
LES REVENDICATIONS TERRITORIALES

PRÉSENTATION DES
PREMIÈRES NATIONS*

OTTAWA, LE 14 DÉCEMBRE 1990

* Réimprimé avec la permission du Comité des chefs sur les revendications territoriales et l'Association des Premières Nations.

TABLE DES MATIÈRES

OBJET DU PRÉSENT DOCUMENT	205
CONTEXTE	205
RECOMMANDATIONS	209
Élaboration d'une politique	209
Mesures immédiates	209
Mesures subséquentes	210
Application de la politique	211
Mesures immédiates	211
Mesures subséquentes	212
Cadre législatif	213
RÉPERCUSSIONS FINANCIÈRES	214
Ressources financières	214
Terres et ressources	215
Ressources humaines	215
AUTRES MINISTÈRES	215
CONSIDÉRATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES	217
COMMUNICATIONS	219

OBJET DU PRÉSENT DOCUMENT

Le 10 octobre 1990, le gouvernement du Canada, par l'entremise du ministre des Affaires indiennes, a demandé aux chefs des Premières Nations d'indiquer les changements qui leur semblaient devoir être apportés à l'actuelle politique fédérale sur les revendications et les droits fonciers, et ce, en prévision d'un document qu'il entendait soumettre au Cabinet avant la fin des travaux parlementaires, en décembre. Un comité des chefs des Premières Nations a donc été constitué.

Pendant quarante jours, les chefs, les anciens, le conseiller juridique et d'autres conseillers se sont réunis dans différentes régions du pays. Naturellement, faute de temps, toutes les Premières Nations n'ont pas pu se livrer à un examen approfondi du dossier. Quoiqu'il en soit, un consensus s'est formé autour de certaines grandes questions de principe. Le présent document témoigne des priorités que le comité croit être celles des Premières Nations. C'est le caractère fondamental et incontestable de ces principes qui a amené le comité à les soumettre au gouvernement, nonobstant le fait que des recommandations plus détaillées devront encore être ratifiées par les Premières Nations. Plus que simplement souhaitable, la consultation de ces dernières concernant des questions qui les intéressent directement est prescrite par la loi. Ce n'est que dans la mesure où il tiendra compte desdits principes que le gouvernement fédéral pourra véritablement parler de consultation au chapitre des revendications territoriales. Toute autre démarche de sa part serait déraisonnable.

Le présent document fait clairement ressortir la nécessité de jeter un regard neuf sur la question des revendications territoriales des Premières Nations ainsi que sur tout ce qui touche les droits ancestraux ou issus de traités. Il va de soi que quarante jours ne suffisaient pas pour vraiment définir un cadre législatif qui favorise et facilite de pareils changements. C'est pourquoi ce document doit être considéré comme un énoncé des principes fondamentaux qui devront former la base des discussions à venir entre les Premières Nations et le gouvernement du Canada.

CONTEXTE

Les événements des derniers mois ont amené les Canadiens et les Canadiennes à s'interroger sur l'attitude des gouvernements face aux droits et aux revendications des peuples autochtones. Depuis deux décennies, l'actuel processus de règlement des revendications territoriales représente pour les Premières Nations une source d'intenses frustrations. Des observateurs indépendants s'entendent pour qualifier la politique fédérale d'inéquitable et d'injuste. Le gouvernement du Canada n'a pas d'autre choix que de réévaluer cette politique et de la modifier en profondeur. Par ailleurs, certaines décisions rendues récemment par la Cour suprême du Canada indiquent clairement que des changements s'imposent¹.

¹ *R. c. Sioui*, [1990] 1 RCS 1025, 70 DLR (4^e) 427, [1990] 3 CNLR, 127; et *R. c. Sparrow*, [1990] 1 RCS 1075, 70 DLR (4^e) 385, [1990] 3 CNLR 160.

Même si ces observateurs ont dénoncé à maintes reprises au cours des vingt dernières années les énormes lacunes que comportent les politiques en vigueur, rien n'a encore été fait pour les corriger. Les affrontements survenus à Oka et ailleurs au pays témoignent de ce que peut entraîner une pareille inaction.

L'article 35 de la *Loi constitutionnelle* protège les droits inhérents, ancestraux ou issus de traités, des Autochtones, et les récentes décisions de la Cour suprême du Canada n'ont fait que renforcer la notion d'obligations morales de la Couronne concernant les droits des Premières Nations. Cependant, ces grands principes sont restés lettre morte, et les amères et interminables discussions demeurent le lot des Premières Nations. Les droits que, pourtant, la Cour suprême du Canada leur reconnaît à l'égard de leurs territoires ancestraux continuent, pour la plupart, d'être rejetés. Par exemple, l'Association du Barreau canadien rapporte que dans la seule province de la Saskatchewan, le gouvernement fédéral a refusé de céder quelque 1,1 million d'acres de terres qui avaient pourtant fait l'objet de traités il y a plus d'un siècle². Partout au Canada, les Premières Nations ont conclu des traités garantissant leurs droits de chasse et de pêche, ce qui n'a pas empêché pour autant que l'on adopte des règlements qui nient l'existence même de ces droits³.

Malheureusement, peu de Canadiens savent jusqu'où les gouvernements ont pu aller pour que les Premières Nations ne puissent se prévaloir de leurs droits fonciers. Avant 1951, il était criminel de réunir des fonds pour que les revendications des Autochtones puissent être portées devant les tribunaux.

Malgré l'adoption de mesures législatives obligeant les gouvernements à respecter et à protéger leurs droits inhérents, ancestraux ou issus de traités, le gouvernement fédéral ne s'est pas encore acquitté de ses obligations juridiques et morales à l'endroit des Premières Nations. Sa politique sur les revendications particulières, notamment, est encore très loin de se conformer à certains verdicts rendus par les tribunaux relativement à ses obligations devant la loi. Élaborée unilatéralement par le gouvernement fédéral, cette politique ne témoigne d'aucune espèce d'effort pour traiter les cas où un gouvernement

² *Droit des autochtones du Canada : Du défi à l'action*. Rapport du Comité spécial, Association du Barreau canadien, Ottawa, 1988.

