ». Le Comité recommande donc :

#### **Recommandation 16**

**Qu'Affaires autochtones et du Nord Canada, en collaboration avec les communautés et les organismes autochtones, élabore un programme d'éducation et de formation obligatoire à l'intention de tous les responsables traitant des revendications particulières, des revendications territoriales globales et des ententes sur l'autonomie gouvernementale; et qu'Affaires autochtones et du Nord Canada lance une campagne d'éducation publique pour renseigner tous les Canadiens sur l'importance du processus de revendication territoriale pour la réparation des torts qui ont été causés au cours de l'histoire du Canada par l'expropriation des terres ancestrales, le non-respect des engagements issus des traités et la doctrine de la souveraineté proclamée de la Couronne.**

## **K. Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones**

La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA) énonce un large éventail de droits collectifs politiques, sociaux, économiques, culturels et écologiques des peuples autochtones. Les témoins ont expliqué que la DNUDPA, sur le fondement de la reconnaissance des droits, pourrait être la « norme [...] pour établir des

---

321 INAN, *Témoignages*, 25 septembre 2017, 1030 (David Schaepe).



relations<sup>322</sup> ». D'autres ont avancé qu'elle pourrait servir de modèle pour la réforme de la politique sur les revendications territoriales globales<sup>323</sup>.

Le Comité estime que l'examen et la réforme des politiques ou processus gouvernant les revendications doivent se faire en collaboration avec les peuples autochtones et dans le respect de leurs droits. La DNUDPA offre à cette fin une norme et un modèle à même de rendre les politiques et processus plus justes, équitables et transparents pour les peuples autochtones. En conséquence, le Comité recommande :

### **Recommandation 17**

**Que le gouvernement du Canada, dans la mise en œuvre des recommandations et initiatives proposées ci-dessus, s'inspire des principes et normes minimales énoncées dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.**

Il est évident que le règlement des revendications particulières et des revendications territoriales globales procure de nombreux avantages aux communautés autochtones. Les processus de règlement des revendications particulières, des revendications territoriales globales et des ententes sur l'autonomie gouvernementale servent de point de départ pour resserrer les liens et faire un pas vers la réconciliation. Cependant, les processus de règlement des revendications sont éprouvants pour les communautés autochtones, et bon nombre d'entre elles ne parviennent pas à conclure d'entente avant plusieurs générations. Le présent rapport propose des recommandations concrètes pour créer un processus juste, équitable et transparent, en réformant les politiques, en diminuant le temps consacré aux négociations par toutes les parties et en tenant davantage compte des langues, des lois et des points de vue des peuples autochtones dans les processus. Le Comité espère que ces recommandations constitueront un premier pas pour répondre aux préoccupations des communautés autochtones, tout en créant des mécanismes pour faciliter leur participation à l'élaboration des politiques et des processus qui les touchent.

---

322 INAN, [Témoignages](#), 25 septembre 2017, 1110 (David Schaepe).

323 [Mémoire](#) présenté par l'Union of British Columbia Indian Chiefs, 26 octobre 2017; [mémoire](#) présenté par le Secrétariat de la Nation algonquine, 26 octobre 2017.





## ANNEXE B LISTE DES TÉMOINS

Organismes et individus	Date	Réunion
<p><b>Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien</b></p> <p>Perry Billingsley, sous-ministre adjoint délégué Traités et gouvernement autochtone</p> <p>Stephen Gagnon, directeur général Direction générale des revendications particulières, Traités et gouvernement autochtone</p> <p>Julie Mugford, directrice principale Bureau de la mise en œuvre des traités modernes, Direction générale de la mise en œuvre, traités et Gouvernement autochtone</p>	2017/09/19	67
<p><b>Association du traité avec les Te'Mexw</b></p> <p>Robert Janes, conseiller juridique</p>	2017/09/25	69
<p><b>Commission des traités de la Colombie-Britannique</b></p> <p>Celeste Haldane, commissaire en chef</p> <p>Tom Happynook, commissaire</p>		
<p><b>First Nations of the Maa-nulth Treaty Society</b></p> <p>Charlie Cootes, président</p> <p>Connie Waddell, conseillère</p> <p>Gary Yabsley, conseiller juridique Ratcliff and Co</p>		
<p><b>Gouvernement Nisga'a Lisims</b></p> <p>Collier Azak, président et directeur général</p> <p>Eva Clayton, présidente</p> <p>Corinne McKay, secrétaire-trésorière</p> <p>Margaret Rosling, avocate générale</p>		
<p><b>Havlik Metcs Ltd.</b></p> <p>Morgan Chapman, associée de recherche</p>		
<p><b>Nlaka'pamux Nation Tribal Council</b></p> <p>Debbie Abbott, directrice exécutive</p>		

