

MÉMOIRE DU CONSEIL CONSULTATIF SUR LES TERRES DES PREMIÈRES NATIONS – COMITÉ DES AFFAIRES AUTOCHTONES ET DU NORD DE LA CHAMBRE DES COMMUNES – LE 14 JUIN 2023

La « restitution des terres » (« *land back* ») est de plus en plus importante à mesure que les Canadiens prennent conscience des injustices passées et des défis actuels auxquels font face les Premières Nations. Il n’y a pas de réponse universelle, mais nous proposerons nos suggestions pour aller de l’avant.

Il y a maintenant plus de 100 Premières Nations au Canada qui gouvernent les terres de réserve en vertu de l’*Accord-cadre relatif à la gestion des terres des Premières Nations*, et nous nous attendons à ce que ce nombre atteigne plus de 150 dans les cinq prochaines années. Le tout a commencé il y a à peine vingt-cinq ans, lorsque quelques Premières Nations se sont libérées des échecs de la *Loi sur les Indiens*.

Les politiques coloniales privaient les Premières Nations de leurs terres et leur laissaient souvent de petites réserves non viables sur le plan économique. Après la Confédération, la situation s’est empirée. Le Canada n’a pas respecté les promesses des traités de fournir des terres de réserve. De nombreuses réserves ont été enlevées aux Premières Nations pour encourager le peuplement, la construction de chemins de fer, l’exploitation des ressources naturelles et le développement des infrastructures, les objectifs économiques des peuples non autochtones du Canada, ainsi que pour satisfaire aux droits des anciens combattants après les deux guerres mondiales (voir p. ex. *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada* [Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien], 1995 CanLII 50 [CSC], [1995] 4 RCS 344,

<https://www.canlii.org/fr/ca/csc/doc/1995/1995canlii50/1995canlii50.html>).

Dans l’ensemble, les gouvernements fédéral et provinciaux n’ont pas jugé légalement exécutoires les titres et les droits autochtones des Premières Nations ainsi que les droits issus de

traités, bien qu'une décision partagée à la Cour suprême du Canada ait donné lieu à un réexamen de la question (*Calder et al. C. Procureur Général de la Colombie-Britannique*, 1973 CanLII 4 [CSC], [1973] RCS 313, <https://www.canlii.org/fr/ca/csc/doc/1973/1973canlii4/1973canlii4.html>). Cette décision a mené au retrait officiel du fameux Livre blanc de 1969 sur la politique indienne (https://publications.gc.ca/collections/collection_2014/aadnc-aandc/R32-2469-fra.pdf), qui proposait l'abolition des réserves indiennes et auquel les Premières Nations s'étaient vivement opposées.

Parallèlement, les tribunaux ont reconnu que les quelques obligations prévues dans la *Loi sur les Indiens* à l'égard des Premières Nations pouvaient être sapées par les nombreuses autres priorités du gouvernement (voir, p. ex., *Kruger c. La Reine*, 1985 CanLII 5569 [CAF], [1986] 1 CF 3, <https://www.canlii.org/fr/ca/caf/doc/1985/1985canlii5569/1985canlii5569.html>). Les tribunaux continuent d'être appelés à régler des questions conflictuelles relatives aux pouvoirs, aux devoirs et aux obligations constitutionnelles des gouvernements non autochtones.

Ce n'est qu'au cours des cinquante dernières années que le gouvernement fédéral a fait marche arrière en mettant en place des politiques de négociation de traités modernes, d'accords sur les droits fonciers issus de traités, de revendications particulières pour des confiscations passées de terres et la Politique sur les ajouts aux réserves. Dans les années 1980, les tribunaux avaient commencé à cerner les obligations fiduciaires de l'État envers les Premières Nations et à les faire respecter (*Guerin c. La Reine*, 1984 CanLII 25 [CSC], [1984] 2 RCS 335, <https://www.canlii.org/fr/ca/csc/doc/1984/1984canlii25/1984canlii25.html>). Et ce n'est qu'au cours de ce siècle que les tribunaux ont également décrit les obligations de l'État de consulter les