³ Les exemples ne manquent pas, bien au contraire. Dans le cas de la Première Nation de Brunswick House, en Ontario, les territoires ancestraux, y compris la réserve elle-même, ont été déclarés réserve faunique, ce qui signifie que la chasse y est formellement interdite. Partout au pays, les Premières Nations se sont heurtées à la lenteur du gouvernement à reconnaître leurs droits ancestraux ou issus de traités. Pourtant, les parcs nationaux sont six fois plus grands que l'ensemble des réserves indiennes.

À l'heure actuelle, les terres dites «réservées aux Indiens» couvrent moins de 0,5 p. 100 de la masse territoriale du Canada. Ce n'est pas assez pour répondre, maintenant ou plus tard, aux besoins économiques des Premières Nations. Cet état de fait ne tient aucun compte des terres et des ressources réellement nécessaires à leur autosuffisance.

Il semble que les Canadiens et les Canadiennes reconnaissent ce principe. En effet, un sondage mené à l'échelle nationale par la firme Angus Reid, en octobre 1990, révèle ce qui suit : «Il est important de noter que, selon toute apparence, les Canadiens estiment qu'une étendue importante de territoire devrait être restituée aux Autochtones, soit, chose remarquable, une moyenne de 21 p. 100 de l'ensemble du territoire occupée par la province, ce pourcentage ne variant que peu d'une région à l'autre». (Traduction) Compte tenu de ces statistiques, il est clair que le gouvernement, de par sa position, va à l'encontre non seulement de la loi, mais aussi de l'opinion publique.

n'a pas respecté l'une ou l'autre de ses obligations à l'égard d'une Première Nation. Au contraire, les critères qu'elle comporte ont pour seul objet de réduire au minimum les obligations légales du gouvernement du Canada. Un grand nombre de revendications parfaitement recevables aux yeux de la loi ont été exclues arbitrairement du processus, au même titre que d'autres revendications dénonçant des injustices commises avant la Confédération ou faisant état strictement d'une violation des droits de chasse et de pêche⁴.

Le processus actuel ne prévoit aucun examen, par des parties indépendantes, des décisions concernant la validité des revendications ou l'importance de l'indemnisation. Les motifs de rejet sont rarement fournis. Dans les circonstances, le gouvernement du Canada tient lieu à la fois de défendeur, de fiduciaire (chargé de protéger les intérêts des Premières Nations) ainsi que de juge et de jury.

Pour compliquer davantage les choses, le gouvernement fédéral a refusé jusqu'à maintenant d'affecter des ressources suffisantes au règlement des revendications territoriales. Alors que plus de 500 revendications particulières ont été présentées depuis 1973 (date à laquelle la politique gouvernementale a été adoptée) on en a réglé en moyenne trois par année. Chaque année de tergiversations est une année où justice n'a pas été faite.

En définitive, les Premières Nations n'ont pas d'autre choix que de s'engager dans de coûteuses et interminables batailles juridiques contre les autorités provinciales et fédérales. Ce sont habituellement les plus hauts tribunaux au pays qui sont appelés à trancher en pareils cas, ce qui peut prendre plusieurs années. À maintes reprises, les Premières Nations ont obtenu gain de cause, mais le gouvernement du Canada n'a rien changé ni à ses lois ni à ses politiques.

Ce qui se dégage de tout cela, c'est que le gouvernement fédéral n'a pris aucune mesure concrète pour régler les revendications, pourtant légitimes, des Premières Nations. Il s'agit là d'un problème crucial non seulement pour les Premières Nations, dont les droits sont bafoués, mais aussi pour tous les Canadiens, qui vivent dans une société où l'on prétend reconnaître l'autorité de la loi⁵. Nous croyons que si la population connaissait les faits, elle s'opposerait au maintien d'un système qui nourrit l'injustice. Des organismes aussi divers que l'Association du Barreau canadien, la Commission des droits de la personne, le Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens, la Commission des Indiens de l'Ontario et la Cour suprême du Canada ont recommandé une réforme très poussée de la politique canadienne touchant les droits inhérents des Autochtones, ancestraux ou issus de traités⁶. L'heure est maintenant venue d'apporter des changements constructifs.

⁴ Même lorsqu'une revendication territoriale fait état d'une violation des droits de chasse et de pêche, la politique fédérale ne prévoit aucune indemnisation, à moins que les activités de chasse et de pêche de la Première Nation requérante aient été organisées par l'entremise d'une collectivité économique.

⁵ Dans l'affaire *Sparrow*, la Cour suprême a statué que «les objectifs du gouvernement (...) peuvent sembler neutres, mais (...) constituent une menace réelle pour les droits et les intérêts des Autochtones.» (Traduction)

⁶ Notons aussi qu'en 1979, Gérard La Forest, maintenant juge à la Cour suprême du Canada, a reçu du gouvernement fédéral le mandat de passer en revue la politique gouvernementale sur les revendications particulières. Il a réprouvé le manque d'indépendance et il a recommandé la création d'un tribunal indépendant. On n'a, toutefois, pas tenu compte de son rapport.

La politique gouvernementale va à l'encontre de l'esprit d'égalité et de respect consacré dans le traité dit «du *wampum* à deux rangs» *Two Row Wampum Treaty*, conclu entre les nations iroquoises et les Hollandais. C'est aux puissances européennes qui ont reçu successivement la chaîne d'alliance qu'il a incombé de faire respecter cet historique traité de paix et d'amitié. Les rangées de perles de couleur que l'on retrouve sur le *wampum* représentent les deux parties. Les trois perles du milieu – paix, amitié et respect – symbolisent à la fois ce qui différencie les nations et ce qui leur permet de coexister. Les nations étaient ainsi appelées à vivre ensemble dans le respect mutuel de leurs lois et de leurs coutumes. C'est l'esprit de cette entente que nous tenons à restaurer.

Nous croyons que les Canadiens décideront qu'il est temps que se concrétisent les garanties constitutionnelles et légales offertes aux Premières Nations et que soient respectés les termes de tous les traités conclus avant ou après 1867⁷. C'est au respect de ceux-ci, et à la création des organismes de surveillance nécessaires, que doit veiller activement la politique gouvernementale. Recourir aux tribunaux devrait toujours demeurer une possibilité pour les Premières Nations. Cela dit, devoir dans presque tous les cas opter pour cette solution simplement pour faire reconnaître leurs droits devient intenable; c'est de l'oppression pure et simple.

