



Affaires indiennes
et du Nord Canada

Indian and Northern
Affairs Canada

Règlement des revendications des Autochtones

Un guide pratique de l'expérience canadienne



Publié avec l'autorisation du
ministre des Affaires indiennes
et du Nord canadien,
Ottawa, 2003
www.ainc-inac.gc.ca
1 800 567-9604
1 886 553-0554 (ATME seulement)

QS-7051-000-FF-A1
Catalogue n° R2-283/2003F
ISBN 0-662-75061-6

© Ministre des Travaux publics et
des Services gouvernementaux Canada

This publication is also available in English under the title:
Resolving Aboriginal Claims: A Practical Guide to Canadian Experiences



Table des matières

1. Introduction et contexte	1
2. Types de revendications des Autochtones	8
3. Processus de règlement des revendications territoriales globales	13
4. Questions devant être négociées dans le cadre du processus de règlement des revendications territoriales globales	24
5. Processus de sélection des terres	29
6. Autonomie gouvernementale	32
Conclusion	35
Annexes	38
Profil des peuples autochtones au Canada.	39
Glossaire	40





1. Introduction et contexte

« *Le Canada est le terrain d'essai d'une noble idée – l'idée selon laquelle des peuples différents peuvent partager des terres, des ressources, des pouvoirs et des rêves tout en respectant leurs différences. L'histoire du Canada est celle de beaucoup de ces peuples qui, après bien des tentatives et des échecs, s'efforcent encore de vivre côte à côte dans la paix et l'harmonie.* »

Commission royale sur les peuples autochtones, 1996

Introduction

Le présent document sur les droits ancestraux et les titres autochtones fait écho au vaste intérêt que la situation canadienne suscite chez la communauté internationale. Son but premier est de faire connaître à d'autres nations intéressées à créer et à mettre en œuvre des processus similaires l'expérience du gouvernement du Canada en la matière. De cette façon, on compte donner suite aux revendications laissées en suspens qui sont présentées par des Autochtones et mettent en jeu des terres, des ressources naturelles et l'autonomie gouvernementale.

On veut aussi contribuer à mieux faire comprendre ces questions à la communauté internationale dans le contexte de la Décennie internationale des populations autochtones des Nations Unies (1995-2004), du troisième Sommet des Amériques et de son plan d'action, de l'élaboration du Projet de déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones et de la mise au point du Projet de Déclaration américaine des droits des peuples autochtones de l'Organisation des États Américains.

Enfin, le présent guide vise à satisfaire l'intérêt grandissant que les organisations et les collectivités autochtones portent au resserrement des liens avec leurs pairs dans le monde entier. Grâce à l'établissement de liens étroits, les parties seront à même de mieux se connaître les unes les autres, d'échanger sur les préoccupations, les problèmes et les conflits qui les affligent toutes et de mettre en branle une recherche approfondie

Évolution du concept de droit ancestral et de titre autochtone au Canada

- **1763** – La *Proclamation royale* décrète que les Britanniques règnent sur tout le territoire de l'Amérique du Nord qui se trouve à l'est du Mississipi. Par conséquent, seule la Couronne britannique peut dorénavant négocier les questions territoriales avec les Indiens.
- **1764-1923** – Une série de traités sont signés avec des groupes autochtones. Certains traités ayant été conclus avant la Confédération et tous ceux qui ont été signés depuis portent sur des terres de réserve, des droits de chasse, de pêche et de piégeage, des rentes et d'autres avantages.
- **1867** – Le Dominion du Canada adopte la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui définit les pouvoirs législatifs du Parlement fédéral et des législatures provinciales. En effet, le paragraphe 91(24) stipule que le Parlement du Canada possède des pouvoirs sur les « Indiens et les terres réservées pour les Indiens ».
- **1876** – La *Loi sur les Indiens* est promulguée. En vertu de cette loi, le gouvernement du Canada régit presque tous les aspects de la vie quotidienne des peuples autochtones.
- **1939** – La Cour suprême du Canada stipule que le terme *Indiens*, utilisé au paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, englobe les Inuit.
- **1969** – Le Livre blanc, déposé par le gouvernement fédéral, exige l'abrogation de la *Loi sur les Indiens* et l'élimination du statut particulier accordé aux Autochtones. À la suite de protestations, il est retiré en 1971.
- **1969** – L'affaire *Calder* est présentée aux tribunaux. On y traite du titre autochtone revendiqué par les Nisga'a en Colombie-Britannique. La décision rendue en 1973 par la Cour suprême du Canada pousse le gouvernement fédéral à élaborer des politiques sur les revendications territoriales.
- **1982** – La *Loi constitutionnelle* précise que « les droits existants – ancestraux ou issus de traités » sont reconnus et confirmés au paragraphe 35(1) et que, selon le paragraphe 35(2), le terme *peuples autochtones du Canada* désigne les Indiens, les Inuit et les Métis au Canada.
- **1983** – L'article 35 est modifié de façon à ce que les droits acquis au moyen d'ententes actuelles et futures sur les revendications territoriales soient reconnus dans la Constitution. Des droits égaux sont garantis aux hommes et aux femmes, et on s'engage à consulter les Autochtones avant d'opérer certains changements de nature constitutionnelle qui les concernent.
- **1995** – Dans la *Politique sur le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale*, le droit inhérent des Autochtones de se gouverner eux-mêmes est considéré comme un droit ancestral en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

sur des politiques stratégiques afin de pouvoir s'attaquer à ces questions.

Le présent document traduit en termes simples des questions complexes d'ordre juridique, historique et politique. Malgré tous nos efforts pour produire un document précis, des erreurs ou des omissions peuvent s'y être glissées. Les points de vue exprimés ne représentent pas nécessairement les politiques officielles ou les positions en droit du gouvernement du Canada.

Bref historique des relations unissant le gouvernement et les Autochtones et évolution des politiques fédérales concernant les Autochtones

Depuis des temps immémoriaux, les Autochtones occupent le territoire que nous appelons aujourd'hui le Canada. Ils ont formé de nombreuses sociétés caractérisées par des patrimoines, des langues, des cultures et des croyances particulières et appelées à traiter de questions bien actuelles. À titre d'exemple, le Canada abrite plus de 600 collectivités de Premières nations (un terme qui s'est implanté dans les années 1970 pour remplacer le mot *Indien*, que bien des gens trouvaient offensant). Il regroupe également des Inuit et des Métis, qui se répartissent en 52 nations ou groupes culturels et forment 11 grandes familles linguistiques réunissant plus de 50 langues autochtones.

Autrefois, les collectivités autochtones habitant la côte est du Canada, les plaines centrales et les environs des bassins du fleuve Mackenzie et de la rivière Yukon se composaient principalement de chasseurs et de cueilleurs nomades. Par ailleurs, les collectivités plus sédentaires vivant sur la côte du Pacifique se nourrissaient de saumon, de crustacés et de baleines capturés dans l'océan. Les Inuit du Nord canadien chassaient et pêchaient dans la toundra arctique, et les collectivités autochtones établies dans la région des Grands

Lacs avaient surtout adopté un mode de vie sédentaire et agricole.

De nos jours, le Canada compte quelque 2 300 réserves, qui couvrent une superficie de plus de 28 000 kilomètres carrés (environ la taille de la Belgique). De plus, entre 1975 et 2002, le processus de règlement des revendications territoriales globales a permis aux groupes autochtones de régner sur plus de 800 000 kilomètres carrés de terres. Le processus de règlement des revendications particulières a, pour sa part, permis aux Premières nations d'acquérir plus de 861 683 100 kilomètres carrés de terres. De grandes villes comme Montréal, Vancouver et Calgary ont petit à petit entouré certaines réserves (rurales au départ). Environ 60 % des Indiens inscrits vivent dans une réserve. D'après le recensement national réalisé en 1996, près de 50 % de la population autochtone au Canada (Indiens inscrits et non inscrits, Inuit et Métis) habite maintenant des centres urbains.

Les Métis sont les descendants de trois peuples distincts : les Autochtones, les colons anglais et les colons français. Au début du XIX^e siècle, un grand nombre de Métis vivaient dans les Prairies. Ce croisement patrimonial, allié au rôle d'intermédiaires que jouaient les Métis lorsque le commerce et le territoire étaient au cœur de disputes, a donné naissance à des peuples distincts dotés d'une culture, d'institutions et de modes de vie bien à eux.

Aujourd'hui, les peuples autochtones cherchent une qualité de vie que les autres Canadiens tiennent pour acquis. La population autochtone connaît une poussée démographique, et certains griefs laissés en suspens prennent leur origine dans les pensionnats indiens, les revendications territoriales et la relation issue de traités. Par comparaison aux autres résidents du Canada, les Autochtones sont plus susceptibles de dépendre de l'aide sociale, d'être sans emploi, de se retrouver en prison, de vivre dans la pauvreté,



d'être exposés à de plus grands risques pour la santé et de s'enlever la vie.

De concert avec les peuples autochtones, le gouvernement du Canada est à transformer sa façon d'aborder les questions autochtones, passant d'une démarche axée sur les droits et les griefs à une approche intégrée qui mise sur la qualité de vie et tient compte du développement économique, du capital humain, de l'infrastructure communautaire et de la gouvernance. La négociation des revendications territoriales globales reste une partie intégrante du plan d'action puisque l'on prévoit élargir l'assise territoriale dont disposent les groupes autochtones.