<b>Organismes et individus</b>	<b>Date</b>	<b>Réunion</b>
<p><b>Nlaka'pamux Nation Tribal Council</b> Le grand chef Robert Pasco, président tribal</p> <p><b>Première nation Westbank</b> Christopher Derickson, conseiller</p> <p><b>Sommet des Premières Nations</b> Cheryl Casimer, membre de l'exécutif politique Melissa Louie, conseillère juridique et en politiques</p> <p><b>Sto:lo Xwexwilmexw Treaty Association</b> David Schaepe, conseiller technique Équipe de négociation des traités Jean Teillet, négociatrice principale</p> <p><b>Union of British Columbia Indian Chiefs</b> Judy Wilson, secrétaire-trésorière Jody Woods, directrice de la recherche</p>	2017/09/25	69
<p><b>Assemblée des chefs du Manitoba</b> Le grand chef Arlen Dumas,</p> <p><b>Athabasca Denesuline Né Né Land Corporation</b> Barry Hunter, conseiller en négociation Ronald Robillard, négociateur en chef</p> <p><b>Brokenhead Ojibway Nation</b> chef Jim Bear Lorie Thompson, avocate</p> <p><b>Dénés du Ghotlenene K'odtineh</b> Wayne Wysocki</p> <p><b>Manitoba Keewatinowi Okimakanak Inc.</b> La grande chef Sheila North Wilson</p> <p><b>Manitoba Metis Federation Inc.</b> Jason Madden, conseiller juridique</p> <p><b>Northlands Denesuline First Nation</b> Benji Denechezhe, négociateur en chef</p>	2017/09/27	70

<b>Organismes et individus</b>	<b>Date</b>	<b>Réunion</b>
<b>Sandy Bay First Nation</b> chef Lance Roulette	2017/09/27	70
<b>Sayisi Dene First Nation</b> Geoff Bussidor, négociateur en chef		
<b>Treaty Land Entitlement Committee of Manitoba inc.</b> Nelson Genaille, président		
<b>Conseil de la nation Atikamekw</b> Constant Awashish, grand chef	2017/09/28	71
<b>Mi'kmaw Kina'matnewey</b> Eleanor Bernard, directrice exécutive		
<b>Première Nation des Innus Essipit</b> Marc Chaloult, coordonnateur Traité et affaires publiques Martin Dufour, chef Conseil de bande		
<b>Chiefs of Ontario</b> Isadore Day, chef régional de l'ontario	2017/09/29	72
<b>Conseil des Mohawks d'Akwesasne</b> Le grand chef Abram Benedict Gouvernement mohawk Phillip White-Cree, gestionnaire par intérim Bureau des droits ancestraux et de recherche		
<b>Missanabie Cree First Nation</b> Ryan Lake, conseiller juridique		
<b>Mississaugas of the New Credit First Nation</b> chef Stacey Laforme		
<b>Mohawks de la baie de Quinte</b> chef R. Donald Maracle Bande no. 38		
<b>Nation Nishnawbe Aski</b> Leah Ballantyne, chef du personnel		

<b>Organismes et individus</b>	<b>Date</b>	<b>Réunion</b>
<p><b>Nation Nishnawbe Aski</b>            Luke Hunter, directeur de la recherche            Recherche sur les droits territoriaux et les traités</p>	2017/09/29	72
<p><b>Six Nations of the Grand River</b>            chef Ava Hill            Philip Monture, conseiller en droits territoriaux</p>		
<p><b>Bureau du vérificateur général</b>            Michael Ferguson, vérificateur général du Canada            Joe Martire, directeur principal            James McKenzie, directeur principal</p>	2017/10/17	75
<p><b>Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien</b>            Stephen Gagnon, directeur général            Direction générale des revendications particulières, Traités et gouvernement autochtone</p>		
<p><b>Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien</b>            Heather McLean, directrice générale            Direction générale de l'élaboration et de la coordination de politiques, Traités et gouvernement autochtone            Joe Wild, sous-ministre adjoint principal            Traités et gouvernement autochtone</p>		
<p><b>Lesser Slave Lake Indian Regional Council, Treaty and Aboriginal Rights Research Program</b>            Morgan Chapman, associée de recherche</p>	2017/10/19	76
<p><b>Nunavut Tunngavik Inc.</b>            Alastair Campbell, conseiller principal en politiques            Aluki Kotierk, présidente</p>		
<p><b>Tribunal des revendications particulières Canada</b>            Jennifer Hocking, conseillère juridique            Harry Slade, président</p>		
<p><b>Conseil tribal des Gwich'in</b>            La grande chef Bobbie Jo Greenland-Morgan, présidente</p>	2017/10/23	77