L'actuelle politique fédérale établit une distinction entre les revendications «particulières», qui découlent des traités et de la *Loi sur les Indiens*, et les revendications «globales», qui sont basées sur les droits ancestraux (dans les régions où aucun traité n'a été signé)⁸.

Cette distinction a entraîné le rejet de revendications tout à fait recevables aux yeux de la loi. Même si notre comité a été enjoint par le gouvernement de se concentrer sur les revendications dites «particulières», nous nous devons de souligner avec force que la distinction ainsi faite est artificielle et n'a aucun fondement légal. Nous aimerions souligner également qu'aucune réforme touchant les revendications particulières ne saurait être faite en vase clos.

La Commission canadienne des droits de la personne a qualifié la situation dans laquelle se trouvent plongées les Premières Nations de «tragédie nationale». Ce disant, elle ne faisait pas allusion strictement à la politique des revendications territoriales, mais bien aussi au respect des droits inhérents, ancestraux ou issus de traités, et aux conditions propres à favoriser le développement économique et l'autodétermination des Autochtones. Telles sont les questions sur lesquelles les Premières Nations aussi bien que les gouvernements doivent se pencher sans tarder.

⁷ Il est choquant de constater qu'on a violé non seulement les anciens traités, mais aussi les plus récents. C'est ainsi, par exemple, que les Cris de la baie James ont dû intenter des poursuites contre le gouvernement fédéral pour non-respect de l'entente, signée en 1975, portant règlement de leur revendication territoriale. Les gouvernements ont refusé purement et simplement de se conformer aux modalités de ladite entente.

⁸ Parmi les territoires qui font l'objet de «droits ancestraux», et dans le cas desquels on parle alors de «revendications globales», on retrouve une bonne partie du Québec et de la Colombie-Britannique, des Provinces maritimes, des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon, ainsi que certaines régions de l'Ontario et de l'Alberta.

Notre comité estime qu'une réforme conjointe de la politique canadienne sur les revendications territoriales ne représente qu'une première étape vers une mise en commun des efforts pour que les gouvernements respectent leurs obligations envers les Premières Nations. Celles-ci doivent redevenir des partenaires respectées, et importantes, dans le développement du Canada de demain. C'est rien de moins que les Canadiens devraient accepter.

RECOMMANDATIONS

Les recommandations qui suivent portent sur l'élaboration, l'application et le cadre législatif d'une politique sur les revendications territoriales. La mise en œuvre de ces recommandations s'étendrait de janvier à septembre 1991. Il convient toutefois de noter qu'un certain nombre de ces recommandations portent sur des initiatives déjà en cours et à très long terme.

ÉLABORATION D'UNE POLITIQUE

Mesures immédiates

Le gouvernement du Canada doit prendre publiquement les engagements suivants à l'égard des Premières Nations :

1. La politique relative aux revendications territoriales doit être modifiée en profondeur de façon, tout au moins, à la rendre juste et équitable, et conforme aux obligations que reconnaissent à la Couronne les jugements rendus par les tribunaux dans les affaires *Sparrow*, *Sioui* et *Simon*, ainsi que la *Loi constitutionnelle de 1982*.
2. La nouvelle politique fédérale sur les revendications territoriales devra être formulée conjointement par le gouvernement et les Premières Nations.
3. Le processus indépendant de règlement des revendications territoriales – la possibilité d'instaurer plus d'un processus n'est pas écartée – devra se dérouler de façon impartiale, à la lumière des principes reconnus d'équité, de justice et de droit.
4. Le règlement des revendications territoriales ne se traduira pas simplement par des transactions financières. Les accords qui seront conclus devront prendre en compte la dimension culturelle, économique, sociale et spirituelle que représente pour les Premières Nations la perte des territoires visés. Le gouvernement devra s'engager à proposer, en échange, des terres et des ressources naturelles ainsi que tous les mécanismes de surveillance et de règlement (des problèmes environnementaux, entre autres) susceptibles de répondre aux aspirations des Premières Nations.
5. Le règlement des revendications territoriales ne devra pas entraîner automatiquement l'abolition des droits inhérents, ancestraux ou issus de traités. Les Premières

Nations ne devront pas non plus être forcées de renoncer à des points de droit ou à des principes d'interprétation qui les favorisent par suite du règlement d'une revendication ou de la signature d'une entente garantissant le respect d'un traité⁹.

6. Les Premières Nations devront être pleinement remboursées de tous les frais engagés au titre de la formulation, de la présentation et du règlement de leurs revendications.
7. Les traités conclus jusqu'à maintenant entre la Couronne et les Premières Nations, (y compris ceux qui datent d'avant la Confédération), doivent être appliqués à la lumière des principes reconnus d'équité, de justice et de droit.
8. Aucune démarche de signature ou de mise en application d'un traité, ou de règlement d'une revendication territoriale, ne devra entraîner l'exclusion, au chapitre de l'autonomie gouvernementale, de dispositions témoignant des droits inhérents et de la compétence des Premières Nations. De telles dispositions pourront s'ajouter à celles déjà prescrites par l'article 35 de la Constitution.
9. Si les parties en cause conviennent qu'une revendication est recevable, ou si un organisme indépendant et dûment mandaté reconnaît la validité d'une revendication, les gouvernements ne seront dès lors admis d'aucune façon à céder quelque droit relatif aux territoires visés (y compris, sans aucune restriction, l'émission de permis ou de quelque autre droit d'accès, d'utilisation ou d'occupation), à moins que n'y consentent les Premières Nations qui ont signé l'entente portant règlement de ladite revendication.

Mesures subséquentes

10. Un groupe de travail mixte du gouvernement fédéral et des Premières Nations, dont les membres seront nommés par les parties en cause (auxquelles ils devront rendre compte de leurs activités), devra être chargé :
 - a) d'élaborer des politiques qui soient acceptables par toutes les parties et qui correspondent à l'esprit du présent document et des recommandations qu'il contient;
 - b) de planifier la mise en oeuvre des changements à apporter à la politique actuelle relativement à la négociation des revendications datant d'avant la Confédération,

⁹ À l'heure actuelle, le gouvernement fédéral insiste pour que toutes les ententes portant règlement d'une revendication territoriale renferment des dispositions qui mettent fin aux droits ancestraux des Premières Nations. Ce faisant, il s'appuie sur la nécessité d'obtenir certaines «garanties», alors que ce qu'il recherche réellement, c'est d'«en finir». Les Premières Nations jugent répugnante cette façon de procéder, étant donné que les ententes précitées visent précisément à confirmer le maintien de leurs droits ainsi que des relations particulières qu'elles entretiennent avec la Couronne. Le gouvernement exige par ailleurs qu'il ne soit tenu aucun compte des principes d'interprétation qui se dégagent du verdict rendu dans certaines causes, dont l'affaire *Nowegijick* et l'affaire *Simon*, nonobstant la lutte acharnée que les Premières Nations ont alors livrée devant les tribunaux.