Les relations entre les Autochtones et le gouvernement suivent quatre grandes périodes historiques :

- Prise de contact et collaboration (de 1600 à 1800)
- Déclin et assimilation (de 1800 à 1946)
- Renaissance des peuples autochtones (de 1946 à 1969)
- Réconciliation et renouveau (de 1969 à aujourd'hui)

Prise de contact et collaboration (de 1600 à 1800)

Au XVIII^e siècle, les Français et les Britanniques se disputaient les pouvoirs sur des terres de l'Amérique du Nord. Les deux puissances coloniales formaient des alliances stratégiques avec des groupes autochtones pour donner de l'élan à leurs visées colonisatrices respectives sur le continent. Dans les territoires actuels du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse, par exemple, les Britanniques ont conclu entre 1725 et 1779 une série de traités de paix et d'amitié avec les tribus mi'kmaq et malécites.

Au début des années 1760, les Britanniques s'étaient imposés en tant que puissance coloniale dominante en Amérique du Nord. La *Proclamation royale de 1763* interdisait à toute

entité autre que la Couronne de faire l'achat de terres autochtones. La Couronne pouvait acheter des terres auprès d'un groupe autochtone qui, au cours d'une rencontre publique, avait accepté de procéder à la vente. Dans divers domaines, la *Proclamation royale* a ouvert la voie à la négociation d'ententes juridiquement valables avec les peuples autochtones.

Déclin et assimilation (de 1800 à 1946)

Après la *Proclamation royale* et avant 1867, année de la Confédération, on a procédé à la signature de plusieurs traités. Il s'agit des traités conclus dans le Haut-Canada (de 1764 à 1862, Ontario) et des traités de Douglas (de 1850 à 1854, Colombie-Britannique), en vertu desquels les groupes autochtones ont cédé leurs droits fonciers en échange d'autres avantages, notamment des réserves, des rentes et d'autres types de versements ainsi que certains droits de chasse et de pêche.

En 1867, l'Ontario et le Québec ont joint la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick pour former le Dominion du Canada. Aujourd'hui, le Canada constitue non seulement une démocratie indépendante mais un État fédéral divisé en dix provinces et trois territoires.

Le Parlement national a le pouvoir de « faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada ». L'État exerce des pouvoirs exclusifs dans divers domaines, notamment l'imposition, la réglementation du commerce, « la dette et la propriété publiques » (ce qui permet au Canada d'octroyer des subventions aux particuliers ou aux provinces à de nombreuses fins), le service postal, les recensements et les statistiques, la défense, les pêcheries, les « travaux et entreprises » réalisés à l'échelle internationale ou interprovinciale (y compris les voies ferrées), les Indiens et les terres qui leur sont réservées. Les législatures provinciales possèdent des pouvoirs sur l'imposition directe applicable à la province, les ressources naturelles, la santé et l'éducation, les institutions municipales, les travaux locaux et d'autres domaines d'intérêt local.



Entre 1871 et 1921, la Couronne a conclu des traités avec divers groupes autochtones, ce qui a permis au gouvernement du Canada de s'intéresser activement à l'agriculture, à la colonisation et à l'exploitation des ressources dans l'Ouest canadien et le Nord du Canada. Puisqu'ils sont numérotés de 1 à 11, les traités sont souvent qualifiés de « traités numérotés ». Les traités numérotés visent le Nord de l'Ontario, le Manitoba, la Saskatchewan, l'Alberta et une partie du Yukon, des Territoires du Nord-Ouest et de la Colombie-Britannique.

Aux termes des traités numérotés, les groupes autochtones qui occupaient les territoires visés ont cédé de larges parcelles de terres à la Couronne. En contrepartie, les traités leur procuraient des terres de réserve et d'autres avantages, comme de l'équipement agricole et du bétail, des rentes, des munitions, des fonds de gratification, des vêtements et certains droits de chasse et de pêche sur les terres inoccupées de la Couronne. La Couronne a également fait des promesses aux groupes autochtones concernant le maintien des écoles de réserve ainsi que la disponibilité d'enseignants et d'aides à l'éducation. En outre, le Traité n° 6 promettait aux groupes autochtones l'acquisition d'une armoire à pharmacie.

Toutefois, la majorité des peuples autochtones n'avaient jamais vécu en permanence dans une collectivité. La réduction substantielle de leurs territoires de chasse et de pêche ancestraux les a rendus très dépendants des sources de subsistance non traditionnelles et du soutien du gouvernement fédéral.

En 1876, le gouvernement du Canada a promulgué la *Loi sur les Indiens*, laquelle régleme nte certains aspects de la vie quotidienne des Indiens inscrits établis dans une réserve. La *Loi* a été modifiée à plusieurs reprises, dont la dernière fois en 1985. Ses nombreuses dispositions permettent notamment d'établir la structure de gouvernance des bandes et de régir l'éducation des Indiens inscrits. De plus, la *Loi*

stipule que le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien est chargé d'administrer les terres indiennes et certains fonds qui appartiennent aux Premières nations ainsi qu'à approuver ou à révoquer les règlements administratifs établis par les Premières nations.

Pendant la première moitié du XX^e siècle, les gouvernements ont entrepris une série de tentatives pour fondre les peuples autochtones dans la population générale. Un grand nombre d'enfants autochtones ont été retirés à leur famille et placés dans des pensionnats indiens situés loin de leurs collectivités. On interdisait souvent à ces enfants de s'exprimer dans leur langue ou de se livrer à des pratiques culturelles. Même si les tentatives d'assimilation se sont soldées par un échec, elles ont contribué à l'effritement politique, culturel et économique de nombreuses collectivités autochtones.

Renaissance des peuples autochtones (de 1946 à 1969)

À la fin de la Seconde Guerre mondiale, la culture et le patrimoine des peuples autochtones ont commencé à se faire mieux connaître au Canada. Par la même occasion, une nouvelle génération de dirigeants autochtones a déployé de grands efforts pour que les droits des Autochtones soient considérés de manière juste et équitable et elle a pressé le gouvernement de modifier ses politiques autochtones.

En 1946, le Parlement canadien a mis sur pied un comité spécial formé de membres du Sénat et de la Chambre des communes. Ce comité était mandaté pour envisager la possibilité de revoir la *Loi sur les Indiens*. Auprès du comité, des dirigeants autochtones ont critiqué la politique d'assimilation du gouvernement ainsi que les pouvoirs des fonctionnaires fédéraux sur leurs affaires quotidiennes. En 1951, la *Loi sur les Indiens* a fait l'objet d'un examen approfondi, qui a donné lieu à quelques modifications.



Par ailleurs, le gouvernement du Canada a commencé à mettre en œuvre des politiques visant à améliorer les conditions de vie des peuples autochtones. Par ces mesures, il reconnaissait la richesse et le caractère distinct des cultures autochtones, il abolissait les politiques, les programmes et les infrastructures favorisant l'assimilation (par exemple, les pensionnats indiens), il accordait aux Autochtones la citoyenneté et le droit de voter aux élections fédérales et provinciales (en 1960, les Autochtones ont reçu le droit de voter aux élections fédérales et, en 1968, toutes les provinces lui avaient emboîté le pas) et il augmentait son soutien au développement économique. Grâce, en partie, à ces politiques, l'état de santé, le niveau de scolarisation et la situation économique des Autochtones se sont améliorés au milieu des années 1960.

En 1969, le gouvernement du Canada a publié *La politique indienne du gouvernement du Canada, 1969* (communément appelée le Livre blanc), qui proposait l'élimination du ministère des Affaires indiennes de l'époque, l'abolition de la *Loi sur les Indiens* ainsi que le transfert aux provinces de la responsabilité des peuples indiens. Devant les objections des dirigeants autochtones, qui reprochaient à cette politique de faire abstraction des droits issus de traités et d'autres droits, le gouvernement fédéral a retiré le Livre blanc.

Réconciliation et renouveau (de 1969 à aujourd'hui)

En 1969, la Première nation niska'a a intenté des poursuites alléguant qu'elle possédait un titre juridiquement valable sur son territoire ancestral. La Cour suprême de la Colombie-Britannique a rejeté les arguments des Niska'a et a conclu qu'il n'existait aucun titre autochtone. Les Niska'a se sont tournés vers la Cour suprême du Canada. Bien que cette dernière ait débouté les Niska'a pour une question de forme, elle leur a reconnu un titre autochtone préexistant en se basant sur le fait que le territoire ancestral est depuis