<b>Organismes et individus</b>	<b>Date</b>	<b>Réunion</b>
<p><b>Deh Gah Got'ie First Nations</b> Sam Gargan, sous-chef et maire de Fort Providence</p> <p><b>Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest</b> Mike Aumond, sous-ministre Exécutif et affaires autochtones Robert R. McLeod, premier ministre</p> <p><b>Gouvernement Tlicho</b> Le grand chef George Mackenzie Bertha Rabesca Zoe, conseillère juridique</p> <p><b>Nation Dene</b> chef national Bill Erasmus</p> <p><b>Nation métisse des Territoires du Nord-Ouest</b> Jake Heron, négociateur en chef</p> <p><b>North Slave Métis Alliance</b> Christopher Devlin, conseiller juridique Bill Enge, président</p> <p><b>Première nation Behdzi Ahda"</b> Joseph Kochon, négociateur en chef chef Wilbert Kochon</p> <p><b>Secrétariat du Sahtu</b> Ethel Blondin-Andrew, présidente</p> <p><b>Société régionale Inuvialuit</b> Kate Darling, avocate générale Duane Ningaqsiq Smith, président et directeur général</p>	2017/10/23	77
<p><b>Gouvernement du Nunavut</b> William MacKay, sous-ministre Ministère de la Justice Susan Woodley, conseillère des affaires autochtones Ministère de l'Exécutif et des Affaires intergouvernementales</p> <p><b>Inuit Tapiriit Kanatami</b> Natan Obed, président</p>	2017/10/24	78

<b>Organismes et individus</b>	<b>Date</b>	<b>Réunion</b>
<p><b>Nation Naskapie de Kawawachikamach</b></p> <p>Robert Prévost, conseiller chef Noah Swappie</p>	2017/10/24	78
<p><b>Première nation Kitigan Zibi Anishinabeg</b></p> <p>chef Jean-Guy Whiteduck</p>		
<p><b>À titre personnel</b></p> <p>Douglas R. Eyford, avocat Eyford Macaulay LLP</p>	2017/10/26	79
<p><b>Première nation de Timiskaming</b></p> <p>chef Wayne McKenzie chef Harry St. Denis</p>		
<p><b>Première Nation Mishkosiminiziibiing</b></p> <p>Glenn Archie, négociateur en chef Négociation d'indemnisations à la suite d'inondations</p>		
<p><b>Premières Nations du Dehcho</b></p> <p>Le grand chef Herb Norwegian</p>		
<p><b>Secrétariat de la Nation algonquine</b></p> <p>Peter Di Gangi, directeur Politique et recherche</p>		
<p><b>Treaty &amp; Aboriginal Rights Research Centre of Manitoba Inc.</b></p> <p>Patricia Myran, directrice adjointe Cam Stewart, directeur</p>		

## **ANNEXE C LISTE DES MÉMOIRES**

---

### **Organismes et individus**

---

**Assemblée des Premières Nations**

**British Columbia Specific Claims Working Group**

**Commission des traités de la Colombie-Britannique**

**Conseil de la nation Atikamekw**

**Conseil tribal de la Nation Nlaka'pamux**

**Dénés du Ghotlenene K'odtineh**

**First Nations of the Maa-nulth Treaty Society**

**Gouvernement du Nunavut**

**Lesser Slave Lake Indian Regional Council**

**Manitoba Metis Federation Inc.**

**Nation Anishinabek**

**Nation Naskapie de Kawawachikamach**

**North Slave Métis Alliance**

---

## **Organismes et individus**

---

**Peeling, Albert**

**Première nation Behdzi Ahda"**

**Première Nation de Liard**

**Première Nation des Innus Essipit**

**Première Nation Mishkosiminiziibiing**

**Première nation Westbank**

**Secrétariat de la Nation algonquine**

**Sommet des Premières Nations**

**Stevenson, Mark L.**

**Treaty & Aboriginal Rights Research Centre of Manitoba Inc.**

**Tribunal des revendications particulières Canada**

**Union of British Columbia Indian Chiefs**

# DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des *procès-verbaux* pertinents (réunions n<sup>os</sup> 67, 69, 70, 71, 72, 75 à 80, 89, 90, 91 et 96) est déposé.