- à la protection des droits inhérents, ancestraux ou issus de traités, à l'élimination des moyens de défense techniques utilisés devant les tribunaux par la Couronne, ainsi qu'à toute autre question déterminée par les parties en cause;
- c) de mettre en oeuvre un mécanisme d'examen des ententes, des lois et règlements ainsi que des politiques des gouvernements provinciaux et fédéral qui vont à l'encontre des droits ancestraux ou issus de traités et qui favorisent la multiplication des revendications; et
 - d) de s'acquitter de toute autre responsabilité déterminée par les parties en cause.
11. Conformément à un engagement que le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien a pris par le passé, et en attendant qu'une nouvelle formule puisse être élaborée conjointement et mise en oeuvre à la satisfaction des Premières Nations, les revendications territoriales qui ont été soumises à ce jour devront être réglées aussi rapidement que possible au gré de la (des) Première(s) Nation(s) intéressée(s).
12. La mise en oeuvre de la nouvelle politique des revendications territoriales devra être surveillée et examinée régulièrement par un organisme indépendant, afin d'en préserver la cohérence et l'esprit d'équité, et aussi de l'adapter aux différents problèmes pouvant surgir.

APPLICATION DE LA POLITIQUE

Le processus de règlement des revendications territoriales doit être libre de toute attache au gouvernement : c'est là un principe fondamental. Le défi à relever consiste maintenant à mettre en place un mécanisme qui tienne compte des variations territoriales que l'on observe d'une Première Nation à l'autre, et ce, sans pour autant nuire au règlement des revendications qui ont été soumises conformément à la politique actuelle et qui pourraient être réglées si seulement on y consacrait suffisamment de motivation et de ressources.

Mesures immédiates

13. Les ressources nécessaires devront être affectées au règlement des revendications territoriales qui ont été soumises conformément à la politique actuelle, au gré des Premières Nations intéressées.
14. Par l'entremise du groupe de travail mixte recommandé au paragraphe 10, le gouvernement, de concert avec les Premières Nations, devra élaborer et mettre en oeuvre une formule juste et équitable de règlement des revendications territoriales, une formule qui tienne suffisamment compte de la diversité des Premières Nations au plan territorial.

Mesures subséquentes

Naturellement, il conviendra de discuter de façon approfondie de la portée et de la nature du mandat à confier à un organisme indépendant. Le groupe de travail mixte devra se pencher sur ces questions à la lumière des recommandations suivantes :

15. Le mécanisme de règlement des revendications devra être administré par un organisme indépendant et impartial ayant pour mandat de régler sans tarder les revendications qui seront soumises.
16. Cet organisme aurait pour mandat, entre autres,
 - a) d'enjoindre aux parties en cause de finir leur travail, de revoir leur position et de traiter certaines questions, ainsi que de mettre en place un processus soigneusement conçu de façon à permettre une collaboration maximale de toutes les parties;
 - b) de recommander un recours à la conciliation, à la médiation ou à un arbitrage non exécutoire pour régler les problèmes pouvant survenir à l'étape de la reconnaissance du bien-fondé de la revendication, ou à celle des négociations;
 - c) de déterminer les cas où le gouvernement n'a pas rempli ses obligations en tant que fiduciaire, de même que tout autre facteur venant justifier la revendication, ces constatations pouvant être utilisées par la suite dans d'autres dossiers;
 - d) de solliciter au besoin l'opinion ou les conseils d'un conseiller juridique indépendant;
 - e) par voie d'exposé de cause, de soumettre la revendication à l'examen et au verdict exécutoire d'un tribunal.
17. Les gouvernements devront accepter que la position adoptée à l'égard de tel ou tel dossier soit examinée à la lumière de ce qu'ils doivent aux Premières Nations, de par la loi et en toute justice.
18. L'organisme indépendant chargé du règlement des revendications territoriales devra fixer la marche à suivre pour la présentation et le traitement des dossiers.
19. Le gouvernement fédéral et les Premières Nations devront s'entendre, relativement aux conclusions tirées à quelque étape du processus de règlement des revendications, sur un mécanisme d'examen ou d'appel.
20. Par suite de la mise en oeuvre de la politique et du mécanisme qui seront adoptés, le gouvernement et les Premières Nations devront se livrer périodiquement à un examen conjoint des travaux.
21. Les gouvernements devront mettre à la disposition des Premières Nations toute l'information dont celles-ci auront besoin pour formuler et soumettre leurs revendications ainsi que pour participer aux négociations qui suivront.

CADRE LÉGISLATIF

Pour de nombreuses raisons, les Premières Nations jugent le recours aux tribunaux moins efficace que la négociation comme mode de règlement des revendications. Les recommandations qui suivent ont pour objet de combler les lacunes observées à cet égard :

22. Les gouvernements devront accepter que la position adoptée à l'égard de tel ou tel dossier soit examinée à la lumière de ce qu'ils doivent aux Premières Nations, de par la loi et en toute justice.
23. Dans les cas où ce sont les droits ancestraux qui sont en jeu, ceux-ci doivent être jugés comme appartenant aux Autochtones vivant sur le territoire, à moins que la Couronne n'arrive à prouver le contraire.
24. Les statuts devront être modifiés sans tarder afin d'empêcher la Couronne de recourir aux moyens suivants devant les tribunaux :
 - a) immunité en cas de poursuites;
 - b) acte de gouvernement;
 - c) loi générale de prescription;
 - d) doctrine de l'inertie, principe d'irrecevabilité et acquiescement.
25. Les causes ayant trait à des revendications territoriales qui sont portées devant les tribunaux ou quelque autre organisme d'arbitrage devraient être entendues par des personnes qui ont reçu une formation particulière relativement à la nature et à l'évolution de ces revendications, au caractère unique que revêtent les droits inhérents des Autochtones, ancestraux ou issus de traités, ainsi qu'à leur culture et à leur spiritualité.
26. Dans la politique générale sur les revendications territoriales, le recours aux tribunaux ou à quelque autre mécanisme devrait être offert aux Premières Nations au même titre et aux mêmes conditions que la négociation, c'est-à-dire qu'une aide financière devrait être accordée aux fins de la préparation et de la présentation des revendications basées sur les droits, ancestraux, issus de traités ou autres, des Indiens¹⁰.

