



Le 12 mai 2021

Comité permanent des affaires autochtones et du Nord de la Chambre des communes
131, rue Queen, 6^e étage
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Par courriel : INAN@parl.gc.ca

Objet : Mémoire concernant l'application de la loi sur le territoire de la Nation des Tla'amins

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

Au nom de la Nation des Tla'amins, nous vous soumettons le présent mémoire, dans lequel nous répondons à la question posée par le Comité à propos de « l'application de la loi dans les réserves des Premières Nations ».

Les Tla'amins sont l'une des nombreuses Premières Nations salish de la côte nord-ouest du Pacifique; ils possèdent un riche patrimoine et une histoire qui remonte à plus de 4 000 ans¹. Avant le traité, la Nation des Tla'amins possédait six réserves à 130 km au nord de Vancouver, dans le district régional de Sunshine Coast en Colombie-Britannique. La superficie combinée de 1 907 hectares de ces réserves représentait moins de 1 % de notre territoire traditionnel. Les Tla'amins possèdent également 800 autres hectares en partenariat avec la ville de Powell River. Depuis le traité, la Nation des Tla'amins possède plus de 8 322 hectares de terres détenues en fief simple, de Powell River à Lund et le long des bras de mer Okeover et Theodosia, ainsi que l'île Harwood. Les parcelles principales comprennent des terres situées dans la ville de Powell River et des terres adjacentes à la ville dans le district régional de qateth.

1. Application de la loi traditionnelle et sécurité

Avant les premiers contacts avec les Européens qui ont mené à l'imposition et au contrôle d'application des lois coloniales, à l'introduction du concept de la sécurité publique et à l'application de droits de propriété privée individuelle, les peuples autochtones avaient des lois et des systèmes de justice sophistiqués et souvent plus holistiques. L'accent était mis sur

¹ Nation des Tla'amins. *Community* (s.d.). Extrait de <https://www.tlaaminnation.com/community/> [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

l'harmonie et le respect de la nature, de la communauté et des autres, et les connaissances sur le droit coutumier étaient transmises oralement sous forme d'histoires. Les cérémonies permettaient de rétablir l'harmonie dans la nature et la communauté elle-même. Cela ne veut pas dire qu'il n'y avait pas de conséquences sévères en cas de non-respect des attentes ou des lois de la communauté. L'humiliation, la privation de noms traditionnels², la privation des droits, le bannissement ou même les exécutions étaient des sanctions en usage.

2. Le Canada était à l'origine une société pluraliste

Au début de la colonisation, il y avait un système mixte de droit autochtone et de droit britannique/français importé. Dans l'affaire *Connolly v. Woolrich et al.* (1867), 17 R.J.R.Q. 75³, il a été déterminé que les lois autochtones étaient sur un même pied d'égalité que les règlements de la Compagnie de la Baie d'Hudson (CBH) et le droit britannique. Dans ses premiers règlements, la CBH reconnaissait et intégrait le système de restitution des Premières Nations.

3. L'application de la loi axée sur les Premières Nations

L'autodétermination n'a aucun sens sans la capacité et l'autorité d'adopter et d'appliquer des lois. Cet aspect est à la base des difficultés que la Nation des Tla'amins éprouve à exercer les pouvoirs issus des traités. Il est souvent frustrant d'entendre les différents gouvernements et leurs ministères, les procureurs ou les services de police affirmer que « les Premières Nations n'ont pas l'autorité pour... » ou que « la police n'appliquera pas... » Nous sommes d'avis qu'il faut un effort collectif de la part de tous les ordres de gouvernement pour aider les Premières Nations à se réapproprier leurs forces de l'ordre et à redonner du pouvoir à celles-ci.