Respectueusement soumis,

La présidente,  
L'hon. MaryAnn Mihychuk



# Étude des revendications particulières et des ententes sur les revendications territoriales globales :

## Rapport dissident du Parti conservateur du Canada

---

*Cathy McLeod, députée de Kamloops – Thompson – Cariboo*

*Kevin Waugh, député de Saskatoon – Grasswood*

*Arnold Viersen, député de Peace River – Westlock*

---

À titre de membres conservateurs du Comité permanent des affaires autochtones et du Nord (INAN), nous reconnaissons la nécessité de régler les enjeux de longue date liés aux revendications particulières et aux ententes sur les revendications territoriales globales.

Les conservateurs croient à la réconciliation avec les peuples autochtones, que les possibilités économiques et la réduction de la pauvreté des peuples autochtones devraient être des priorités clés du gouvernement fédéral, et que les peuples autochtones devraient avoir le droit de s'attendre à une gouvernance responsable et transparente.

De plus, nous savons que les accords ont des répercussions positives considérables sur les communautés autochtones. Aluki Kotierk, la présidente de Nunavut Tunngavik Inc., a dit le 19 octobre que « [...] ça nous a donné un sentiment d'espoir. Nous avons maintenant dans l'accord la structure précisant comment ça doit être réalisé ».

Cependant, les processus pour les revendications particulières et globales doivent être revus. Le Comité a entendu à de nombreuses reprises que la procédure peut être terriblement lente. Cela fait en sorte que des communautés attendent de conclure un accord avec la Couronne depuis des décennies, même de nombreuses générations. En outre, beaucoup trop souvent, le gouvernement fédéral ne tient pas ses engagements envers les peuples autochtones.

Comme l'a dit à la Chambre des communes la députée McLeod le 14 février 2018 : « Les droits des peuples autochtones du Canada ont été ignorés, décriés et bafoués pendant trop longtemps au profit d'autres intérêts et il nous incombe à tous de poursuivre nos efforts en vue de la réconciliation. »

*C'est pour ces raisons que nous avons demandé au Comité d'étudier « les ententes sur les revendications territoriales globales, aussi appelées 'traités modernes', et l'autonomie gouvernementale à l'échelle du Canada ; les processus utilisés actuellement au pays et la manière dont ils sont appliqués ; les avantages comparatifs et les enjeux des différentes approches de négociation ; les résultats et les conséquences pour les communautés autochtones*

*ayant signé des ententes sur les revendications territoriales globales ; et que le Comité fasse rapport de ses conclusions à la Chambre des communes. »*

Nos électeurs attendent que le gouvernement réponde aux importantes recommandations du rapport final du Comité, et du rapport dissident de l'Opposition officielle.

Le rapport final du Comité comprend plusieurs éléments avec lesquels nous sommes d'accord, mais il ne tient pas compte de certaines graves préoccupations qui ont été soulevées. Nous sommes pleinement d'accord avec la Recommandation 8, soit :

Qu'Affaires autochtones et du Nord Canada élabore un système de suivi pour assurer que les engagements pris par le gouvernement du Canada dans les ententes sur les revendications territoriales globales ou particulières sont clairement documentés et que les progrès sont régulièrement vérifiés et rapidement mis en œuvre ; et qu'un bureau indépendant soit créé pour superviser la mise en œuvre.

Le Comité a entendu qu'il arrive souvent que le gouvernement fédéral ne fasse pas le suivi de ses engagements. Il ne faut pas que les accords soient mis sur des tablettes pendant des années sans que des mesures régulières et délibérées soient prises afin de tenir les engagements pris. Nous croyons que les ministères des Relations Couronne-Autochtones et des Affaires du Nord (RCAANC) et des Services aux Autochtones (SAC), nouvellement créés, doivent établir un système de vérification continue afin d'assurer que le gouvernement tient ses promesses. C'est essentiel, non seulement pour les relations du Canada avec les peuples autochtones et pour l'honneur de la Couronne, mais pour les membres de la communauté qui ont travaillé pendant des années pour que ces promesses soient mises en œuvre.

De plus, nous soutenons la Recommandation 7, qui traite de la nécessité d'assurer que divers mécanismes de règlement des conflits sont facilement accessibles aux Premières Nations, aux Métis et aux Inuits, notamment la médiation et l'arbitration exécutoires. Cette mesure pourrait accélérer le processus beaucoup trop lent et réduire les frais de justice.

Nous soutenons la Recommandation 15 :

Qu'Affaires autochtones et du Nord Canada élabore un processus amélioré pour sensibiliser et engager les tierces parties et les membres des communautés locales à toutes les étapes d'une revendication globale ou particulière.