¹⁰ Après l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982*, le gouvernement du Canada a affecté d'importantes ressources au Programme de contestation judiciaire. Administré par une tierce partie, pour des raisons d'équité, ce programme s'applique aux causes-types relevant de la *Charte des droits et libertés* de même qu'à celles à caractère linguistique.

Cependant, il ne s'applique pas aux causes liées aux droits ancestraux ou issus de traités et à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Le gouvernement du Canada conserve la haute main sur ces dossiers par le biais du «Programme de financement des causes types», administré par le ministère des Affaires indiennes. Donc, même à cet égard, le gouvernement a «deux poids, deux mesures» lorsqu'il s'agit des droits ancestraux ou issus de traités, et la situation de conflit d'intérêts dans laquelle il se trouve subsiste toujours.

27. Des dispositions spéciales doivent être prises afin de permettre aux Premières Nations de recueillir, sous une forme acceptable, le témoignage des anciens concernant les revendications territoriales soumises par leur communauté.

* * * *

RÉPERCUSSIONS FINANCIÈRES

Il est faux de croire que le règlement des revendications territoriales videra, pour ainsi dire, les coffres fédéraux. Pareille hypothèse repose implicitement sur le principe d'un règlement facultatif, laissé à la discrétion du gouvernement. Au contraire, les revendications des Autochtones ont de solides assises légales et morales; tarder à les régler, c'est s'exposer à des dépenses et à des risques plus importants encore.

Il n'est pas vraiment possible pour le moment de déterminer avec certitude ce que coûterait la mise en place d'un mécanisme indépendant, impartial, équitable et rapide de règlement des revendications territoriales. Cependant, les différentes étapes à franchir ont déjà été définies. Dans chaque cas, la réalisation des objectifs fixés dépendra des ressources disponibles.

Le règlement de ces revendications comporte, pour les Autochtones comme pour les non-Autochtones, des avantages économiques non négligeables. Il offre, par ailleurs, au gouvernement la possibilité de respecter l'engagement qu'il a pris à l'égard des populations autochtones en améliorant leurs conditions de vie, en les aidant à moins dépendre de l'État et en favorisant leur développement économique.

Les points suivants devront être pris en considération :

RESSOURCES FINANCIÈRES

A. Élaboration d'une politique

Des ressources suffisantes devront être prévues, à l'échelle tant nationale que régionale, pour faire en sorte que l'ensemble des Premières Nations puissent participer activement à la formulation d'une nouvelle politique.

B. Recherche sur les revendications

Des ressources plus importantes devront être consacrées à la recherche sur les fondements des revendications. Pour des raisons d'équité, ces fonds devront être administrés indépendamment du gouvernement. Par ailleurs, les modalités d'octroi de l'aide financière devront être modifiées de manière à donner aux Premières Nations la possibilité de faire toutes les recherches qui leur semblent nécessaires.

C. Traitement des revendications

Tout aussi important, l'organisme indépendant chargé de traiter les revendications territoriales devra disposer de ressources correspondant à son mandat. Les Premières Nations

doivent pouvoir compter sur toutes les ressources requises pour obtenir les mêmes services juridiques, techniques et administratifs que le gouvernement une fois que les négociations sont amorcées.

Les Premières Nations doivent être remboursées de toutes les dépenses que supposent nécessairement la préparation, la présentation et le règlement de leurs revendications territoriales.

D. Règlement des revendications

L'un des éléments essentiels de tout engagement à régler les revendications est l'affectation immédiate de ressources financières plus importantes. L'autre possibilité serait d'aller puiser ces ressources dans le Fonds du revenu consolidé, comme c'est le cas lorsque des poursuites contre la Couronne sont engagées.

TERRES ET RESSOURCES

Les terres, les ressources naturelles et la compétence en ces matières constituent d'autres aspects essentiels du règlement des revendications territoriales. Les gouvernements doivent prendre en considération les avantages d'un règlement autre qu'en espèces. Les collectivités autochtones devraient avoir la certitude que ces questions, débattues depuis maintenant très longtemps, ont été réglées équitablement et conformément à leurs aspirations pour les générations actuelles et à venir.

RESSOURCES HUMAINES

Il va de soi que, pour accélérer le règlement des revendications territoriales, de nouvelles ressources humaines seront requises, et ce, à tous les niveaux dans les deux ordres de gouvernement ainsi que du côté des Premières Nations et de l'organisme indépendant chargé de ces questions.

Ces personnes doivent avoir reçu une formation spécialisée et posséder une connaissance pratique de ces questions. La réussite du processus repose principalement sur le recrutement de spécialistes, de conseillers juridiques et de négociateurs compétents.

* * * *

AUTRES MINISTÈRES

On ne saurait raisonnablement attendre du ministre et du ministère des Affaires indiennes qu'ils se chargent à eux seuls des obligations que le gouvernement tout entier s'est engagé à respecter. Il est temps que la Couronne prenne ses responsabilités constitutionnelles, juridiques et autres à l'égard des Premières Nations. Bon nombre des problèmes que l'on constate à l'heure actuelle découlent de l'absence, à la table de négociations, de ministères fédéraux dont relèvent directement certains aspects essentiels des revendications et des

droits fonciers. Ces problèmes continueront d'exister tant que les personnes véritablement compétentes resteront absentes. La participation des fonctionnaires du ministère des Affaires indiennes ne peut pas, et ne doit pas, soustraire les autres membres du Cabinet à leurs obligations. Cela signifie que les principaux ministres, de même que les ministères qu'ils dirigent, doivent non seulement reconnaître leurs obligations, mais aussi mettre en place des mécanismes de discussion avec les chefs des Premières Nations.