Principaux développements concernant les terres et les ressources autochtones

- **1973** – Dans l'affaire *Calder*, la Cour suprême du Canada est divisée sur la question de savoir si le titre des Niska'a a survécu aux temps modernes. Tous les juges reconnaissent que le titre autochtone est un concept accepté en common law au Canada, mais ils ne s'entendent pas sur le critère du facteur déterminant pour juger de son abolition.
- **1973** – Le gouvernement réagit à l'affaire *Calder* en créant le Bureau des revendications des autochtones.
- **1975** – La *Convention de la Baie James et du Nord québécois* constitue le premier règlement d'une revendication territoriale globale. Les gouvernements du Québec et du Canada, la Commission hydroélectrique de Québec, le Grand Conseil of the Crees (of Quebec) et la Northern Quebec Inuit Association en sont les signataires.
- **1982** – La *Loi constitutionnelle de 1982* reconnaît et confirme les droits ancestraux et issus de traités existants.
- **1986** – Après de longues consultations auprès de groupes autochtones, on annonce de profonds changements à la politique fédérale sur le règlement des revendications territoriales globales. Parmi les grands changements, notons l'élaboration de solutions de rechange à l'abolition totale des droits ancestraux.
- **1990** – Il n'est plus question de limiter à six le nombre de revendications territoriales globales pouvant être négociées simultanément.
- **1990** – Dans l'affaire *Sparrow*, la Cour suprême maintient que le demandeur, soit la bande indienne des Musqueam, possède le droit ancestral de pratiquer la pêche à des fins cérémonielles, sociales et de subsistance. La Cour reconnaît également l'existence d'une relation de fiduciaire entre la Couronne et les peuples autochtones, et l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* doit être interprété en conséquence. La Cour impose un lourd fardeau à la Couronne en l'appelant à justifier toute violation des droits protégés en vertu de l'article 35.
- **1993** – On crée la Commission des traités de la Colombie-Britannique, une commission tripartite indépendante chargée de superviser la négociation des revendications en Colombie-Britannique.
- **1998** – Dans l'arrêt *Delgamuukw*, la Cour suprême se prononce de façon générale sur la portée et la teneur du titre autochtone.
- **1999** – Dans l'affaire *Marshall*, la Cour suprême stipule qu'une clause implicite énoncée dans les traités conclus en 1760-1761 accorde aux Mi'kmaq signataires le droit d'exploiter les ressources à des fins traditionnelles, y compris le droit d'en faire le commerce, pour autant qu'ils puissent jouir d'une subsistance jugée convenable. La Cour clarifie certains éléments de preuve s'appliquant à l'interprétation des traités historiques conclus avec des Indiens. Précisant sa première décision, elle souligne que, lorsque la Couronne réglemente l'exercice d'un droit issu d'un traité, elle peut prendre en considération le fait que les non-Autochtones se sont investis dans l'industrie primaire par le passé.
- **2000** – L'Accord définitif Niska'a est conclu. Pour la première fois dans l'histoire canadienne, des ententes sur le règlement d'une revendication territoriale et sur l'autonomie gouvernementale sont négociées simultanément et reçoivent une protection constitutionnelle au moyen d'un traité.
- **1975-2004** – Depuis que le gouvernement du Canada a annoncé sa politique fédérale sur le règlement des revendications, en 1973, 16 revendications globales ont été réglées au Canada. Les plus récentes sont celles conclues avec huit Premières nations au Yukon, l'Accord définitif Niska'a et l'Accord des Tlicho.

longtemps occupé, détenu et exploité par le peuple niska'a. À la question de savoir si le titre foncier des Niska'a s'était éteint lorsque la Colombie-Britannique avait intégré la Confédération canadienne, la Cour était partagée également.

En 1973, à la suite de cette affaire, le gouvernement fédéral a créé le Bureau des revendications des autochtones, dont le mandat consistait à négocier avec les Premières nations partout au pays qui n'étaient pas assujetties à un traité historique et à recourir à la négociation pour résoudre les différends associés aux droits issus de traités et à des obligations légales connexes.

Dans la *Loi constitutionnelle de 1982*, on reconnaît et confirme les droits ancestraux et issus de traités existants. Avant 1982, la Couronne pouvait, sans consulter, abroger des droits ancestraux, pourvu que ses intentions étaient claires et expresses. Toutefois, depuis 1982, la Couronne s'est vu retirer ce pouvoir, mais elle peut toujours empiéter sur des droits ancestraux existants à condition de satisfaire aux critères de justification fixés par les tribunaux.

En décembre 1986, après de longues consultations avec des groupes autochtones, on a annoncé d'importantes modifications à la politique fédérale sur le règlement des revendications territoriales globales, notamment :

- la possibilité de trouver des solutions à l'abolition totale des droits ancestraux;
- le fait d'intégrer aux ententes des droits d'exploitation de la faune marine, le partage des recettes tirées de l'exploitation des ressources, la participation des Autochtones aux décisions liées à l'environnement et des dispositions sur l'autonomie gouvernementale;
- la mise en œuvre de mesures intérimaires visant à protéger les intérêts des Autochtones au cours des négociations;
- la négociation de plans de mise en œuvre devant accompagner les ententes définitives.

En 1990, le gouvernement a annoncé qu'il n'était plus question de limiter à six le nombre de revendications territoriales globales négociées simultanément et que le processus allait prendre de l'expansion.

Ces 30 dernières années, les tribunaux canadiens ont commencé à définir les droits ancestraux. À titre d'exemple, en 1990, la Cour suprême du Canada a conclu, dans l'arrêt *Sparrow*, que la bande indienne des Musqueam possédait le droit ancestral de pratiquer la pêche, lequel droit comportait des limites valables pour des raisons notamment de conservation et de sécurité publique. Ce n'est là qu'un exemple de droit ancestral. Jusqu'ici, le droit canadien a confirmé que les droits ancestraux :

- sont déjà prévus par la loi;
- existent sous diverses formes, allant des droits non intimement liés à des terres spécifiques jusqu'aux droits fonciers particuliers, en passant par le titre autochtone, c'est-à-dire le droit exclusif d'utiliser et d'occuper un territoire donné;
- visent un lieu donné, un fait précis et un groupe en particulier;
- ne sont pas absolus et peuvent être enfreints par la Couronne pour une juste cause.

Dans certaines de ses décisions, la Cour suprême du Canada a aussi fait référence au titre autochtone. La plus importante de ces décisions est l'arrêt *Delgamuukw*, qui a été rendue en 1997 et par laquelle la Cour stipulait ce qui suit :

- le titre autochtone est un droit collectif;
- le titre autochtone, à l'instar des autres droits ancestraux, est protégé aux termes de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*;
- les terres visées par un titre autochtone ne peuvent être cédées qu'à la Couronne fédérale;
- les terres visées par un titre autochtone ne peuvent être utilisées d'une façon qui pourrait compromettre la nature du lien unissant le groupe titulaire aux terres en question;



- la Couronne doit justifier la violation d'un titre autochtone par un motif impérieux et déterminant et doit avoir au préalable consulté et, dans certains cas, indemnisé le groupe autochtone concerné.

En raison de problèmes liés aux éléments de preuve, la Cour suprême du Canada a conclu qu'il fallait mener un nouveau procès pour déterminer si les demandeurs possédaient le titre autochtone revendiqué. Par ailleurs, la Cour a fortement recommandé aux plaideurs de considérer la négociation comme la façon ultime de régler ce genre de questions.

Malgré de telles conclusions, la Cour suprême est en grande partie restée silencieuse sur la *teneur* actuelle des droits ancestraux; la portée et la nature de ces droits ont fait l'objet de vives discussions. La Cour a maintes fois affirmé que la négociation constituait le moyen idéal de régler des questions associées au titre autochtone et au droit ancestral.

Autrefois, les provinces ne participaient pas aux négociations avec les Premières nations car, en général, le gouvernement du Canada avait négocié les traités avant la colonisation et avant la création des gouvernements provinciaux. De nos jours, toutefois, la plupart des terres et des ressources visées par des revendications territoriales globales relèvent des provinces. De plus, en établissant la certitude du titre se rapportant aux terres et aux ressources, le règlement des revendications bénéficie aux provinces. Le Canada considère donc que les provinces doivent participer aux négociations et contribuer aux coûts des règlements.

Bien que les terres et les ressources se trouvant à même les territoires du Canada (le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut) soient du ressort du gouvernement fédéral, les gouvernements territoriaux participent pleinement à la négociation du règlement des revendications territoriales et à la mise en œuvre des ententes définitives qui en découlent.

En 1995, le gouvernement du Canada a adopté une politique qui définit le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale comme un droit ancestral prévu par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. La politique du droit inhérent part du principe voulant que les peuples autochtones au Canada ont le droit de se gouverner eux-mêmes dans les sphères d'activité qui relèvent des affaires internes de leurs collectivités, qui font partie intégrante de leurs cultures, de leur identité, de leurs traditions, de leurs langues et de leurs institutions et qui rappellent les liens particuliers les unissant à leurs terres et à leurs ressources. Les accords négociés précisent dans quels domaines les groupes autochtones exercent des pouvoirs d'autonomie gouvernementale.

En avril 1991, le gouvernement du Canada a mis sur pied la Commission royale sur les peuples autochtones, laquelle est chargée d'examiner les questions autochtones. En janvier 1998, en guise de réponse au rapport produit par la Commission royale en 1996, le gouvernement du Canada a présenté *Rassembler nos forces : Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones*. Ce plan d'action confirmait une fois de plus que les traités demeureront le noyau des relations entre le gouvernement et les Autochtones.

En plus des programmes décrits précédemment, le gouvernement du Canada a reconnu le besoin de moderniser la *Loi sur les Indiens* et a déposé des projets de loi afin d'offrir des moyens plus efficaces d'honorer l'obligation de rendre des comptes et d'exercer une saine gouvernance communautaire.

« *Dans la vision d'avenir du gouvernement se profilent des peuples autochtones qui vivent de façon autonome et qui disposent de moyens d'atteindre le même niveau de vie, la même qualité de vie et les mêmes possibilités que les autres Canadiens. De plus, on y trouve des Canadiens qui s'enrichissent des cultures autochtones et qui sont résolus à partager équitablement le potentiel qu'offre leur nation.* » [traduction]

Building a New Partnership, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, 1995



2. Types de revendications des Autochtones

« Du point de vue du gouvernement fédéral, le processus de négociations comporte de nombreux avantages de taille. Sa structure permet aux Autochtones non seulement de présenter leur opinion et leurs griefs, mais aussi de participer à la formulation des conditions de leur propre règlement. Lorsqu'un accord est signé à la convenance de toutes les parties, on peut alors procéder une fois pour toutes au règlement d'une revendication. Par la suite, la revendication est annulée. » [traduction]

En toute justice : Une politique des revendications des autochtones, Affaires indiennes et du Nord Canada, Ottawa, 1981

Au Canada, on compte trois types de revendications territoriales :

- Les revendications territoriales globales s'appuient sur le fait qu'il peut encore exister des droits ancestraux et des titres autochtones qui n'ont jamais fait l'objet de traités ou d'autres mesures juridiques.
- Les revendications particulières sont des allégations de non-respect des traités conclus avec des Indiens et d'autres obligations juridiques ou encore des allégations de mauvaise gestion des terres ou d'autres éléments d'actif en vertu de la *Loi sur les Indiens* ou d'ententes officielles.
- Les autres revendications sont des revendications qui ne satisfont pas aux critères stricts des deux catégories précédentes, mais elles sont tout de même légitimes. Le gouvernement du Canada convient qu'un certain nombre de ces revendications doivent être réglées par la négociation.