Nous avons tous entendu des Canadiens se prononcer sur cette question, partout au pays. Le règlement des revendications territoriales globales et particulières, au besoin, ne devrait pas avoir de conséquences négatives sur les terres privées et les propriétaires de petites entreprises. Les conservateurs pensent que ceux qui pourraient être touchés par les accords devraient être tenus informés pendant toutes les négociations, et avoir de nombreuses possibilités de faire part de leurs préoccupations.

Nous notons l'accord de Perry Bellegarde, le chef national de l'Assemblée des Premières Nations, qui a dit au Comité INAN le 23 février 2016 :

« [...] tous les moyens sont bons pour 'faire la paix dans la vallée' [...] pourvu que les choses se fassent dans le respect, que les droits ne soient pas bafoués ou tassés dans un coin et que les personnes ne manquent de rien. »

En conséquence, nous conseillons d'ajouter la recommandation suivante :

**Que le gouvernement du Canada, alors qu'il règle les revendications, atténue l'effet sur les tierces parties dans la mesure du possible, et indemnise les parties touchées au besoin.**

De plus, nous sommes contents de voir que le Comité reconnaît les avantages économiques des accords sur l'autonomie gouvernementale. Comme l'indique le rapport :

De nombreux témoins ont dit que les accords d'autonomie gouvernementale offrent des avantages considérables, notamment en donnant aux gouvernements autochtones plus de latitude que ce qui est prévu par la *Loi sur les Indiens*, et en assurant l'autonomie gouvernementale et l'application de systèmes de gouvernance et d'éducation propres aux différentes nations.

En fait, une bande a même réussi à « réduire sa dépendance envers les transferts fédéraux ». Ce sont des mesures positives qui, nous l'espérons, seront prises pour d'autres communautés.

Finalement, nous soutenons la Recommandation 12, qui traite de l'importance de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* comme guide pour la mise en œuvre des recommandations du Comité. Nous savons que le Canada est l'un des rares pays où les droits autochtones et de traité sont enchâssés dans la Constitution. C'est le gouvernement conservateur précédent qui, en 2010, a pris d'importantes mesures initiales pour que le Canada soutienne les aspirations de la Déclaration de l'ONU sur les droits des peuples autochtones d'une manière pleinement conforme à la Constitution et aux lois du Canada.

Cependant, les membres conservateurs du Comité ont de sérieuses préoccupations avec certaines parties du rapport final. Premièrement, nous sommes extrêmement déçus que le rapport comprenne surtout de belles paroles et peu de mesures concrètes. Nous avons entendu la demande de Joseph Kochon, de la Première Nation Behdji Ahda, qui a dit le 30 octobre 2017 :

« Nous souhaitons que votre Comité produise un plan d'action, et non pas un rapport. La devise de notre communauté est agir plutôt que parler. Nous aimerions que votre Comité en fasse sa devise aussi. »

Jean-Guy Whiteduck, le chef des Kitigan Zibi Anishinabeg, a fait écho à ces propos le lendemain, le 24 octobre :

« Nous avons entendu beaucoup de grands discours et de commentaires de la part du premier ministre et de ce gouvernement, mais nous devons voir des mesures concrètes. Nous croyons que s'il existe une volonté, on pourra y arriver, mais il arrive parfois que la volonté politique ne soit pas là. »

Le rapport final ne respecte pas cette norme. Par exemple, nous sommes déçus qu'il ne tienne pas compte du témoignage passionné des Dénés du Ghotelnene K'odtineh et d'Athabasca.

Comme l'ont dit les témoins, ces communautés ont négocié de bonne foi avec le gouvernement du Canada pendant 18 ans afin de conclure deux traités modernes, touchant des régions dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut. Par l'intermédiaire d'un travail assidu et de négociations approfondies, les Denesulines et les Inuits sont sur le point de conclure des accords finals avec les gouvernements du Canada et du Manitoba. Cela a été possible grâce à une étroite coopération avec les administrations libérales et conservatrices, et un règlement ne serait nullement paternaliste.

Nous pensons qu'après 18 ans et un important coût financier, il est temps de régler ces revendications et de présenter une mesure législative appropriée pour l'approbation par la Chambre des communes. Comme l'a dit M. Wysocki au Comité le 27 septembre 2017 :

« L'obligation morale du Canada ne peut pas être passée sous silence. [...] Leur patience a des limites et le cynisme gagne du terrain. Le fait de faire fi de ces obligations d'aller de l'avant est une forme de colonialisme contemporain. Nous demandons au Comité d'informer le Parlement que tout retard supplémentaire en vue de conclure le traité est inadmissible pour des raisons d'ordre juridique, politique et moral. Conclure le traité est tout simplement la bonne chose à faire. Nous demandons également à chacun de vous, en tant que parlementaires, de transmettre ce message aux caucus de vos partis. »