Voici une liste, non limitative, des ministères et organismes gouvernementaux en question :

Ministère de la Justice : La Constitution prévoit que c'est le ministère de la Justice qui conseille le gouvernement fédéral relativement à ses obligations, compte tenu de l'esprit de collaboration préconisé par la Cour suprême du Canada aussi bien que de la nécessité de préserver l'honneur de la Couronne. Ce ministère doit reconnaître, et agir en conséquence, la situation de conflit d'intérêts réel ou potentiel dans laquelle il se trouve, sans quoi il risque de créer une autre catégorie de revendications territoriales. Il devra donc se préparer à jouer un rôle complètement différent, et mettre en place de nouveaux mécanismes devant favoriser les échanges avec les Premières Nations.

Bureau des relations fédérales-provinciales (BRFP) : Vu que de nombreux aspects des revendications et des droits fonciers touchent directement les provinces (voir plus loin), le BRFP devra participer plus activement à la mise en oeuvre de la politique de règlement des revendications.

Ministère des Travaux publics : Ce ministère a également un rôle à jouer dans le processus de règlement des revendications territoriales puisqu'il administre des terres et des bâtiments qui, dans certains cas, pourraient tenir lieu d'indemnisation, par exemple, lorsque la présence d'une tierce partie ou l'existence d'intérêts provinciaux viennent compliquer la mise de côté de terres. C'est là une possibilité que le gouvernement devrait envisager dans le cadre de sa politique sur les revendications.

Ministère des Finances : Ce ministère occupe une place prépondérante dans le processus décisionnel. Vu la nécessité pour le gouvernement, s'il veut respecter ses obligations, d'accroître les ressources humaines et financières affectées au règlement des revendications territoriales, le ministère des finances a un rôle-clé à jouer.

Divers autres ministères (Pêches et Océans, Environnement, Conseil du Trésor, Énergie, Mines et Ressources, Santé et Bien-être social, etc.) devront reconnaître qu'ils peuvent, eux aussi, aider le gouvernement à respecter ses obligations constitutionnelles et morales. Le rôle qu'ils seront appelés à jouer se précisera au fur et à mesure qu'avancera le processus.

* * * *

CONSIDÉRATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES

Plusieurs aspects des relations entre les Premières Nations, d'une part, et les gouvernements fédéral et provinciaux, d'autre part, seront directement touchés par la réorientation du processus de règlement des revendications territoriales. Nous pensons plus particulièrement au transfert, en vertu d'une nouvelle entente, de terres et de ressources naturelles qui relèvent actuellement de la compétence des provinces, dont l'assiette fiscale, dans certains cas, s'en trouvera modifiée.

Moins évident, mais aussi important, est le fait que les lois provinciales actuelles, de même que la façon dont les lois fédérales sont appliquées dans les provinces, entraîneront sans aucun doute de nouvelles revendications basées sur de récentes violations des droits inhérents, ancestraux ou issus de traités, des Autochtones. Idéalement, les gouvernements provinciaux devront se doter, en matière de revendications territoriales, de politiques qui tiennent compte des objectifs que se sont fixés le gouvernement fédéral et les Premières Nations, et participer aussi au processus de règlement de ces revendications. Autre possibilité à envisager, le gouvernement fédéral pourrait exercer les pouvoirs que lui confèrent le paragraphe 91(24) et d'autres dispositions de la Constitution

- pour soustraire les Premières Nations à l'application des lois provinciales qui vont à l'encontre des droits inhérents, ancestraux ou issus de traités, des Autochtones; ou
- pour exproprier des terres et réserver des ressources naturelles aux fins des ententes de règlement des revendications territoriales.

Fait à noter, les provinces ont bénéficié au premier chef des traités aussi bien que des mesures prises pour contourner les droits inhérents, ancestraux ou issus de traités, des Autochtones. La Constitution les oblige, elles aussi, à respecter et à maintenir ces droits.

Recommandé en tant que composante d'une nouvelle politique en matière de recommandation, le processus de révision législative révélera aussi des revendications découlant d'ententes fédérales-provinciales, les ententes portant «retranchement» de certaines terres ou «reprise» de certains pouvoirs en Colombie-Britannique, par exemple. On pourrait citer aussi l'entente conclue en 1924 entre le gouvernement fédéral et celui de l'Ontario, en vertu de laquelle la moitié des revenus miniers revenaient désormais à la province. La même répartition a également été convenue en Colombie-Britannique concernant les métaux précieux. Dans les provinces des Prairies aussi, les ententes de transfert des ressources naturelles resteront des causes de litiges qu'il faudra régler par tous les moyens.

Au Nouveau-Brunswick, et peut-être en Nouvelle-Écosse et en Ontario, les Premières Nations ont perdu à la fois le droit d'utiliser des terres qui leur avaient été cédées et qui n'ont été vendues par le gouvernement du Canada qu'après l'entrée en vigueur des ententes fédérales-provinciales, et la possibilité d'être indemnisées pour la perte de ce droit. Ces ententes avaient pourtant pour objet d'éviter que cela se produise. La même situation risque également de se retrouver au Québec et à l'Île-du-Prince-Édouard parce qu'aucune

entente n'a encore été conclue avec le gouvernement de ces provinces pour protéger les intérêts des Indiens à l'égard des terres de réserve. Hormis ces considérations, plusieurs mécanismes ont été mis en place pour examiner les relations fondamentales qui existent entre les provinces et les régions, ou certaines d'entre elles, dans un état fédéral.

Au Québec notamment, où l'accès à une certaine forme de souveraineté est déjà envisagée, il convient de confirmer l'obligation qu'a le gouvernement fédéral de protéger les droits inhérents, ancestraux ou issus de traités, des Autochtones. Il s'agirait, entre autres, de préserver les modes de règlement des revendications territoriales et de veiller à ce que des changements constitutionnels qui ne tiennent aucun compte des droits des Premières Nations ne donnent pas lieu à de nouvelles revendications.

Jusqu'à maintenant, l'un des principaux facteurs de ralentissement des négociations ou de non-règlement des revendications a été l'inévitable conflit opposant Ottawa et les provinces au chapitre du paiement des sommes à verser aux Premières Nations. Comme nous l'avons déjà indiqué, le gouvernement fédéral sera peut-être forcé d'exercer à cet égard les pouvoirs que lui confère la Constitution, ce qui touchera nécessairement les intérêts des provinces. La seule possibilité qu'Ottawa vienne à exercer ces pouvoirs devrait suffire à convaincre les gouvernements provinciaux de participer au règlement des revendications territoriales.