Lorsque nous parlons de l'application de la loi, nous ne parlons pas strictement du maintien de l'ordre. Souvent, quand il est question de l'application de la loi, les communautés autochtones semblent faire automatiquement référence au maintien de l'ordre, mais ce n'est pas le cas de la Nation des Tla'amins. Nous comprenons qu'en plus de l'application des lois criminelles, il faut une application de la réglementation afin que les questions qui ne relèvent pas de la police puissent être réglées. Il est également nécessaire d'adopter des approches différentes en matière d'application de la loi qui répondent aux besoins particuliers de la Nation des Tla'amins. Bien que la Nation des Tla'amins soit reconnaissante au gouvernement fédéral d'avoir prévu un

² Lee, J. « Haida strip two hereditary chiefs of titles for supporting Enbridge », *Vancouver Sun* (17 août 2016). <https://vancouversun.com/news/local-news/haida-strip-two-hereditary-chiefs-of-titles-for-supporting-enbridge> [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

³ *Connolly v. Woolrich et al.* (1867), 17 R.J.R.Q. 75 : Il s'agit d'une importante affaire datant de 1867, dans laquelle il était question de déterminer si le mariage entre un homme employé par la CBH et une femme autochtone était légalement valide, puisque le mariage n'avait pas été célébré par un prêtre, mais selon les traditions autochtones. L'homme avait ensuite épousé une femme autochtone en secondes noces devant un prêtre. À son décès, sa veuve a soutenu que le fils issu du premier mariage ne devait pas avoir part à l'héritage, puisque ce mariage n'était pas valide. Le juge Monk en a décidé autrement. Son raisonnement était que son peuple ne devait pas ignorer les traditions autochtones au profit de ses propres lois sans raison valable et qu'il devait les prendre en considération parallèlement à ses propres traditions juridiques. Les droits et coutumes autochtones avaient autant d'importance, dans une certaine mesure, que les droits et coutumes des Européens. <https://exhibits.library.utoronto.ca/items/show/2422> [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

nouveau budget pour les services de police autochtones, nous lui recommandons d'élargir sa vision pour aller au-delà du simple maintien de l'ordre et englober toutes les initiatives autochtones d'application de la loi.

La première étape pour améliorer l'application de la loi sur le territoire des Tla'amins a pris la forme de la *Tlaamin Enforcement and Ticketing Law* à la date d'entrée en vigueur du traité. La Nation des Tla'amins dispose également de plusieurs agents d'application de la loi, dont un ancien sous-officier supérieur d'un service de police municipal de la Colombie-Britannique. Toutefois, en raison de nombreux obstacles administratifs et gouvernementaux qui seront décrits plus loin, la Nation des Tla'amins n'a pas été en mesure d'appliquer véritablement cette loi.

3.1 Les obstacles au succès de l'application des lois par la Nation des Tla'amins

De nombreux facteurs ont empêché la Nation des Tla'amins d'améliorer sa capacité de mieux faire respecter les lois sur son territoire :

- a) aucun financement n'a été réservé à l'application de la loi dans le cadre de la mise en œuvre du traité;
- b) le Canada a rejeté à plusieurs reprises les demandes de financement liées aux programmes de garde-pêche;
- c) Pêches et Océans Canada refuse d'appuyer l'application de la loi par les Tla'amins et empêche activement les gardes-pêche de surveiller et d'appliquer la loi (par exemple, la pêche touristique dans le bras Okeover ne laisse ni palourdes ni huîtres pour l'usage traditionnel et les activités de subsistance des Tla'amins. Les agents des pêches affirment aux touristes et aux exploitants que les gardes-pêche Tla'amins n'ont aucun pouvoir d'application de la loi);
- d) les Tla'amins ont officiellement demandé un accord pour pouvoir appliquer la loi en vertu de leur traité il y a plus d'un an, mais les gouvernements ne se sont pas encore pleinement engagés en ce sens;
- e) il est difficile de protéger les ressources naturelles telles que le bois et d'exiger une pièce d'identité ou d'immobiliser ou saisir des véhicules utilisés pour la récolte illégale de bois;
- f) il n'existe actuellement aucun pouvoir d'application de la loi pour empêcher des centaines de touristes de traverser la communauté résidentielle des Tla'amins à toute vitesse en passant devant les arrêts de bus, le cimetière et le terrain de jeux. Il faudrait des discussions avec la Colombie-Britannique sur la délégation des pouvoirs et des désignations en vertu des lois provinciales;