De plus, Benji Denechezhe, le négociateur en chef de la Première Nation de Northlands Denesuline, a dit :

« J'espère que vous pouvez nous aider. Si nous devons vous supplier, nous le ferons. S'il vous plaît, nous vous demandons de nous aider à obtenir les droits qui nous reviennent car nous attendons que justice soit rendue depuis longtemps. Nos gens meurent. Les gens qui ont entamé ces négociations sont tous les deux décédés, et nous avons inhumé l'un d'eux il y a trois jours, qui était mon partenaire et collègue. Comme vous pouvez le constater, c'est éprouvant pour nous à certains moments. »

En conséquence, en raison de la nécessité d'apporter des améliorations pratiques, nous faisons la recommandation suivante :

**Que le gouvernement du Canada accélère le règlement des traités modernes avec les Denesulines d’Athabasca et les Dénés de Ghotelnene K’odtineh, ce qui comprend le règlement des enjeux territoriaux et provinciaux. Ces bandes ont négocié de bonne foi avec le gouvernement du Canada pendant 18 ans.**

Une autre recommandation exclue porte sur le processus de dessaisissement du Conseil du Trésor. Robert Janes, l’avocat de l’Association de traité Te’ mexw, a dit au Comité le 24 septembre 2017 :

« [...] même pour les directives du Conseil du Trésor, qui portent sur la façon dont le dessaisissement des terres de la Couronne fédérale doit se dérouler, il y a lieu de les examiner et de se demander si une agence d’administration fiduciaire ne devrait pas simplement exécuter cette partie du processus. [...] Il est tout simplement ridicule d’établir un processus qui ne fait aucune mention digne de ce nom du processus des traités. »

Nous ne comprenons pas pourquoi le rapport final ne tient pas compte d’une chose aussi pratique que le processus de dessaisissement. Nous faisons la recommandation suivante :

**Que le gouvernement du Canada examine et revoie le processus de dessaisissement du Conseil du Trésor afin d’étudier comment inclure la consultation avec les peuples autochtones, et leur satisfaction, comme le soutient la Cour suprême du Canada.**

Une autre recommandation pratique qui ne figure pas dans le rapport final du Comité est la demande qu’AINC fasse une mise à jour semestrielle sur les progrès réalisés dans l’amélioration du processus des revendications particulières. Le rapport de l’automne 2016 du vérificateur général, *Les revendications particulières des Premières Nations*, comprend la promesse répétée d’Affaires autochtones et du Nord Canada de « travailler avec l’Assemblée des Premières Nations à l’établissement d’un processus dans le cadre duquel le Canada collaborera avec les Premières Nations pour déterminer des mesures équitables et concrètes qui permettront d’améliorer le processus de règlement des revendications particulières ».

Lors de son témoignage devant le Comité le 17 octobre, Michael Ferguson a dit que « tous les ministères vérifiés ont présenté un plan d’action au Comité permanent des comptes publics afin de donner suite à nos recommandations. Votre Comité pourrait leur demander une mise à jour sur la mise en œuvre de leurs engagements. »

En conséquence, nous faisons la recommandation suivante :

**Qu’Affaires autochtones et du Nord Canada fasse une mise à jour semestrielle aux Canadiens sur les progrès réalisés dans l’amélioration du processus des revendications particulières, comme promis dans la réponse du ministère au *Rapport 6 : Les revendications particulières des Premières Nations* présenté à**

## **l'automne 2016 par le vérificateur général. Les témoignages devant le Comité indiquent que peu ou pas de changements ont été apportés jusqu'à présent.**

Troisièmement, compte tenu de la nécessité d'améliorer les processus des revendications globales et particulières, nous estimons que l'étude du Comité n'est pas aussi robuste qu'elle aurait pu l'être. Elle comprend d'importantes lacunes, notamment le fait que tous les témoins que le Comité voulait entendre n'ont pas pu se prononcer. Nous recommandons que le ministère assure que l'échéance et le processus pour soumettre des rapports complémentaires sont plus facilement accessibles aux témoins potentiels.

Les revendications territoriales sont d'une importante capitale pour les Premières Nations. Si nombre d'entre elles estiment que leur voix n'est pas entendue, les recommandations au gouvernement manqueront de crédibilité.

Une autre lacune est le manque d'attention accordée aux intérêts des tierces parties et l'absence de témoins pour parler de ces questions. Quand on conclut des accords, il est vital pour la réconciliation que les intérêts des propriétaires de terres privées, les exploitants d'entreprises, les agriculteurs, les éleveurs, les chasseurs et les pêcheurs soient entendus et protégés. Nous notons la recommandation de la BC Cattlemen's Association, selon laquelle les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux doivent adopter une politique pour éviter et atténuer les effets négatifs sur les tierces parties, et offrir une indemnisation s'il est impossible de le faire.