En outre, le gouvernement fédéral est prêt à négocier des ententes sur l'autonomie gouvernementale avec des groupes autochtones, parfois dans le cadre d'une revendication territoriale globale.

Politique fédérale sur le règlement des revendications territoriales autochtones

Afin que sa revendication territoriale globale soit reçue, un groupe autochtone doit montrer qu'il satisfait aux critères suivants :

- le groupe autochtone forme ou formait une société structurée;
- le groupe structuré occupe un territoire pour lequel il revendique un titre autochtone depuis des temps immémoriaux, si bien que, au moment où les nations européennes ont proclamé leur souveraineté, l'utilisation et l'occupation traditionnelles du territoire étaient un fait établi;
- l'occupation du territoire par le groupe autochtone a en grande partie entraîné l'exclusion des autres sociétés structurées;
- le groupe autochtone continue d'utiliser et d'occuper le territoire à des fins traditionnelles;
- son titre autochtone et son droit ancestral de tirer parti des ressources ne font l'objet d'aucun traité;
- aucun autre procédé juridique n'a aboli le titre autochtone.

Les groupes autochtones en Colombie-Britannique ne sont pas tenus de fournir les mêmes preuves d'occupation antérieure que celles exigées dans le reste du pays.

REVENDICATIIONS TERRITORIALES GLOBALES

Survol

Le règlement des revendications territoriales globales vise avant tout la conclusion d'ententes avec des peuples autochtones afin de clarifier des ambiguïtés d'ordre juridique associées au principe de droits ancestraux en common law. Il s'agit de négocier des traités modernes pour conférer



certitude et clarté aux droits de toutes les parties à la propriété et à l'utilisation des terres et des ressources. L'objet de la démarche est d'en arriver à une entente devant définir les droits qu'exerceront les peuples autochtones sur les terres et les ressources. Par la négociation, la partie autochtone obtient une série de droits et d'avantages clairement énoncés et codifiés dans des accords de règlement protégés en vertu de la Constitution.

Les ententes sur le règlement des revendications territoriales globales définissent une vaste gamme de droits, de responsabilités et d'avantages, y compris la propriété foncière, les droits de pêche et d'exploitation des ressources fauniques, la participation à la gestion des terres et des ressources, l'indemnisation, le partage des recettes tirées de l'exploitation des ressources et le développement économique. Les règlements veillent à faire en sorte que les intérêts des groupes autochtones dans la gestion des ressources et la protection de l'environnement soient reconnus et que les demandeurs obtiennent une part des avantages tirés de l'exploitation.

Depuis 1973, 16 ententes sur le règlement des revendications territoriales globales ont été signées au Canada. Elles visent environ 40 % du territoire souverain du pays. À l'heure actuelle, le gouvernement du Canada a confié plus de 70 mandats pour la négociation de règlement de revendications territoriales globales avec des groupes autochtones et des gouvernements provinciaux et territoriaux. Au Canada, cinq provinces (Terre-Neuve-et-Labrador, Nouvelle-Écosse, Québec, Ontario et Colombie-Britannique) et les trois territoires (Nunavut, Territoires du Nord-Ouest et Yukon) siègent actuellement à des tables de négociations. Le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard songent à se doter d'un processus de règlement des revendications globales. Environ 43 % de la population autochtone engagée dans ces processus habite la Colombie-Britannique, province qui a accepté de négocier 53 revendications et qui entreprend plus de 40 tables de négociations visant des ententes de principe.

Coûts et avantages du règlement des revendications

Pour comprendre les avantages économiques que procure le règlement des revendications territoriales globales, il faut saisir les effets négatifs que les revendications non réglées entraînent sur la croissance locale et régionale. Au début des années 1990, par exemple, une firme de consultation indépendante a estimé que, en Colombie-Britannique, le non-règlement des revendications territoriales ferait perdre un milliard de dollars sous forme d'investissements et 1 500 emplois chaque année uniquement dans les secteurs minier et forestier. En contrepartie, on croit que la stabilité économique découlant du règlement des revendications territoriales globales entraînera une hausse du produit intérieur brut provincial de l'ordre de 2 à 2,5 millions de dollars pour chaque tranche de 1 million de dollars que le gouvernement investit dans les règlements.

La stabilité économique créera un climat favorable aux investissements privés, lesquels intensifieront l'activité économique et stimuleront la création de partenariats entre les groupes autochtones et les groupes non autochtones.

Résumé des avantages du règlement des revendications territoriales : Point de vue du gouvernement du Canada

- Procurer la certitude quant à la propriété et à l'utilisation des terres et des ressources;
- stimuler la croissance économique en offrant des règles claires et un climat de certitude aux investisseurs et à la population;
- encourager et resserrer les partenariats sociaux entre le gouvernement et les Premières nations et entre les groupes des Premières nations;
- valoriser l'autonomie des Autochtones;
- établir, avec les peuples autochtones, une relation nouvelle et évolutive fondée sur le respect mutuel et la confiance;
- éviter les poursuites judiciaires coûteuses;
- encourager les investissements et la création d'emplois.

Au point de vue financier, le gouvernement fédéral dirige la conclusion d'ententes sur le partage des coûts avec la province ou le territoire concerné de manière à soutenir financièrement le règlement des revendications et à procurer la certitude. À l'heure actuelle, le gouvernement fédéral dispose de telles ententes avec toutes les provinces engagées dans la négociation de revendications territoriales globales.

REVENDEICATIONS PARTICULIÈRES

Survол et raison d'être de la politique

La politique fédérale sur le règlement des revendications particulières a été établie pour permettre aux Premières nations d'obtenir un règlement approprié de leurs revendications par la voie de la négociation avec le gouvernement plutôt que par les tribunaux. Une revendication est considérée comme recevable une fois qu'il est établi que le gouvernement du Canada a manqué à une obligation légale envers une Première nation. Le manquement peut se traduire par :

- le non-respect d'un traité ou d'une autre entente;
- un manquement à une obligation prévue par la *Loi sur les Indiens* ou par d'autres lois;
- un manquement à une obligation résultant de l'administration des fonds ou d'autres biens d'une Première nation;
- la vente ou l'aliénation illégale de terres d'une Première nation.

Lorsque le gouvernement du Canada rejette la négociation d'une revendication particulière, après avoir déterminé que celle-ci ne satisfait pas aux critères d'admissibilité, une Première nation dispose des options suivantes : présenter de nouveau la revendication en y apportant de nouvelles preuves ou de nouveaux arguments juridiques; recourir aux tribunaux; demander à la Commission des revendications particulières des Indiens de lancer une enquête. La Commission est un organisme fédéral indépendant qui a pour

mandat de mener des enquêtes et de formuler des recommandations sur la validité des revendications rejetées par le gouvernement du Canada et, en cas de désaccord, sur les critères d'indemnisation applicables à la négociation d'un règlement.

Évolution des politiques

En 1973, Affaires indiennes et du Nord Canada a mis sur pied le Bureau des revendications des autochtones afin de traiter aussi bien les revendications territoriales particulières que les revendications territoriales globales. Toutefois, en 1981, seulement 12 des quelque 250 revendications particulières présentées au gouvernement avaient abouti à un règlement. Par conséquent, on a amorcé une vaste consultation auprès des dirigeants des Premières nations afin de trouver des moyens réalistes d'améliorer la politique et le processus. Par la suite, le gouvernement a décidé de ne plus appliquer aux revendications des Autochtones les lois de prescription et la doctrine de l'inertie (règles de la common law qui permettent aux tribunaux de rejeter des revendications lorsque le défendeur a mis trop de temps à déposer sa plainte). Les deux politiques avaient empêché l'acceptation de plusieurs revendications particulières, attirant ainsi les critiques des dirigeants des Premières nations.

En 1991, à la suite de consultations supplémentaires menées auprès des dirigeants des Premières nations, le gouvernement du Canada a une fois de plus modifié le processus de règlement des revendications particulières. À titre d'exemple, il a multiplié par quatre le financement offert en guise d'indemnisation pour le règlement des revendications particulières (passant de 15 millions de dollars à 60 millions), il a créé un processus rapide pour traiter les revendications de moindre envergure (celles évaluées à moins de 500 000 \$), il a levé les restrictions quant au nombre de revendications pouvant être négociées simultanément, puis il a créé la Commission des revendications particulières des Indiens.



RÉSUMÉ DU PROCESSUS DE RÈGLEMENT DES REVENDICATIONS PARTICULIÈRES

ÉTAPE	MESURE
Dépôt de la revendication	La Première nation enclenche le processus en déposant officiellement sa revendication.
Examen	Affaires indiennes et du Nord Canada entreprend une évaluation afin de déterminer s'il accepte de négocier la revendication, et le ministère de la Justice présente un avis juridique.
Recevabilité ou rejet	Le gouvernement du Canada informe la Première nation de sa décision. S'il ne décèle aucun manquement à une obligation légale, la Première nation peut ajouter de l'information au dossier, demander l'intervention de la Commission des revendications particulières des Indiens ou recourir aux tribunaux. S'il y a manquement à une obligation légale, la revendication passe à l'étape de la négociation.
Négociations	Après avoir établi les paramètres généraux de la négociation, les parties cherchent à conclure un accord de règlement. Une fois ratifié, l'accord de règlement est signé par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien. Habituellement, les négociations sont couronnées par une cérémonie de signature.
Mise en œuvre	On procède à la cession des terres ou au transfert de fonds, selon le cas.