- g) la Colombie-Britannique a retiré à la Nation des Tla'amins la capacité de percevoir les impôts fonciers, ce qui empêche cette nation d'annexer les amendes pour infraction aux régimes fiscaux;
- h) les Tla'amins n'ont pas le pouvoir de se lier aux mécanismes provinciaux d'assurance automobile, à l'instar de ce que la Colombie-Britannique a fait avec les amendes liées à la pandémie de COVID-19 pour l'immatriculation des véhicules;
- i) le Service des poursuites pénales du Canada a annoncé qu'il aiderait à l'application des règlements de la *Loi sur les Indiens* liés à la pandémie de COVID-19, mais pas à l'application des lois créées en vertu des codes fonciers ou des traités. Il semblerait que la Première Nation Tsawwassen ait retenu les services d'un procureur privé, mais que ces services étaient hors de prix;
- j) il est difficile de déterminer si les gouvernements autochtones signataires d'un traité ont conservé, en vertu de l'article 81 de la *Loi sur les Indiens*, le pouvoir d'« adoption de mesures relatives à la santé des habitants de la réserve et les précautions à prendre contre la propagation des maladies contagieuses et infectieuses »;
- k) la Gendarmerie royale du Canada refuse souvent d'appliquer les lois des gouvernements autochtones signataires d'un traité ou d'un code foncier, car elle estime que ces lois s'apparentent à des « règlements municipaux ». Cette interprétation est erronée, car il s'agit de lois;
- l) la plupart du temps, la GRC n'est pas disposée à inscrire l'application des lois prises en vertu des traités et des codes fonciers dans les accords tripartites sur les services de police;
- m) la Colombie-Britannique considère que les services de police des Autochtones sont un « problème de ressort fédéral » et traite les Autochtones plus mal que les municipalités. Les municipalités dont la population est inférieure à 5 000 habitants reçoivent des services de police gratuits de la province;
- n) les agents d'application de la loi ne sont pas reconnus comme des agents de la paix, bien qu'il y ait un ancien policier parmi eux et qu'ils correspondent à la définition d'un agent de la paix en vertu du *Code criminel* (voir *R c. Turko*)⁴;

⁴ Dans l'affaire *R c. Turko*, il s'agissait de déterminer si les agents d'application des règlements municipaux étaient des agents de la paix ayant le pouvoir légal d'exiger une pièce d'identité et, en cas de refus du contrevenant, de détenir celui-ci pour cause d'obstruction. La Cour a conclu que les agents d'application des règlements municipaux étaient des agents de la paix dans l'exercice de leurs fonctions au sens de l'article 2 du *Code criminel*. <http://civiclegal.ca/wpcontent/uploads/2020/07/CircuLAWr-Jul-2020-Requesting-Id.pdf> [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