Du point de vue des Premières Nations, et la loi leur donne raison en cela, c'est la Couronne du chef du Canada qui, en vertu de la Constitution, est responsable de tous les aspects des rapports fondamentaux avec les Premières Nations, y compris l'affectation des ressources nécessaires au règlement des revendications territoriales. Le recouvrement d'une partie ou même de la totalité des fonds auprès des provinces ne revêt pour les Premières Nations qu'une importance secondaire. Cela dit, il faudra peut-être mettre en place, afin de redresser les comptes fédéraux et provinciaux relativement au règlement des revendications territoriales des Premières Nations, un mécanisme d'arbitrage qui tienne vraiment compte des intérêts des Premières Nations.

Tout devra être mis en oeuvre pour que les provinces prennent part aux négociations dans les cas où la Première Nation intéressée le juge souhaitable ou même nécessaire, ce qui ne pourra qu'accélérer le processus, sur le plan juridique aussi bien que sur le plan politique. Les gouvernements du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest seraient peut-être disposés à «préparer le terrain».

COMMUNICATIONS

Il devrait être bien clair dans tous les esprits que les communications avec le grand public et les Premières Nations occupent une place essentielle dans la politique sur les revendications et dans le processus d'examen de la mise en oeuvre de cette dernière. Parmi les principaux éléments de la stratégie à appliquer, il convient de retenir la sensibilisation du public à l'évolution et à la nature des revendications territoriales des Indiens au Canada, les différents aspects des négociations et des ententes de règlement à l'heure actuelle, les lacunes que présentent la politique et ses mécanismes d'application, ainsi que les motifs et l'urgence des changements recommandés dans le présent document. La population devrait connaître la nature du mandat confié au groupe de travail mixte dont il est question dans la recommandation n° 10, ainsi que le délai dont il dispose pour compléter ses travaux.

LE 21 MARS 1991

**RÉPONSE DU COMITÉ NATIONAL DES CHEFS SUR
LES REVENDICATIONS AUX INITIATIVES EXPOSÉES
DANS LEURS GRANDES LIGNES PAR LE MINISTRE T. SIDDON
LE 31 JANVIER 1991**

VU QUE, le 25 septembre 1990, le Premier ministre Mulroney a informé la Chambre des communes que le gouvernement du Canada est décidé à mettre en oeuvre un programme en quatre grands volets dont le plus pressant était celui des revendications territoriales, ajoutant que «[l]a consultation des peuples autochtones et le respect des responsabilités fiduciaires de la Couronne à leur égard feront partie intégrante du processus dès le début», afin que puisse s'établir enfin «une meilleure relation entre Canadiens autochtones et non autochtones, une relation fondée sur la confiance, le respect et la dignité humaine»;

VU QUE, par suite à la demande formulées par le ministre Siddon, un comité national des chefs a été constitué et, après avoir tenu des consultations partout au pays, a déposé ses recommandations le 14 décembre 1990 dans un document intitulé «Revendications territoriales – Présentation des Premières Nations»;

VU QUE les recommandations détaillées du Comité des chefs ont été approuvées en principe au moyen de résolutions distinctes par les chefs de l'Alberta et de l'Ontario et à une assemblée nationale des chefs de l'Assemblée des Premières Nations;

VU QUE, le 31 janvier 1991, le ministre Siddon a présenté sa réponse au Comité des chefs, brochant un tableau des cinq grands domaines dans lesquels il comptait faire sans tarder, au Cabinet, les recommandations résumées dans la lettre qu'il adressait aux coprésidents du Comité le 15 février 1991, afin d'obtenir l'appui public des chefs à l'égard des initiatives proposées;

VU QUE, de toute évidence, le processus de règlement des revendications des Indiens devra désormais prendre en compte les droits de ces derniers, qu'ils soient ancestraux ou issus de traités (y compris ceux qui ont été reconnus par la Proclamation royale de 1763) ainsi que l'obligation inhérente de respecter ces droits; et

VU QUE, de l'avis du Comité, le document intitulé «Revendications territoriales – Présentation des Premières Nations» demeure la clé d'un dialogue constructif entre les Premières Nations et le gouvernement du Canada relativement aux politiques applicables aux droits fonciers et revendications territoriales des Premières Nations;

Le Comité des chefs, au terme de nouvelles délibérations destinées à étudier les propositions du Ministre, confirme ce qui suit :

- I. Énoncée dans son exposé du 14 décembre 1990, la position du Comité des chefs n'a pas changé concernant, d'une part, l'inadmissibilité inhérente de la politique et du processus actuels de règlement des revendications territoriales et, d'autre part, les recommandations détaillées au sujet des changements à apporter.

- II. La présente réponse aux initiatives que le Ministre propose de recommander repose sur le besoin évident de faire avancer sans tarder le dossier des revendications territoriales, nonobstant le fait que certaines questions fondamentales, dont la politique et le processus, n'ont toujours pas été réglées à la satisfaction des Premières Nations.
- III. Compte tenu de la position énoncée plus haut, la présente réponse du Comité des chefs aux commentaires du Ministre ne saurait être perçue comme une approbation, par les Premières Nations ou par le Comité, de quelque aspect que ce soit de la politique actuelle du gouvernement sur les revendications territoriales, ni porter préjudice à l'affirmation de l'un ou l'autre des droits, ancestraux ou issus de traités, des Premières Nations.

Pour ce qui des initiatives proposées par le ministre (énoncées dans sa lettre du 15 février 1991), la réponse du Comité est la suivante :

1. Ressources supplémentaires

Le Comité se réjouit de la proposition du Ministre à cet égard, proposition qu'il voit comme un changement nécessaire. Il rejette toutefois l'idée d'imposer un plafond annuel arbitraire fixe aux règlements des revendications. Même s'il demeure impossible d'établir avec certitude ce qui peut constituer un règlement équitable, il importe de consacrer à tous les niveaux les ressources nécessaires à un règlement juste et rapide de l'ensemble des revendications, notamment au chapitre des frais de recherche et de négociation des Premières Nations et du coût de tout processus indépendant. Le Comité croit aussi que le gouvernement du Canada doit s'assurer que le personnel engagé pour surveiller le processus de règlement ou y participer en son nom possède les compétences nécessaires et qu'il a reçu le mandat d'arriver à un règlement juste des revendications des Premières Nations. Les recommandations détaillées du Comité en ce qui concerne les ressources sont énoncées dans le document du 14 décembre.