Au 31 mars 2003, 1 185 revendications particulières avaient été déposées; 540 sont en cours d'examen; 112 font l'objet de négociations (93 négociations actives et 19 inactives); 251 sont réglées. À l'aide de diverses mesures, on s'est penché sur les 282 autres causes. Au moyen du règlement des revendications particulières, les Premières nations ont obtenu plus de 1,7 milliard de dollars ainsi que la capacité d'acquérir plus de 1,41 million d'hectares de terres. De ces ressources fournies aux Premières nations, la part du gouvernement fédéral s'élevait à 1,52 milliard de dollars et à 1 021 hectares de terres, tandis que la contribution des provinces se chiffrait à 278,4 millions de dollars et à près de 389 590 hectares de terres.

Orientations futures

Le 13 juin 2002, Affaires indiennes et du Nord Canada déposait la *Loi sur le règlement des revendications particulières* afin de faciliter le règlement de telles revendications à l'échelle du pays. Le projet de loi devait rendre le processus de règlement des revendications particulières plus transparent, plus efficace et plus équitable.

Le projet de loi prévoyait l'établissement du Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des Premières nations pour remplacer la Commission des revendications particulières des Indiens. Le Centre devait être doté de deux divisions, c'est-à-dire une commission et un tribunal, exerçant des fonctions distinctes : la commission veillerait à faciliter les négociations, tandis que le tribunal s'occuperait de trancher les litiges. La commission traiterait toutes les revendications particulières, sans égard aux sommes en jeu, et pourrait puiser dans toute la panoplie de mécanismes de résolution des différends afin d'aider les parties à conclure une entente définitive. Pour sa part, le tribunal d'arbitrage servirait de dernier recours aux Premières nations; il rendrait des jugements exécutoires et définitifs sur la validité des revendications particulières rejetées par le gouvernement du Canada et sur les indemnités financières à verser pour les revendications jugées valides, jusqu'à concurrence de dix millions de dollars. D'après un examen des revendications réglées jusqu'à maintenant, la majorité se situent sous le seuil des sept millions de dollars.



AUTRES REVENDEICATIONS

Il s'agit de revendications qui, malgré leur fondement légitime, ne satisfont ni aux critères établis pour les revendications territoriales globales ni à ceux définis pour les revendications territoriales particulières. Par « fondement légitime », le gouvernement du Canada entend des obligations morales plutôt que des obligations juridiquement exigibles (comme c'est le cas des revendications territoriales particulières et globales). En fait, les autres revendications sont réparties en deux groupes :

- 1) Revendications portant sur le titre autochtone. Il s'agit de causes pour lesquelles on a légalement négocié la question du titre autochtone sans toutefois satisfaire aux normes raisonnables à l'époque de la signature.
- 2) Revendications fondées sur une responsabilité du gouvernement fédéral. Il s'agit d'une revendication qui ne satisfait pas aux critères associés aux revendications particulières, mais à laquelle le gouvernement reconnaît des motifs moraux qui en justifient le traitement au moyen d'autres mesures juridiques.



3. Processus de règlement des revendications territoriales globales

Le gouvernement fédéral, le gouvernement provincial ou territorial concerné et le groupe autochtone négocient le règlement des revendications territoriales globales. La Direction générale des revendications globales d’Affaires indiennes et du Nord Canada représente le gouvernement du Canada à la table de négociations mettant à partie des groupes autochtones de l’extérieur de la Colombie-Britannique (dans cette province, c’est le Bureau fédéral de négociation des traités qui s’occupe des revendications). L’équipe fédérale se compose habituellement d’un négociateur en chef, d’un conseiller juridique et de plusieurs autres négociateurs ou analystes.

À mesure que les négociations progressent et que les questions se précisent, des représentants de divers ministères, y compris l’Agence Parcs Canada, Environnement Canada, Pêches et Océans Canada, Ressources naturelles Canada et Patrimoine canadien, participent aux négociations, que ce soit en intégrant physiquement l’équipe ou en lui transmettant des recommandations ou des directives.

PROCESSUS DE RÈGLEMENT D’UNE REVENDICATION EN SIX ÉTAPES

1. Dépôt d’une revendication

Le processus de règlement d’une revendication s’amorce par la préparation d’une demande accompagnée de documents à l’appui. Dans la demande, on détermine le groupe autochtone concerné et on délimite l’emplacement géographique général du territoire ancestral en cause.

Objectifs du processus

Les lignes qui suivent exposent les objectifs que souhaitent habituellement atteindre les gouvernements fédéral et provincial ou territorial ainsi que le groupe autochtone concerné en recourant au processus de règlement des revendications territoriales globales (les objectifs peuvent varier d’un groupe à l’autre) :

- établir une certitude concernant la propriété, l’utilisation et la gestion des terres et des ressources;
- clarifier les droits et les responsabilités des gouvernements fédéral et provincial ou territorial ainsi que ceux du groupe autochtone concerné;
- établir les droits et les responsabilités qu’acquerront les autres Canadiens sur les terres revendiquées par le groupe autochtone;
- déterminer comment et dans quelle mesure les gouvernements fédéral et provincial ou territorial ainsi que le groupe autochtone concerné géreront les terres et les ressources, aussi bien à l’intérieur qu’à l’extérieur des régions visées par le règlement;
- établir clairement les règles de l’autonomie gouvernementale des Autochtones (pouvoirs et compétences) et la façon d’en assurer la compatibilité avec les pouvoirs et les compétences des autres ordres de gouvernement;
- fixer le montant du règlement que le gouvernement fédéral versera au groupe autochtone et déterminer les modalités de paiement;
- soutenir et enrichir le mode de vie des Autochtones, ce qui peut se traduire par des relations traditionnelles et durables avec la terre.

En vertu de la politique canadienne sur le règlement des revendications territoriales globales, une revendication bien documentée se définit comme suit :

- elle est clairement énoncée;
- elle est soutenue par des faits;
- elle est accompagnée d’un bon index;
- elle est assortie d’un index des recherches effectuées;
- elle précise le nombre de bandes indiennes mises à partie;
- elle précise la population du groupe demandeur;
- elle délimite l’aire géographique visée;

- elle comporte un plan dans lequel sont énoncés des moyens de régler les différends éventuels advenant que des groupes autochtones voisins revendiquent le même territoire.

À l'échelle locale, les éléments de preuve peuvent inclure les registres du conseil de bande; les archives d'églises; les cimetières; les certificats de naissance, de baptême, de mariage et de décès; les journaux des missions; les registres généraux; les rapports imprimés; l'histoire des églises; les organisations autochtones; l'administration locale et les musées d'histoire locaux; les titres fonciers ou les bureaux d'enregistrement; les registres des gouvernements provinciaux; les archives provinciales; les musées, les bibliothèques, les archives et les collections privées; les bureaux régionaux et locaux d'Affaires indiennes et du Nord Canada.

Parmi les nombreuses sources de données fédérales, notons les Archives nationales du Canada; les registres d'Affaires indiennes et du Nord Canada, du secrétaire d'État, du ministère de l'Intérieur, de la direction générale des Affaires du Nord de l'époque et du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration; les registres de la Nouvelle-France; les registres militaires et coloniaux britanniques; les premiers registres sur les terres; les registres sur le commerce des fourrures; les archives d'églises; les documents du premier ministre; les dossiers des missionnaires, des explorateurs et autres; des photos, des cartes, des films d'archives et des archives phonographiques.

2. Recevabilité de la revendication

Fort des conseils du ministre de la Justice, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien prend une décision finale à savoir si la revendication territoriale globale d'un groupe autochtone fera l'objet de négociations.

La recevabilité d'une revendication présentée par un groupe autochtone exige une analyse approfondie. Le gouvernement examine et vérifie tous les renseignements que lui fournit le groupe

autochtone. Une fois le processus d'examen et de vérification terminé, le gouvernement transmet ses propres conclusions au groupe autochtone demandeur et remet une lettre d'explication dans laquelle il indique si la recherche doit être approfondie. Dans certains cas, le processus d'évaluation peut prendre beaucoup de temps, surtout lorsque des travaux de recherche archéologique corroborent les données.

Lorsque le ministre refuse de négocier une revendication, il doit en expliquer les raisons au groupe autochtone avec force détails.

3. Accord-cadre

Lorsqu'une revendication est jugée recevable, les gouvernements fédéral et provincial ou territorial ainsi que le groupe autochtone amorcent une première série de négociations afin de déterminer les sujets à débattre en vue d'un règlement.

Essentiellement, l'accord-cadre tient lieu d'ordre du jour des négociations. Il présente la liste des questions de fond devant être étudiées de plus près au fil des négociations. À cette première étape des négociations, les parties s'entendent sur les questions à débattre, sur la façon d'en discuter et sur le plan de travail à suivre pour conclure une entente de principe.

Chaque revendication est unique et, par conséquent, des questions essentielles à un groupe autochtone pourraient ne pas s'appliquer à un autre groupe. À titre d'exemple, les droits d'exploitation des ressources traditionnelles, comme le caribou, pourraient être au cœur des négociations d'un groupe donné, tandis qu'un autre groupe pourrait accorder la priorité aux droits de cueillette des herbes médicinales.