Quatrièmement, nous sommes déçus que la majorité libérale n'ait pas fait référence au moratoire quinquennal arbitraire et paternaliste du gouvernement sur le développement pétrolier et gazier extracôtier dans l'Arctique. Malgré des promesses répétées d'entretenir des relations respectueuses, des témoins ont informé le Comité que les libéraux les ont informés du moratoire juste avant de l'annoncer.

Quand on a demandé au premier ministre des Territoires du Nord-Ouest, Bob McLeod, quelles consultations avaient eu lieu, il a été clair : « Le président de l'Inuvialuit Regional Corporation et moi-même avons su pour le moratoire deux heures avant son annonce. Sans plus. »

De plus, le sous-ministre de la Justice du Nunavut a dit au Comité le 24 octobre :

« Le fait qu'un moratoire ait été imposé avec un préavis d'une vingtaine de minutes aux gouvernements territoriaux a été une cause de frustration pour notre gouvernement. Cela est révélateur, je crois, d'un manque de compréhension ou de connaissance du rôle exercé par les gouvernements territoriaux dans le Nord. Le gouvernement fédéral a imposé le moratoire, ainsi que les autres mesures que vous avez mentionnées, sans tenir compte, je dirais, du rôle qui revenait aux gouvernements territoriaux dans ces décisions. Nous avons été déçus, bien sûr. Nous pensons que le gouvernement fédéral devrait reconnaître davantage la nature tripartite de la gouvernance dans le Nord, notamment le rôle du gouvernement territorial. »

On a dit au Comité que ces actions ont eu de rapides répercussions économiques : la porte a été fermée à des travaux de 2,6 milliards de dollars qui devaient être réalisés dans la mer de Beaufort. Cela a poussé le premier ministre McLeod à émettre une « alerte rouge » pour le développement économique dans le Nord.

Dans la même veine, le gouvernement libéral a invoqué une approche initiée au sommet pour annuler la proposition de pipeline Northern Gateway – sans consulter les Premières Nations qui auraient pu bénéficier directement de plus de 2 milliards de dollars. Comme on peut le lire dans le rapport final du Comité : M. Derickson a dit qu’il serait bénéfique d’élaborer une nouvelle relation financière, comprenant des accords de partage des revenus. Northern Gateway était l’un de ces projets, où 31 Premières Nations avaient accepté d’être des actionnaires. Elles ont été profondément déçues de la décision du cabinet libéral, qu’elles considèrent comme une occasion perdue pour l’emploi, l’éducation et les avantages à long terme pour les membres des bandes.

En conséquence, nous faisons la recommandation suivante :

**Que le gouvernement du Canada annule les décisions paternalistes visant à éliminer des possibilités économiques pour les communautés autochtones jusqu’à ce que des consultations appropriées aient été tenues avec les communautés autochtones touchées et les gouvernements territoriaux. Cela comprend l’annulation du projet Northern Gateway et le moratoire quinquennal sur le développement pétrolier et gazier extracôtier dans l’Arctique.**

Cinquièmement, les membres conservateurs du Comité se préoccupent du fait que le Comité demande la radiation complète des prêts, comme l’indiquent les recommandations suivantes du rapport final :

Recommandation 4 : Que le gouvernement du Canada travaille en partenariat avec les Premières Nations afin de réformer le modèle de financement pour le processus des revendications particulières, pour transformer la structure de prêts remboursables par une structure de subventions non remboursables. Dans le cadre de cette réforme du financement, tous les prêts en souffrance devraient être radiés.

Recommandation 5 : Que le gouvernement du Canada travaille en partenariat avec les Premières Nations afin de réformer le modèle de financement pour le processus des revendications globales, pour transformer la structure de prêts remboursables par une structure de subventions non remboursables. Dans le cadre de cette réforme du financement, tous les prêts en souffrance devraient être radiés.

Recommandation 6 : Que le gouvernement du Canada travaille en partenariat avec les Premières Nations afin de réformer le modèle de financement pour les

droits fonciers issus des traités et des processus d'ajout aux réserves, pour transformer la structure de prêts remboursables par une structure de subventions non remboursables. Dans le cadre de cette réforme du financement, tous les prêts en souffrance devraient être radiés.

Nous reconnaissons que les prêts posent souvent « des difficultés politiques et économiques », mais nous continuons à croire qu'une combinaison de prêts et de subventions est le meilleur incitatif pour que les négociateurs mènent les négociations à bien. L'alternative consisterait à refuser aux Premières Nations les avantages que leur apporterait un accord global.

