

# Sommet des Premières Nations

**Mémoire du Sommet des**

**Premières Nations au**

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

**Objet : Étude sur la restitution  
des terres aux Premières  
Nations, aux Inuits et aux Métis**

Soumis le 30 juin 2023



## **Mémoire du Sommet des Premières Nations, daté du 30 juin 2023, au Comité permanent des affaires autochtones et du Nord de la Chambre des communes (étude sur la restitution des terres aux Premières Nations, aux Inuits et aux Métis)**

### **LE SOMMET DES PREMIÈRES NATIONS**

Le Sommet des Premières Nations a été fondé en 1990 par les Premières Nations de la Colombie-Britannique afin de soutenir l'établissement d'un cadre de négociation des traités en Colombie-Britannique (le « processus de négociation des traités »). Le Sommet des Premières Nations ne participe pas aux négociations des traités. Il a plutôt pour mandat de défendre les intérêts des Premières Nations auprès du Canada et de la Colombie-Britannique afin d'éliminer les obstacles à l'avancement des négociations.

### **LE CONTEXTE JURIDIQUE DE LA RESTITUTION DES TERRES**

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

La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (la « Déclaration ») est le point de départ essentiel de toute réflexion contemporaine sur la restitution des terres.

Le paragraphe 28(1) de la Déclaration affirme le droit des peuples autochtones à « réparation, par le biais, notamment, de la restitution ou, lorsque cela n'est pas possible, d'une indemnisation juste, correcte et équitable pour les terres, territoires et ressources qu'ils possédaient traditionnellement ou occupaient ou utilisaient et qui ont été confisqués, pris, occupés, exploités ou dégradés sans leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause » (non souligné dans l'original). Le paragraphe 28(2) précise que « l'indemnisation se fait sous forme de terres, de territoires et de ressources équivalents par leur qualité, leur étendue et leur régime juridique, ou d'une indemnité pécuniaire ».

La réparation est un droit fondamental, non seulement au titre de la Déclaration des Nations Unies, mais aussi du droit international sur les droits de la personne et sur la responsabilité de l'État. Comme nous l'expliquons ci-dessous, le droit des Autochtones à obtenir réparation pour les terres, les territoires et les ressources perdus est désormais reconnu par le droit canadien.

#### *Mise en œuvre du droit à réparation*

Le Canada et la Colombie-Britannique ont commencé à prendre des mesures pour mettre en œuvre la Déclaration. La Colombie-Britannique a adopté la *Declaration on the Rights of Indigenous Peoples Act* en novembre 2019. Le Canada, lui, a adopté la *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* en juin 2021. Moins connue, mais extrêmement importante pour l'étude actuelle du Comité, est l'adoption de la Politique sur la reconnaissance et la réconciliation des droits pour les négociations des traités en Colombie-Britannique (la « politique RRD ») par les trois parties principales au processus de négociation des traités (le Canada, la Colombie-Britannique et le Sommet des Premières Nations) en septembre 2019. L'article 8 de la politique RRD reconnaît la Déclaration comme fondement du processus de négociation des traités. Les alinéas 16b) et 18h) exigent que la négociation de traités, d'accords et d'autres arrangements constructifs repose sur la Déclaration et que ces derniers en assurent la mise en œuvre. L'alinéa 18h) exige également que les traités, accords et autres arrangements constructifs traitent du droit à réparation. L'article 43 permet aux négociateurs fédéraux et provinciaux de traiter du droit à réparation et de l'« indemnisation juste, correcte et équitable » dans les traités, les accords et d'autres arrangements constructifs en cours de négociation.

Malgré ces dispositions, de nombreuses Premières Nations participant au processus de négociation des traités (les « nations négociatrices ») signalent que le Canada et la Colombie-Britannique ne sont toujours pas disposés à mettre en œuvre le droit à réparation.

### ***La loi sur la Déclaration et le plan d'action fédéral***

Comme mentionné, la *Loi fédérale sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (la « Loi sur la Déclaration ») est en vigueur depuis juin 2021. Elle vise à fournir un cadre pour la mise en œuvre de la Déclaration par le Canada<sup>1</sup>. Pour ce faire, on harmonisera les lois fédérales avec la Déclaration<sup>2</sup> et on élaborera et mettra en œuvre un plan d'action<sup>3</sup>.