4. Entente de principe

À cette étape, les parties concluent des marchés; elles s'entendent sur le fond des questions qui seront abordées dans l'entente définitive. L'entente de principe est l'aboutissement d'un



examen approfondi et minutieux des questions énoncées dans l'accord-cadre. Elle doit renfermer les principaux points sur lesquels les parties doivent s'entendre. Les parties doivent établir un processus pour la ratification de l'entente de principe et de l'entente définitive en plus de mettre au point une façon d'élaborer le plan de mise en œuvre.

5. Entente définitive et ratification

À mesure que le débat progresse, passant d'un accord-cadre de base à une entente de principe, puis à une entente définitive, la nature des consultations et le degré d'expertise qu'elles exigent évoluent en conséquence. Pour la négociation d'une entente définitive, le gouvernement du Canada sollicite l'avis de consultants et de groupes de travail afin de s'assurer que les préoccupations d'ordre juridique, économique, environnementale et sociale ainsi que les préoccupations concernant la main-d'œuvre et les ressources sont cernées avec justesse et résultent en un consensus. Tous les groupes bénéficient d'une tribune publique, qui permet d'échanger de l'information avec les intervenants locaux ainsi qu'avec les négociateurs fédéraux et provinciaux et de prodiguer des conseils sur les questions en cours de négociations.

Les négociateurs du gouvernement doivent énoncer clairement la position et les intérêts officiels qu'ils défendent, fournir des renseignements contextuels sur les sujets en cours de discussion et tenir les divers groupes de travail informés en tout temps de l'évolution des négociations. Au cours des négociations menant à la conclusion d'une entente définitive, il ne devrait pas être nécessaire de renégocier les conditions convenues dans l'entente de principe.

6. Mise en œuvre

Les parties conçoivent des stratégies afin de mettre en vigueur toutes les dispositions de l'entente définitive. Outre la rédaction juridique

et la délivrance de titres fonciers, cette étape peut compter parmi les plus laborieuses et les plus complexes de tout le processus de négociations.

Le processus de mise en œuvre comporte deux étapes :

- le déploiement du plan de mise en œuvre;
- le suivi et la gestion des activités convenues.

Les plans de mise en œuvre ne font pas partie de l'entente définitive et ne bénéficient d'aucune protection constitutionnelle. Les négociateurs affectés à la mise en œuvre intègrent le processus à l'étape de l'entente de principe, et le plan de mise en œuvre se précise à mesure que la conclusion de l'entente définitive approche. L'entente définitive énonce les étapes à suivre pour respecter le traité, tandis que le plan détermine à qui incombent les tâches définies, à quel moment s'en acquitter et quelles seront les ressources consenties. À titre d'exemple, une entente peut exiger la création d'un comité mixte de gestion des pêches. Dans pareille situation, les détails suivants doivent figurer dans le plan de mise en œuvre :

- le processus à suivre pour la création du comité;
- le nombre de membres qui représenteront chaque partie et les moyens utilisés pour nommer les membres;
- les procédures, les politiques et les lignes directrices pour la conduite des affaires;
- le financement devant être alloué au comité selon des périodes données.

La gestion de la mise en œuvre devrait relever d'un processus continu et itératif qui appelle régulièrement des suivis, des commentaires et des mesures correctives. Les parties devraient s'employer à respecter l'esprit et la lettre des obligations contenues dans l'entente définitive, à maintenir de bonnes relations de travail et à régler les problèmes de mise en œuvre avant qu'ils sèment la discorde.

Au tout début de la mise en œuvre, on crée des commissions ou des conseils prévus dans l'entente sur le règlement de la revendication territoriale

globale et on procède à la nomination des membres. On commence à engager des fonds pour la réalisation des activités énoncées. De plus, on assure le suivi des progrès et on prépare des rapports expliquant si les obligations sont respectées ou non. S'il s'agit d'une entente sur l'autonomie gouvernementale, les groupes autochtones commenceront à exercer les compétences qui leur sont reconnues dans l'entente et dans les documents de mise en œuvre. Des comités de mise en œuvre sont créés, et on rencontre les autres parties pour discuter de toute question se rapportant à la mise en œuvre.

Le plan de mise en œuvre peut, dans ses paramètres généraux, établir la démarche adoptée pour surveiller l'exécution de l'entente mais, habituellement, il lui consacre toute une section. Le suivi est effectué sur les progrès de la mise en œuvre et sur le règlement des difficultés qu'elle soulève; sur la modification du plan de mise en œuvre à la lumière de situations nouvelles; sur la réalisation d'examen périodiques.

PROCESSUS ADOPTÉ EN COLOMBIE-BRITANNIQUE

Le processus de règlement des revendications territoriales globales en Colombie-Britannique, contrairement au processus en vigueur dans le reste du Canada, n'exige pas du gouvernement fédéral qu'il se prononce sur l'acceptation ou le

Commission des traités de la Colombie-Britannique

La Commission des traités de la Colombie-Britannique est formée de quatre commissaires et de un commissaire en chef qui représentent ses trois fondateurs et directeurs, soit deux représentants du Sommet des Premières nations, un représentant de la Colombie-Britannique et un du gouvernement fédéral. Les commissaires voient à la nomination du commissaire en chef, lequel agira à temps plein comme directeur général de la Commission des traités de la Colombie-Britannique et présidera les réunions. Tous ses membres sont nommés par le lieutenant gouverneur en conseil de la Colombie-Britannique, le gouverneur en conseil du Canada et le Sommet des Premières nations. Le mandat des commissaires est de deux ans, et celui du commissaire en chef s'étale sur trois ans.

rejet des revendications. C'est plutôt la Commission des traités de la Colombie-Britannique qui supervise un processus beaucoup moins formel que celui utilisé ailleurs au pays, du moins pour ce qui est des deux premières étapes.

Cela s'explique en partie par le fait que les gouvernements fédéral et provincial reconnaissent tous deux la possibilité que la majorité des terres de la Colombie-Britannique soient touchées par des droits ancestraux non éteints.

La Commission des traités de la Colombie-Britannique veille, de façon autonome, à faire respecter le processus de négociations des traités en Colombie-Britannique. Son rôle premier consiste à superviser le processus de négociations de sorte que les parties travaillent efficacement et réalisent des progrès. Conformément aux recommandations du groupe de travail sur les revendications en Colombie-Britannique, la Commission remplit trois rôles : la facilitation, l'octroi de financement et la sensibilisation du public.

Processus suivi par la Commission des traités de la Colombie-Britannique - Première et deuxième étapes

1. Énoncé d'intention : Une Première nation dépose à la Commission des traités de la Colombie-Britannique un énoncé dans lequel elle exprime son intention de négocier avec les gouvernements du Canada et de la Colombie-Britannique. Voici ce qui est attendu d'un énoncé d'intention :

- déterminer l'entité administrative de la Première nation et le peuple qu'elle représente;
- démontrer que l'entité administrative est mandatée pour siéger à la table de négociations d'un traité;
- délimiter l'emplacement géographique du territoire ancestral de la Première nation en Colombie-Britannique;
- indiquer si le territoire revendiqué est convoité par d'autres Premières nations.



2. Disposition à négocier : La Commission des traités de la Colombie-Britannique doit convoquer les trois parties à une première rencontre dans les 45 jours qui suivent la réception de l'énoncé d'intention. Cette rencontre permet à la Commission et aux parties d'échanger des renseignements, d'étudier les critères devant servir à déterminer la disposition des parties à négocier et de cerner de manière générale les points en litige. Chaque partie doit démontrer qu'elle :

- s'engage à négocier;
- a confié un mandat clair à un négociateur compétent;
- dispose de ressources suffisantes pour entreprendre les négociations;
- a établi une procédure de ratification.

Les étapes 3 à 6 sont pratiquement identiques à celles suivies dans le reste du pays. Pendant toute la durée du processus, la Commission des traités de la Colombie-Britannique est en mesure d'offrir des services de règlement des différends si les parties en font la demande au cours d'une série de négociations.

NÉGOCIATION DES REVENDEICATIONS TERRITORIALES GLOBALES AU CANADA

Table principale

C'est à la table principale que se déroulent les négociations sur le fond, en présence des négociateurs en chef dépêchés par toutes les parties. Comme il est souvent autorisé dans le cadre du processus de négociations des traités en Colombie-Britannique, le public et les médias peuvent assister aux négociations. Pour certaines séances, par contre, les négociateurs exigent de travailler en privé, à l'abri de l'examen du public, pour échanger plus discrètement des points de vue, procéder à un remue-méninges et explorer des solutions possibles aux questions en litige.

Groupes de travail

Un processus typique de négociation de règlement des revendications territoriales traite de centaines de questions. Toutefois, l'essentiel du travail technique et de détail revient à des groupes de travail dont la principale fonction est de s'attaquer aux questions pratiques plutôt qu'aux questions stratégiques.

Les groupes de travail sont créés et supervisés par les membres de la table principale. Ils s'occupent de produire le travail que doivent ensuite approuver les négociateurs en chef. Cette structure fonctionne bien puisque les questions techniques sont laissées à des spécialistes qui peuvent trouver des solutions pratiques à des problèmes particuliers. Bien souvent, les groupes de travail résolvent des problèmes qui semblent quasi insurmontables pour les négociateurs en chef. En outre, ils ont la responsabilité de réduire la portée des questions avant de les présenter à la table principale afin que les parties puissent en discuter plus à fond et prendre des décisions.

Rédaction juridique

À mesure que les négociations évoluent, passant de discussions générales sur des sujets d'intérêt à la conclusion d'ententes sur des questions particulières, le travail de rédaction juridique gagne en importance. Le texte de l'entente de principe et de l'entente définitive doit refléter avec justesse et précision le contenu de toutes les ententes que les parties ont conclues sur chaque point abordé à la table. Toutes les parties doivent collaborer à la formulation d'ententes sur des questions hautement litigieuses en empruntant un langage juridique à l'épreuve du temps. Même si un petit groupe de spécialistes juridiques peut assurer en grande partie la rédaction technique, les négociateurs en chef doivent approuver leur travail et parfois renégocier des détails à la table principale.