- o) Il est difficile de déterminer si les peuples autochtones autonomes peuvent expulser les trafiquants de drogue ou les délinquants sexuels qui n'ont pas fait l'objet d'une déclaration de culpabilité. Ce genre d'expulsion s'inscrit dans la tradition du bannissement et est pratiqué par les Premières Nations visées par la *Loi sur la gestion des terres des Premières Nations* (LGTPN);
- p) il n'est pas certain que les gouvernements autochtones puissent enregistrer des certificats devant les tribunaux pour faire valoir leurs dettes;
- q) la Colombie-Britannique a jusqu'à présent refusé de conclure un accord d'exécution avec les Tla'amins pour protéger les sites patrimoniaux hors réserve. Les lieux de sépulture ancestraux et les sites sacrés des Tla'amins sont sans cesse profanés. Les lois provinciales protègent les cimetières non autochtones, mais autorisent la destruction de sites funéraires autochtones;
- r) il n'est pas certain que les Tla'amins puissent donner des contraventions ou délivrer des ordonnances de restauration judiciaire pour les sites contaminés;
- s) Services aux autochtones Canada (SAC) a refusé d'appuyer les Tla'amins en finançant le nettoyage de l'environnement contaminé. Il n'existe actuellement aucun accord dans lequel la Colombie-Britannique ou le Canada s'engage à aider les Tla'amins à faire respecter leurs lois environnementales;
- t) Deux ans après la date d'entrée en vigueur du traité, les Tla'amins ont enfin reçu un avis à la profession du juge en chef de la Cour provinciale :
 « Le 5 avril 2016, la *Loi sur l'accord définitif concernant les Tla'amins* L.C. 2014, ch. 11 et la *Loi sur l'accord définitif concernant les Tla'amins* S.B.C 2013, ch. 2 (ensemble, la "Loi sur les Tla'amins"), sont pour l'essentiel entrées en vigueur. Toutes les poursuites pour des infractions aux lois de la Nation des Tla'amins qui doivent être entendues par la Cour provinciale de la Colombie-Britannique seront entendues au palais de justice de Powell River en Colombie-Britannique. » [TRADUCTION]

3.1.1 Exemples de dispositions conventionnelles déficientes

Voici des extraits de l'*Accord définitif des Tla'amins* qui constituent des obstacles à l'application de la loi sur le territoire Tla'amin :

- a) « La Nation des Tla'amins peut proposer au Judicial Council of British Columbia le nom d'individus dont le Judicial Council of British Columbia pourrait recommander la nomination et la désignation à titre de juges de paix judiciaires. » (gouvernance, article 162)

Ce paragraphe donne moins d'autorité à une Première Nation autonome qu'à une Première Nation régie par la LGTPN qui peut nommer ses propres juges de paix sans l'intervention de la Colombie-Britannique.

- b) « Les mandataires, les employés, les entrepreneurs et autres représentants de la *Nation des Tla'amins* peuvent avoir un accès à l'extérieur des *terres tla'amines*, sans frais, dans le but : a) de faire respecter la loi [...] » (accès, article 40)

La Nation des Tla'amins tente d'appliquer cet article en ce qui concerne la protection des sites culturels et patrimoniaux hors de son territoire. Toutefois, le libellé n'est pas clair.

- c) « Les Tla'amins peuvent faire appliquer les lois sur la chasse et la pêche dans le cadre de l'exercice du droit de pêche des Tla'amins. » [TRADUCTION]

et

« Les *parties* peuvent négocier des ententes sur les mécanismes d'application des *lois fédérales ou provinciales* et des *lois tla'amines* sur les pêches. » (les pêches, article 140)

La principale difficulté ici est que l'autorité ne s'exerce que sur les membres de la Nation des Tla'amins, mais pas sur le grand public, ce qui cause des problèmes tels que la surexploitation.

4. Solutions et recommandations proposées

Les problèmes décrits plus haut ne sont pas insurmontables. Si le Canada et la Colombie-Britannique y mettent chacun du sien, il existe des solutions pratiques pour régler ces problèmes afin que la Nation des Tla'amins puisse efficacement exercer ses pouvoirs :

- a) il faudrait un financement stable pour l'application de la loi incluant l'application de la loi et le maintien de l'ordre par les Autochtones;
- b) les traités devraient exiger des ordonnances du juge en chef pour en confirmer l'exécution par les tribunaux;
- c) les traités devraient confirmer que, à la demande de la Première Nation signataire, des dispositions seront prises avec le Service des poursuites pénales du Canada ou la Colombie-Britannique pour engager des poursuites si nécessaire;
- d) il faudrait confirmer les changements apportés par les Premières Nations signataires d'un traité à la *Loi sur les infractions* de la Colombie-Britannique ou au *Code criminel*, ou les inscrire dans le traité;
- e) il faudrait confirmer que les agents d'application de la loi des Premières Nations signataires d'un traité sont des agents de la paix (à condition qu'ils aient reçu la formation nécessaire);
- f) les Premières Nations signataires d'un traité devraient conserver tous les pouvoirs prévus par la *Loi sur les Indiens*, y compris ceux prévus à l'article 81 en ce qui concerne les

précautions à prendre contre la propagation des maladies contagieuses (comme la COVID-19);