peuples autochtones lorsque des décisions relatives aux terres pourraient avoir une incidence sur les droits des Autochtones (*Nation Haïda c. Colombie-Britannique [Ministre des Forêts]*, 2004 CSC 73 [CanLII], [2004] 3 RCS 511, <https://www.canlii.org/fr/ca/csc/doc/2004/2004csc73/2004csc73.html>). Paradoxalement, ces développements juridiques ont eu tendance à ralentir les ajouts aux réserves plutôt qu'à les favoriser, car les représentants du gouvernement ont réfléchi longuement aux répercussions de ces obligations historiques et modernes.

Bien que la restitution des terres aux Premières Nations ait connu un certain succès, particulièrement dans le cas des réserves urbaines qui profitent aux Premières Nations et à leurs voisins, de nombreux échecs subsistent, d'où les recommandations ci-dessous.

LA RÉCONCILIATION PLUTÔT QUE LA CONFRONTATION

Au cours des cinquante dernières années, on a trop souvent été témoin d'une approche gagnant-perdant. Les Premières Nations se sont tournées vers les tribunaux, et les politiques du Canada déclenchent de longues et difficiles négociations. Malgré tout, les règlements de revendications et les ajouts aux réserves mènent souvent à une réconciliation et sont avantageux pour les Premières Nations et leurs voisins. L'ancienne politique menant à des affrontements, qui consistait à prendre des terres de réserve sans obtenir de consentement a disparu, en principe. Grâce à l'*Accord-cadre*, il est légalement impossible de diminuer la superficie ou la qualité des terres de réserve exploitée par une Première Nation.

Nous recommandons que les nouvelles politiques de réconciliation soient moins conflictuelles, qu'elles reconnaissent le leadership des Premières Nations dans la proposition de solutions, l'importance de la gouvernance et des relations des Premières Nations avec les autres gouvernements et la réconciliation économique pour tous.

LA GOUVERNANCE DES PREMIÈRES NATIONS EST ESSENTIELLE À LA QUESTION DES TERRES

La *Loi sur les Indiens* et les programmes fédéraux ont entraîné des échecs dans les réserves.

Les programmes conçus par le gouvernement fédéral ne régleront pas les problèmes de logement, d'infrastructure et de nature sociale sur les terres des Premières Nations. Services aux Autochtones Canada doit envisager des approches conçues et dirigées par les Premières Nations plutôt que d'essayer de transférer des systèmes et des programmes inefficaces. **L'Accord-cadre montre que les réserves peuvent obtenir de bons résultats.** Une gouvernance efficace des terres des Premières Nations, une planification de l'utilisation des terres et le pouvoir de tirer parti des possibilités économiques selon un échéancier commercial plutôt que fédéral peuvent permettre de surmonter les échecs passés, et les Premières Nations signataires de l'Accord-cadre en sont la preuve. Toutes les Premières Nations qui souhaitent se joindre aux plus de 100 Premières Nations partout au Canada qui gèrent leurs terres en vertu de l'Accord-cadre devraient pouvoir le faire sans délai. Le Canada doit continuer de soutenir des améliorations à l'Accord-cadre, comme l'élaboration d'un nouveau registre foncier dirigé par les Premières Nations, afin de renforcer la gouvernance des Premières Nations sur leurs terres.

RÉFORMES SUR LES AJOUTS AUX RÉSERVES

Il y a une cinquantaine d'années, le Canada a mis en place une politique succincte pour guider les ajouts aux réserves. Cette politique compte maintenant 59 pages (avec les annexes) et est accompagnée d'une loi. La politique comprend un formulaire de demande de 13 pages qui, une fois rempli, en compte habituellement au moins une vingtaine. Dans certains cas, il a fallu plus de vingt-cinq ans pour mener à bien le processus des ajouts aux réserves.