AUTRES ASPECTS DU PROCESSUS DE RÈGLEMENT DES REVENDICATIONS TERRITORIALES GLOBALES

Aspects financiers : Coûts associés à la préparation et à la négociation

Conformément à ses politiques en matière de revendication, le gouvernement fédéral accorde des fonds sous forme de contribution aux Premières nations intéressées à déposer une revendication territoriale. De telles contributions couvrent les dépenses consenties à la recherche juridique et historique ainsi qu'à la recherche sur les titres fonciers en vue d'aider le groupe autochtone à présenter une revendication territoriale. Selon la complexité de la revendication en cause, l'aide à la recherche pourrait s'étaler sur de nombreux exercices financiers et atteindre jusqu'à 3,5 millions de dollars.

Lorsque Affaires indiennes et du Nord Canada accepte qu'une revendication autochtone soit négociée, le versement des fonds sous forme de contribution prend fin, et un prêt gouvernemental permet à la partie autochtone d'assumer les dépenses liées aux négociations. Le financement par emprunt se poursuivra tout au long du processus ou jusqu'à ce qu'Affaires indiennes et du Nord Canada décide de suspendre une démarche improductive. La politique actuelle, qui est en cours de révision, veut que l'emprunt soit considéré comme une créance de premier rang une fois la revendication réglée, à moins que l'entente définitive convenue entre les parties à la négociation précise un autre arrangement. Les gouvernements provinciaux et territoriaux contribuent eux aussi aux dépenses associées au règlement des revendications territoriales mais dans une proportion moindre que celle du gouvernement fédéral.

Le processus de règlement des revendications territoriales traite de questions et de problèmes complexes. Par conséquent, il est souvent très

long. La conclusion d'une entente définitive peut prendre de 5 à 20 ans, et la négociation d'une revendication territoriale globale coûte de 15 à 50 millions de dollars.

Rémunération et autres dépenses

Le gouvernement fédéral reconnaît que la négociation des revendications territoriales globales est suffisamment complexe pour exiger que plusieurs membres du groupe autochtone y travaillent à temps plein et que plusieurs autres s'y investissent à temps partiel. Les salaires et les avantages sociaux sont déduits de l'indemnisation financière finale. À mesure que les négociations progressent, l'équipe de négociations du groupe autochtone a tendance à grossir, mais le financement se limite bien souvent aux dépenses qu'exige le travail de cinq personnes (la composition habituelle d'une équipe). Le groupe autochtone peut inviter autant de personnes qu'il juge approprié à joindre son équipe de négociations, mais il devra le faire à ses frais.

Les frais des services juridiques, de consultation et de déplacement représentent habituellement les dépenses les plus importantes pour les parties. Au Canada, les déplacements coûtent souvent cher étant donné la taille du pays et l'éloignement de certaines collectivités autochtones. Au fil des négociations, il est souvent nécessaire de faire appel à des sous-traitants, à des consultants et à des conseillers juridiques spécialisés.

Une fois les négociations amorcées, le groupe autochtone doit s'engager à produire régulièrement des rapports d'étape et des états financiers et il doit accepter de collaborer aux vérifications annuelles menées par le gouvernement fédéral pour veiller à une saine gestion financière.

Les dépenses acceptables sont :

- les déplacements, l'hébergement et les repas;
- les honoraires professionnels et les frais juridiques;
- la consultation;



Approche adoptée pour régler les différends générés par le chevauchement des territoires revendiqués

- Lorsque des revendications territoriales se recoupent, les groupes autochtones privilégient le règlement des différends en demandant l'intervention de comités de négociations formés à la fois de dirigeants communautaires et de sages.
- Si les groupes autochtones ne parviennent pas à s'entendre, le gouvernement du Canada proposera une aide, généralement de nature financière, pour permettre aux parties de faire appel à des services de médiation ou de facilitation.
- Dans les cas où les groupes revendiquant un même territoire préfèrent une intervention gouvernementale, le gouvernement du Canada s'engagera dans des discussions sur le chevauchement, à la demande des groupes concernés.
- Lorsque toute tentative pour trouver une solution au chevauchement se solde par un échec, on peut ajouter une disposition de non-dérogation aux accords de règlement, dans laquelle il est précisé que les ententes sont conclues sans aller à l'encontre des droits des groupes qui revendiquent un même territoire.
- À l'heure actuelle, des groupes autochtones explorent d'autres approches jugées acceptables par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux afin de régler entre eux des différends ayant trait aux terres.

- l'interprétation et la traduction;
- l'arpentage des terres;
- la sensibilisation du public;
- les dépenses administratives et d'autres dépenses connexes.

Certaines restrictions s'appliquent au prêt que le gouvernement accorde au groupe autochtone. À titre d'exemple, les fonds prêtés ne peuvent être utilisés pour poursuivre la Couronne ou une autre partie sans le consentement écrit du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.

Chevauchements

Il arrive que les territoires ancestraux se chevauchent. C'est particulièrement vrai en Colombie-Britannique, où il n'est pas rare qu'une multitude de revendications se recoupent. De nombreuses raisons peuvent expliquer ces chevauchements : la tradition de partager un territoire pour l'utilisation de certaines ressources; les déplacements des familles ou des tribus; des disputes de longue date. Aux fins de la négociation de traités, on peut reconnaître le chevauchement qui résulte d'une tradition de partage entre des groupes autochtones.

Pour entamer la négociation d'un traité, un groupe autochtone doit être en droit de parler du territoire ancestral et des ressources traditionnelles qu'il revendique. Si les chevauchements non réglés sont nombreux, alors ce pouvoir est mis en doute. Pour que les négociations du groupe autochtone puissent progresser, il faut régler les chevauchements de sorte que les parties soient en mesure de conclure des ententes sans craindre que le territoire ou les ressources qui s'y trouvent fassent l'objet d'une revendication conflictuelle.

Idéalement, bien que ce ne soit pas une exigence obligatoire, il vaudrait mieux régler les revendications autochtones conflictuelles avant de conclure une entente de principe pour un territoire donné.

Ententes sur les mesures provisoires

Au chapitre de la négociation des traités, le gouvernement du Canada encourage la prise de mesures progressives qui soutiennent la gouvernance et le développement économique. Ces approches personnalisées et évolutives doivent être conçues en tenant compte des commentaires de toutes les parties et doivent refléter des attentes et des objectifs collectifs.

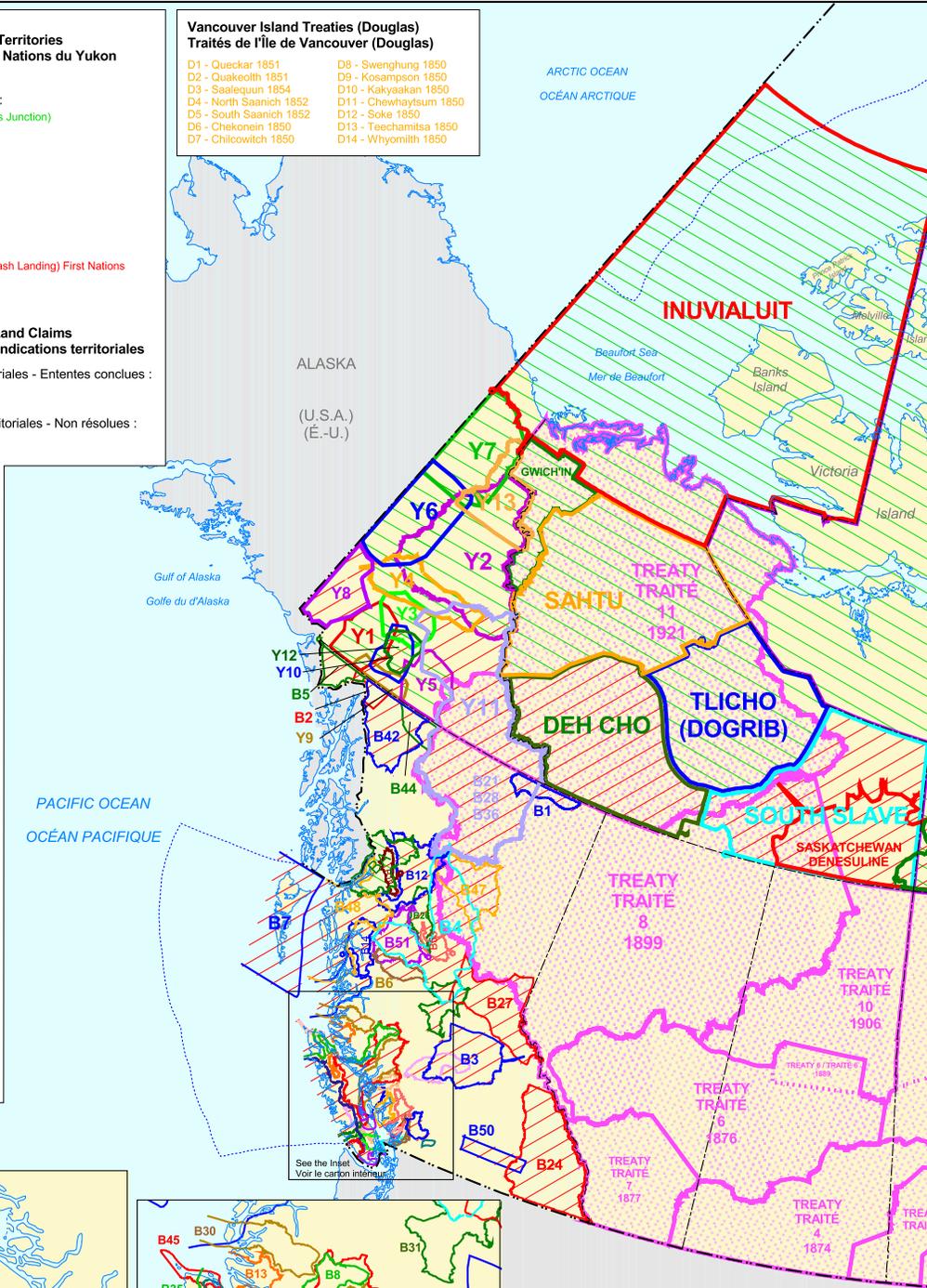
Des mesures progressives adéquates peuvent grandement aider les groupes autochtones à acquérir l'expérience et les aptitudes nécessaires pour négocier des traités de façon productive. Elles permettent aussi aux collectivités autochtones de mieux comprendre certains avantages qu'un traité est en mesure de leur procurer. Des mesures progressives pratiques et innovatrices peuvent s'avérer des outils efficaces pour veiller à ce que le processus de négociations convienne à chaque collectivité. Des ententes sur les mesures provisoires et des mesures liées aux traités sont des étapes graduelles susceptibles de mener à la conclusion d'une entente sur le règlement d'une revendication territoriale globale.