Le premier plan d'action du Canada (le « plan d'action fédéral »), publié en juin 2023, fait mention de la réparation dans les mesures 107 à 111. Cependant, il est décevant de constater que

---

<sup>1</sup> Loi sur la Déclaration, art. 1.

<sup>2</sup> Loi sur la Déclaration, art. 5.

<sup>3</sup> Loi sur la Déclaration, par.6(1).

les concepts de restitution et d'indemnisation pour les terres, les territoires et les ressources — concepts essentiels pour obtenir réparation aux termes de la Déclaration — ne figurent même pas une seule fois dans le plan d'action fédéral. L'obligation au titre de la Déclaration d'offrir réparation aux Premières Nations pour les terres, les territoires et les ressources perdus a été totalement écartée. Le plan d'action fédéral n'indique rien non plus sur la façon dont on peut utiliser les négociations dans le cadre du processus de négociation des traités ou des traités modernes pour obtenir réparation. C'est particulièrement inquiétant puisque, comme expliqué ci-dessus, dans la politique RRD, le Canada a affirmé que les traités constituent un moyen de mettre en œuvre la Déclaration et il s'est engagé à offrir réparation par le biais du processus de négociation des traités.

## **TRAITER DE LA QUESTION DE LA RÉPARATION, DE LA RESTITUTION ET DE L'INDEMNISATION PAR LE BIAIS DU PROCESSUS DE NÉGOCIATION DES TRAITÉS**

### ***Restitution***

Comme il a été mentionné, la Déclaration affirme que les peuples autochtones ont droit à réparation, notamment par le biais de la restitution. La Colombie-Britannique est composée à 94 % de terres de la Couronne provinciale, à 1 % de terres de la Couronne fédérale et à 5 % de terres privées<sup>4</sup>, qui totalisent 944 735 km<sup>2</sup>.<sup>5</sup> Le titre des peuples autochtones de la Colombie-Britannique demeure essentiellement non éteint<sup>6</sup>. Ainsi, le droit à la restitution, comme il est mis en œuvre par les traités modernes en Colombie-Britannique, devrait se traduire par la restitution de quantités importantes de terres, de territoires et de ressources aux nations négociatrices.

Jusqu'à présent, cela n'a pas été le cas. La quantité de terres totale dans les traités conclus avec les Premières Nations de Tsawwassen et maa-nulthes et les Tlaamins est de 335 km<sup>2</sup>.<sup>7</sup> Dans la

---

<sup>4</sup> <https://www2.gov.bc.ca/gov/content/industry/natural-resource-use>.

<sup>5</sup> [https://www.hellobc.com/content/uploads/2019/04/TM\\_BCFactSheet.pdf](https://www.hellobc.com/content/uploads/2019/04/TM_BCFactSheet.pdf).

<sup>6</sup> Hormis 14 traités historiques conclus avec les nations autochtones de l'île de Vancouver (1850-1854), une adhésion au Traité no 8 conclue en 1900 et quatre traités modernes conclus avec les Nisga'as (2000), les Tsawwassen (2009), les Maa-nulths (2011) et les Tlaamin (2016), la conciliation des titres et des droits autochtones avec ceux de la Couronne n'a pratiquement pas avancé en Colombie-Britannique.

<sup>7</sup> Il s'agit de 7 km<sup>2</sup> dans l'accord de la Première Nation de Tsawwassen, de 245 km<sup>2</sup> dans l'accord des Premières Nations maa-nulthes et de 83 km<sup>2</sup> dans l'accord des Tla'amin : Douglas R. Eyford, *Une nouvelle orientation : Faire avancer les droits ancestraux et issus de traités des Autochtones*, 20 février 2015, p. 23. La quantité de terres visée dans chacun de ces

seule déclaration de titre faite à ce jour au Canada, la Cour suprême du Canada a déclaré que la nation des Tsilhqot'in détenait un titre de propriété sur 1 750 km<sup>2</sup> de terres<sup>8</sup>.

***Des terres, des territoires et des ressources équivalents par leur qualité, leur étendue et leur régime juridique***

Le paragraphe 28(2) de la Déclaration prévoit que, si la restitution est impossible, l'indemnisation doit se faire sous forme de terres, de territoires et de ressources équivalents par leur qualité, leur étendue et leur régime juridique.