D'autres questions demeurent : Est-ce que le gouvernement fédéral prendrait la décision finale sur la limite des prêts, empêchant ainsi les progrès vers l'autonomie gouvernementale ? Est-ce que la radiation des prêts s'appliquerait de façon rétroactive, aux prêts en souffrance, ou uniquement aux futurs accords ?

Nous reconnaissons, comme l'indique le rapport final du Comité, que le système actuel doit être amélioré, et que le gouvernement devrait envisager un degré de radiation des prêts. Cependant, la radiation totale des prêts aux fins des négociations n'est pas la meilleure marche à suivre. Il faudrait plutôt étudier la suggestion de Douglas Eyford pour l'octroi de prêts à des stades définis des négociations. Quand il a témoigné devant le Comité le 26 octobre 2017, M. Eyford a dit :

« J'ai recommandé que le Canada définisse un processus de financement des négociations pour la suite. Ce que j'ai recommandé ressemble au processus de tarification en droit civil. Le gouvernement déclare qu'il leur donnera x dollars pour financer différentes étapes du processus, au lieu d'avoir un carnet de chèques ouvert avec lequel il couvre toutes les dépenses qui se présentent. Il appartient aux communautés autochtones, en l'occurrence, de décider quel type d'experts, d'avocats, de comptables ou de tiers fournisseurs de services elles vont engager et comment elles les paieront si le coût dépasse le montant du tarif. »

À la lumière de cette suggestion, nous faisons la recommandation suivante :

**Qu'Affaires autochtones et du Nord Canada revoie la formule de financement des revendications globales afin d'encourager les progrès ; et considère une combinaison de subventions et de prêts à des moments définis du processus.**

Pour terminer, les membres conservateurs du Comité permanent des affaires autochtones et du Nord reconnaissent les immenses avantages pour les communautés autochtones du règlement des revendications particulières et des ententes sur les revendications territoriales globales. Les processus actuels posent de sérieux enjeux, qui doivent être délibérément pris en compte, en particulier l'incapacité continue du gouvernement fédéral de tenir ses engagements. Seuls de rares témoins ont demandé

l'élimination de ces procédures. La grande majorité a plutôt demandé une révision immédiate.

Nous nous préoccupons du fait que le rapport final du Comité comprend de belles paroles, mais peu de mesures concrètes ; que des témoignages et recommandations pratiques importants n'ont pas été pris en compte ; et que la demande du Comité pour une radiation complète des prêts ne fait pas l'objet d'une considération suffisante. Nous pressons le gouvernement fédéral de tenir compte de ces recommandations, car tous les Canadiens veulent une réconciliation à long terme avec les peuples autochtones.

#### **Liste des recommandations :**

- 1) Que le gouvernement du Canada, alors qu'il règle les revendications, atténue l'effet sur les tierces parties dans la mesure du possible, et indemnise les parties touchées au besoin.
- 2) Que le gouvernement du Canada accélère le règlement des traités modernes avec les Denesulines d'Athabasca et les Dénés de Ghotelnene K'odtineh, ce qui comprend le règlement des enjeux territoriaux et provinciaux. Ces bandes ont négocié de bonne foi avec le gouvernement du Canada pendant 18 ans.
- 3) Que le gouvernement du Canada examine et revoie le processus de dessaisissement du Conseil du Trésor afin d'étudier comment inclure la consultation avec les peuples autochtones, et leur satisfaction, comme le soutient la Cour suprême du Canada.
- 4) Qu'Affaires autochtones et du Nord Canada fasse une mise à jour semestrielle aux Canadiens sur les progrès réalisés dans l'amélioration du processus des revendications particulières, comme promis dans la réponse du ministère au *Rapport 6 : Les revendications particulières des Premières Nations* présenté à l'automne 2016 par le vérificateur général. Les témoignages devant le Comité indiquent que peu ou pas de changements ont été apportés jusqu'à présent.
- 5) Que le gouvernement du Canada annule les décisions paternalistes visant à éliminer des possibilités économiques pour les communautés autochtones jusqu'à ce que des consultations appropriées aient été tenues avec les communautés autochtones touchées et les gouvernements territoriaux. Cela comprend l'annulation du projet Northern Gateway et le moratoire quinquennal sur le développement pétrolier et gazier extracôtier dans l'Arctique.
- 6) Qu'Affaires autochtones et du Nord Canada revoie la formule de financement des revendications globales afin d'encourager les progrès ; et considère une combinaison de subventions et de prêts à des moments définis du processus.