2. Commission des revendications particulières

Les Premières Nations réclament depuis longtemps déjà, comme l'ont fait aussi à maintes reprises certains observateurs impartiaux, la création d'un mécanisme *indépendant* d'examen des revendications, un mécanisme dans lequel le Canada ne serait pas à la fois juge et partie et qui favoriserait un règlement juste et rapide de ces revendications. Pareille initiative donnera des résultats satisfaisants dans la mesure où les principes suivants seront respectés :

- i) la nouvelle commission devra avoir le droit d'examiner les *deux aspects* du processus de règlement, à savoir la validité des revendications (y compris l'interprétation des critères applicables à cet égard) et la détermination des modalités d'indemnisation et du montant à verser;

- ii) la commission devra être investie des pouvoirs nécessaires, par exemple, pour venir à bout des impasses qui ne manquent pas de survenir durant les négociations. Le Canada devra être prêt, si on le lui demande, à s'entendre dès le départ avec les requérants relativement à la durée des négociations ainsi qu'à l'établissement d'un processus devant permettre de régler en toute justice certains problèmes bien précis sans que soit requise chaque fois l'approbation de toutes les parties. Les propositions détaillées du Comité à cet égard sont énoncées aux recommandations 15-21 de l'exposé du 14 décembre;
- iii) la commission devra pouvoir disposer des fonds dont elle aura besoin pour accomplir son mandat;
- iv) le décret ou autre document portant création de la commission devra indiquer que le processus d'appel et d'examen des revendications en cause ne porte aucunement atteinte au droit des requérants de s'adresser aux tribunaux, s'ils le veulent, aux droits ancestraux et issus de traités des Premières Nations, quels qu'ils soient, de même qu'aux autres droits que celles-ci ont ou peuvent avoir en loi; et
- v) le mandat de la Commission devra témoigner de son indépendance vis-à-vis les parties; le mandat en question et le mécanisme de nomination des membres de la Commission ne seront arrêtés de façon définitive qu'après consultation avec les chefs des Premières Nations.

Le gouvernement ne devrait pas s'objecter aux pouvoirs précités, le Ministre s'étant déjà dit prêt à établir un tribunal spécial pour régler les revendications territoriales.

3. Accélération du processus de règlement de certaines revendications

Les commentaires faits à ce jour par le Ministre ne sont pas assez précis pour permettre de juger de l'initiative qu'il propose de faire adopter. Plusieurs membres du Comité se demandent même si la séparation prévue des revendications évaluées à moins de 500 000 \$ serait avantageuse pour les Premières Nations. Toutefois, l'accélération du processus de règlement serait bien vue dans la mesure où les Premières Nations requérantes pourraient encore en appeler devant la commission d'étude des revendications proposée par le Ministre.

4. Volonté d'entamer des négociations sur les revendications antérieures à la Confédération

Quoique bienvenue, la proposition d'abolir l'exclusion arbitraire de nombreuses revendications dont la validité est reconnue n'a de sens que dans la mesure où un processus de règlement juste et rapide est établi. Nous prenons bonne note du désir qu'a le Canada de partager les coûts de ces revendications avec les provinces, mais son engagement à régler les revendications antérieures à la Confédération ne saurait dépendre de la participation des provinces.

5. Création d'un groupe de travail mixte

Recommandée par le Comité, cette mesure demeure un élément primordial de la réforme de la politique relative aux revendications, même si dans ses commentaires à ce sujet, le Ministre n'a donné aucune précision sur le mandat qui pourrait être confié à ce groupe de travail.

Exigences :

- i) Le groupe de travail devra avoir pour mandat d'examiner les problèmes qui subsistent quant à la politique et au processus de règlement des revendications (y compris ceux qui sont énoncés dans le document des chefs du 14 décembre 1990) et de faire des recommandations sur les mesures à prendre pour établir une politique et un processus justes et équitables.
- ii) Un délai raisonnable devra être imparti au groupe de travail en ce qui concerne l'exécution de sa tâche (une période de six mois, par exemple, pour déposer son premier rapport).
- iii) Le gouvernement devra s'engager à donner suite aux recommandations du groupe de travail si on le lui demande.
- iv) Le groupe de travail devra disposer des fonds nécessaires pour s'acquitter du mandat qui lui sera confié.
- v) Les membres du groupe de travail devront être nommés conjointement par le gouvernement du Canada et les Premières Nations.
- vi) La présidence devra être assumée par quelqu'un qui connaît parfaitement tous les aspects des négociations entourant les revendications territoriales des Indiens, qui a l'expérience de la prise de décision par consensus, qui jouit de l'estime de toutes les parties et, de préférence, qui est d'origine indienne.

6. Autres questions

Aucune initiative sur la réforme des «diverses revendications particulières» ne libérera le gouvernement du Canada de l'obligation de traiter sans tarder, et de façon indépendante, les autres problèmes de fond que les deux parties – gouvernement et peuples autochtones – ont pu constater par le passé. Ces questions incluent évidemment les droits fonciers issus de traités, le règlement des revendications globales, l'application des traités dans leur ensemble (ou, au besoin, leur renégociation) et les trois autres volets du programme gouvernemental que le Premier ministre a annoncé dans son allocution de septembre 1990, soit les conditions économiques et sociales dans les réserves, la relation des peuples autochtones avec les gouvernements et leurs préoccupations dans la vie canadienne contemporaine.

7. Conclusion

Si le gouvernement du Canada est disposé à souscrire aux recommandations précitées, le Comité des chefs accueillera favorablement son initiative qui sera alors considérée comme un premier pas important vers un règlement juste et rapide des revendications des Premières Nations. Cette initiative sera aussi le premier témoignage de rapports nouveaux entre les Canadiens autochtones et non autochtones comme le Premier ministre Mulroney le mentionne lui-même dans son allocution à la Chambre des communes. Si, par contre, le gouvernement n'est même pas prêt à accepter ces recommandations minimales, les Premières Nations seront forcées de conclure qu'il ne tient pas à un règlement juste des revendications autochtones, voire qu'il n'y a jamais tenu.