Le Canada et la Colombie-Britannique s'appuient sur un protocole d'entente conclu en 1993 concernant le partage des coûts préalables aux traités, des règlements, de mise en œuvre et d'autonomie gouvernementale (le « protocole d'entente sur le partage des coûts ») pour déterminer la quantité et la proportion des terres et des sommes contenues dans les offres présentées aux nations négociatrices. L'approche fondée sur une formule adoptée dans le protocole d'entente sur le partage des coûts ne vise pas à trouver des terres et des territoires de taille égale à ceux perdus par les peuples autochtones. De plus, la politique RRD<sup>9</sup> rejette cette approche fondée sur une formule, qui est incompatible avec l'honneur de la Couronne, un principe qui est toujours en jeu dans les relations entre la Couronne et les peuples autochtones<sup>10</sup>.

Le protocole d'entente sur le partage des coûts a été conclu à peu près au même moment où le premier ministre de l'époque, M. Harcourt, a déclaré que la quantité de terres visées par les traités devait être proportionnelle à la population d'une nation autochtone et que toutes les terres pouvant être incluses dans les traités ne devaient pas représenter plus de 5 % de la superficie totale de la Colombie-Britannique. Cette soi-disant « solution des 5 % » n'est pas conforme à la Déclaration, à la politique RRD et à l'honneur de la Couronne.

Le régime juridique est également un problème. Le Canada et la Colombie-Britannique exigent actuellement que les terres transférées aux nations négociatrices par le biais de traités modernes

---

traités doit être examinée dans le contexte de l'ensemble des traités qui ont été négociés par chacune de ces Premières Nations.

<sup>8</sup> *Nation Tsilhqot'in c. Colombie-Britannique*, 2014 CSC 44. La région pour laquelle les Tsilhqot'in ont demandé une déclaration de titre ne représente que 5 % des terres que cette nation considère comme son territoire traditionnel : Eyford, p. 39.

<sup>9</sup> Politique RRD, al. 18g).

<sup>10</sup> *Nation haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*, [2004] 3 RCS 511, par. 17.

soient détenues en fief simple<sup>11</sup>. Cette disposition est incompatible avec le paragraphe 28(2) de la Déclaration, qui exige une indemnisation sous forme de terres équivalentes par leur régime juridique. Un fief simple n'équivaut pas à un titre autochtone.

### *Évaluation des terres et des ressources*

La réparation, dont l'indemnisation juste, correcte et équitable, pour les terres, les territoires et les ressources autochtones nécessite l'évaluation des pertes. Les peuples autochtones ne peuvent pas savoir ce qui leur est dû sans savoir ce qu'ils ont perdu. À l'heure actuelle, rien dans la politique RRD, le plan d'action fédéral ou autre chose ne prévoit de processus ou de méthodes d'évaluation.

## **RECOMMANDATIONS**

Le Sommet des Premières Nations recommande au Canada de prendre les mesures suivantes pour mettre en œuvre le droit à réparation pour les terres, les territoires et les ressources autochtones :

1. Comme l'exige le paragraphe 28(1) de la Déclaration, confirmer son engagement à négocier dans le cadre du processus de négociation des traités la restitution des terres, des territoires et des ressources que les Premières Nations possédaient traditionnellement ou occupaient ou utilisaient et qui ont été confisqués, pris, occupés, exploités ou dégradés sans leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause.
2. Comme l'exigent le paragraphe 28(2) de la Déclaration et l'article 43 de la politique RRD, lorsque la restitution est impossible, confirmer son engagement à négocier dans le cadre du processus de négociation des traités une indemnisation en lieu et place de la restitution.
3. S'efforcer de terminer rapidement la rédaction d'une annexe à la politique RRD sur le statut constitutionnel des terres et les questions de compétence connexes avec la Colombie-Britannique et les nations négociatrices. Les travaux sur ce projet ont commencé il y a trois ans, mais restent inachevés.

---

<sup>11</sup> Accord de la Première Nation de Tsawwassen, ch. 4 et *Loi sur l'accord définitif concernant la Première Nation de Tsawwassen*, L.C. 2008, ch. 32, art. 7; Accord définitif des Premières Nations maa-nulthes, ch. 2, art. 2.1.1 et *Loi sur l'accord définitif concernant les premières nations maanulthes* [SBC 2007], ch. 43, art. 7; *Loi sur l'accord définitif concernant les Tlaamins* [SBC 2013], ch. 2, art. 3.

4. Élaborer avec les nations négociatrices et financer des mécanismes de collecte de données pour l'évaluation des terres, des territoires et des ressources conformément à l'engagement en matière d'élaboration conjointe qui figure dans la politique RRD.