Nous sommes d'accord avec le ministre des Relations Couronne-Autochtones lorsqu'il affirme que la politique du Canada sur les ajouts aux réserves est dysfonctionnelle. Nous recommandons une nouvelle approche stratégique pour les Premières Nations signataires de l'Accord-cadre qui exercent leur gouvernance selon des codes fonciers. Voici quelques exemples : 1) éliminer les catégories de politiques étroites pour les ajouts aux réserves, car les Premières Nations peuvent avoir toutes sortes de bonnes raisons concernant les ajouts aux réserves; 2) éliminer les obstacles stratégiques aux ajouts aux réserves, comme l'obligation pour les Premières Nations de régler au préalable les problèmes liés aux services municipaux ou à l'environnement; 3) simplifier les ajouts aux réserves qui impliquent des rajustements mineurs aux délimitations ou la restitution d'anciennes terres de réserve à une Première Nation; 4) réduire ou éliminer le rôle des fonctionnaires fédéraux dans les demandes d'ajouts aux réserves présentées au ministre. Ottawa devrait s'écarter du chemin afin que les Premières Nations soient les leaders incontestés des demandes au Canada; 5) envisager des réformes plus vastes en partenariat avec le Conseil consultatif sur les terres, notamment des modifications à l'Accord-cadre. Par exemple, examiner comment mettre fin aux retards causés par les procédures canadiennes d'acquisition de terres qui ont été instituées par et pour les ministères et organismes fédéraux.

L'élargissement des réserves et le rétablissement de la présence des Premières Nations sur les terres ancestrales devraient être encouragés, au lieu d'être à peine tolérés en vertu de politiques étroites et inadaptées. Les terres de réserve ne doivent pas être considérées comme étant un fardeau pour les administrateurs et les contribuables, mais plutôt comme essentielles à la vitalité et à la réussite des Premières Nations et des gouvernements des Premières Nations. Bon nombre des demandes qui subsistent encore dans le système d'ajouts aux réserves concernent des terres que les Premières Nations ont acquises et payées elles-mêmes.

ABOLITION DES LES POLITIQUES ÉLIMINANT LES RÉSERVES ET ACCORD-CADRE

La Politique sur les revendications globales du Canada et le processus des traités de la Colombie-Britannique comprennent l'obligation d'éliminer les réserves existantes, ce qui complique les négociations. De nombreuses Premières Nations rejettent ces conditions de politique imposées par le Canada et refusent donc de poursuivre des revendications globales ou des négociations de traités en Colombie-Britannique. Cet échec politique semble reposer sur l'hypothèse que les réserves sont un échec. **Nous avons prouvé au cours des vingt-cinq dernières années que la *Loi sur les Indiens* est le principal coupable, et non les terres de réserve.** De nombreuses Premières Nations qui gouvernent leurs terres de réserve en vertu de l'Accord-cadre sont maintenant des collectivités prospères offrant des débouchés économiques enviables, des logements et des infrastructures considérablement améliorés, des endroits où des membres retournent vivre et qui attirent même des entreprises et des résidents non autochtones. Les Premières Nations devraient avoir la possibilité de conserver la gouvernance des terres selon l'Accord-cadre lorsqu'elles négocient des traités modernes ou d'autres ententes sur l'autonomie gouvernementale.

CONCLUSION

Nos recommandations sont conformes à l'article 26 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones :

1. Les peuples autochtones ont le droit aux terres, territoires et ressources qu'ils possèdent et occupent traditionnellement ou qu'ils ont utilisés ou acquis.

2. Les peuples autochtones ont le droit de posséder, d'utiliser, de mettre en valeur et de contrôler les terres, territoires et ressources qu'ils possèdent parce qu'ils leur appartiennent ou qu'ils les occupent ou les utilisent traditionnellement, ainsi que ceux qu'ils ont acquis.

3. Les États accordent reconnaissance et protection juridiques à ces terres, territoires et ressources. Cette reconnaissance se fait en respectant dûment les coutumes, traditions et régimes fonciers des peuples autochtones concernés.