- g) les Premières Nations signataires d'un traité devraient conserver tous les pouvoirs et toutes les mesures d'exécution prévus par la LGTPN, y compris le pouvoir de nommer un juge de paix d'après le code foncier (nommer des juges de paix et les charger de tenir compte des lois culturelles);
- h) il faudrait confirmer le pouvoir d'expulser les trafiquants de drogues ou de restreindre leurs activités, même sans déclaration de culpabilité (cela s'inscrit dans la continuité des lois sur le bannissement; les Premières Nations signataires d'un code foncier le font actuellement);
- i) les traités devraient inclure une clause de la nation la plus favorisée permettant à une Première Nation d'accéder à tout ce à quoi les autres Premières Nations ont accès en matière d'application de la loi;
- j) il faudrait confirmer le pouvoir et l'obligation des tous les ordres de gouvernement de conclure des ententes d'application de la loi pour la chasse et la pêche et la protection du patrimoine et de la culture visant les activités des personnes qui ne sont pas des Indiens inscrits (y compris hors des terres visées par les traités);
- k) il faudrait encourager les Premières Nations signataires d'un traité à conclure des ententes d'application de la loi avec les gouvernements provinciaux pour la protection de la culture et des sites patrimoniaux;
- l) il faudrait confirmer que les Premières Nations signataires d'un traité peuvent donner des amendes et des contraventions et délivrer des ordonnances ayant la même force exécutoire que celles des gouvernements fédéral et provinciaux;
- m) il faudrait confirmer que les Premières Nations signataires d'un traité peuvent recourir aux cours des petites créances/au Civil Resolution Tribunal (organe propre à la Colombie-Britannique);
- n) il faudrait modifier l'*Accord définitif des Tla'amins* pour y inclure un libellé semblable à celui qui figure dans la LGTPN :

« **15 (1)** Sous réserve du paragraphe (1.1), le code foncier entre en vigueur à la date qui y est précisée. **Il a dès lors force de loi et est admis d'office dans toute procédure judiciaire.** »

et

« **20 (3)** [Les codes fonciers des Premières Nations] peuvent prévoir des mesures de contrôle d'application, compatibles avec les règles de droit fédérales ou de la province où sont situées les terres de la première nation, notamment en matière de

visite, de perquisition, de saisie, de prise d'échantillons, d'examen et de communication de renseignements. »

et

« Une Première Nation [...] peut nommer des juges de paix notamment chargés de juger les infractions créées par ces textes. »

5. Conclusion

Nous remercions le Comité de nous avoir donné l'occasion de lui exprimer nos préoccupations et nos recommandations concernant l'application de la loi sur le territoire de la Nation des Tla'amins. Nous souhaitons exercer pleinement les pouvoirs et les capacités d'élaborer et d'appliquer des lois qui amélioreront la sûreté, la sécurité et le bien-être de notre communauté. Nous espérons que l'étude du Comité sur la question de l'application de la loi dans les communautés autochtones apportera des changements positifs non seulement pour la Nation des Tla'amins, mais pour toutes les nations autochtones du Canada. Si vous souhaitez discuter davantage de ces commentaires, nous vous prions de contacter Derek Yang, directeur des services communautaires, à derek.yang@tn-bc.ca.

Respectueusement,



Derek Yang

Directeur des services
communautaires
Nation des Tla'amins



Murray Browne

Conseiller juridique
Nation des Tla'amins