Les ententes sur les mesures provisoires permettent la protection, la gestion ou l'utilisation des terres et des ressources en attendant la conclusion de



- Yukon First Nation Traditional Territories**
Territoires Traditionnels des Premières Nations du Yukon
- Settled Traditional Territories /**
Territoires Traditionnels - Ententes conclues:
- Y1 - Champagne & Aishihik First Nations (Haines Junction)
 - Y2 - First Nation of Na-Cho Nyak Dun (Mayo)
 - Y3 - Little Salmon / Carmacks First Nations
 - Y4 - Selkirk First Nation (Pelly Crossing)
 - Y5 - Teslin Tlingit Council
 - Y6 - Tron Dek Hwäch'in First Nations (Dawson)
 - Y7 - Vuntut Gwich'in First Nation (Old Crow)
 - Y12 - Ta'an Kwach'an Council (Lake Laberge)
 - Y13 - Tetlit Gwich'in Tribal Council
- Unsettled Traditional Territories /**
Territoires Traditionnels - Non résolues:
- Y8 - White River (Beaver Creek) / Kluneh (Burwash Landing) First Nations
 - Y9 - Carcross / Tagish First Nation
 - Y10 - Kwanlin Dun First Nation (Whitehorse)
 - Y11 - Kaska Dene Nation
- B.C. Treaty Negotiations - Land Claims**
Négociations du traité de la C.-B.- Revendications territoriales
- Settled Land Claims / Revendications territoriales - Ententes conclues :**
- BA - Nisga'a Lisims Government
- Unsettled Land Claims / Revendications territoriales - Non résolues :**
- B1 - Acho Dene Koe First Nation
 - B2 - Carcross/Tagish First Nation
 - B3 - Cariboo Tribal Council
 - B4 - Carrier Sekani Tribal Council
 - B5 - Champagne and Aishihik First Nations
 - B6 - Chesliatta Carrier Nation
 - B7 - Haida Nation
 - B8 - De'naax'taxw / Awaetlala Nation
 - B9 - Dittidaht First Nation
 - B10 - Esketemc First Nation (Alkali Lake)
 - B11 - Gitanyow Hereditary Chiefs
 - B12 - Gitksan Hereditary Chiefs
 - B13 - Gwa'-Sala-Nakwaxda'xw Nation
 - B14 - Haisla Nation
 - B15 - Hamatla Treaty Society
 - B16 - Heiltsuk Nation
 - B17 - Homalco Band
 - B18 - Hul'qum'num Treaty Group
 - B19 - Hupacasath First Nation
 - B20 - In-SHUCh'ich Council
 - B21 - Kaska Dene Council
 - B22 - Katzie Indian Band
 - B23 - Klahoose Nation
 - B24 - Kluneh / Kinbasket Treaty Council
 - B25 - Kwakwaka'wakw First Nation
 - B26 - Lake Babine Nation
 - B27 - L'haakli T'enneh Band
 - B28 - Liard First Nation
 - B29 - Musqueam Nation
 - B30 - Namgis First Nation
 - B31 - Nazko Indian Band
 - B32 - Nuuchahnulth Tribal Council
 - B33 - Oweekoeno Nation
 - B34 - Pacheedaht First Nation
 - B35 - Quatsino First Nation
 - B36 - Ross River Dena Council
 - B37 - Sechelt Nation
 - B38 - Sliammon Indian Band
 - B39 - Snuneymuxw First Nation
 - B40 - Squamish Nation
 - B41 - Stó:Lo Nation
 - B42 - Taku River Tlingit Tribal Council
 - B43 - Te'Mexw Treaty Association
 - B44 - Teslin Tlingit Council
 - B45 - Tl'atlashtwaia First Nation
 - B46 - Tsawwassen First Nation
 - B47 - Tsay Keh Dene Band
 - B48 - Tsimshian Nation
 - B49 - Tseil-Waututh Nation
 - B50 - Westbank First Nation
 - B51 - Wet'suwet'en Hereditary Chiefs
 - B52 - Yale First Nation
 - B53 - Yekooche First Nation

- Vancouver Island Treaties (Douglas)**
Traité de l'île de Vancouver (Douglas)
- | | |
|-------------------------|------------------------|
| D1 - Queckar 1851 | D8 - Swenghung 1850 |
| D2 - Quakeoith 1851 | D9 - Kosampson 1850 |
| D3 - Saalequun 1854 | D10 - Kakyakam 1850 |
| D4 - North Saanich 1852 | D11 - Chewhaysum 1850 |
| D5 - South Saanich 1852 | D12 - Soke 1850 |
| D6 - Chekonein 1850 | D13 - Teechamitsa 1850 |
| D7 - Chilcowich 1850 | D14 - Whyomilth 1850 |



The lines on this map represent the approximate boundaries of traditional territories described in First Nation Statements of Intent to negotiate treaties which have been submitted to, and accepted by the B.C. Treaty Commission. They are illustrative only and may be updated in the future. Publication of this map does not imply that the First Nations, the Province of BC, or the Government of Canada have agreed to the boundaries shown.

Les lignes sur cette carte représentent les limites approximatives des territoires traditionnels décrites dans la Déclaration d'intention des Premières Nations pour négocier les traités qui ont été soumis et acceptés par la Commission du traité de la C.-B. Elles sont seulement illustratives et peuvent être mises à jour dans le futur. La publication de cette carte n'implique pas que les Premières Nations, la province de la C.-B., ou le Gouvernement du Canada ont consenti aux limites montrées.

UNITED STATES OF A
 ÉTATS-UNIS D'AMÉR



Treaties and Comprehensive Land Claims in Canada
Traité et revendications territoriales globales au Canada

October 2003 Edition / Édition octobre 2003

Produced by Legal Surveys Division, Geomatics Canada, Natural Resources Canada.
 Préparé par la Division des levés officiels, Géomatique Canada, Ressources naturelles Canada.

Scale 1:18 000 000 or one centimetre represents 180 kilometres
 Echelle 1: 18 000 000 ou un centimètre représente 180 kilomètres

Lambert Conformal Conic Projection, Standard Parrallels 49° N and 77° N
 Projection conique conforme de Lambert, parallèles d'échelle conservés à 49° N et 77° N

Note: The lines on this map represent approximate boundaries for illustrative purposes.
 Note: Les lignes sur cette carte représentent les limites approximatives à des fins d'illustration.

LEGEND	LÉGENDE
Land Claims Status / Situation actuelle des revendications territoriales	
Settled Land Claim Area	Région visée par le règlement de revendication territoriale
Unsettled Land Claim	Revendication territoriale - Non résolue
Historic Treaty	Traité historique
Historic Treaty Adhesion	Adhésion au traité historique
Peace and Friendship Treaty	Traité de paix et d'amitié
Vancouver Island Treaty (Douglas)	Traité de l'île de Vancouver (Douglas)
Provincial, Territorial Boundary	Limite provinciale ou territoriale
International Boundary	Frontière internationale
200 Mile Limit	Limite de 200 mile

Copies of this map may be obtained from Legal Surveys Division of Natural Resources Canada. Contact us by Telephone: (613) 947-0362, Email: lsdmaps@nrccan.gc.ca or visit our website at <http://www.lsd.nrccan.gc.ca>. Quote the map title.

Des copies de cette carte peuvent être obtenues auprès de la Division des levés officiels de Ressources naturelles Canada. Entrez en contact avec nous par téléphone: (613) 947-0362, E-mail: lsdmaps@nrccan.gc.ca or visitez notre site Web à <http://www.lsd.nrccan.gc.ca>. Veuillez indiquer le titre de la carte.

Sources:
 Department of Natural Resources Canada, Geomatics Canada, GeoAccess Division, 1992. 1:7 500 000 base map and Historic Treaties. Legal Surveys Division, 2003. Land Claim Boundaries.
 Indian and Northern Affairs, Federal Treaty Negotiation Office, 2000. BC Treaty Negotiations
 British Columbia, Ministry of Aboriginal Affairs, Information Provision Branch, 2000. BC Treaty Negotiations
 Treasury Board of Canada, Real Property Management Division, 2001. Vancouver Island Treaties.

Références:
 Le ministère des Ressources naturelles Canada, Géomatique Canada, Division GeoAccès, 1992. Carte de base 1: 7 500 000 et traités historiques. Division des levés officiels, 2003. Limites des revendications territoriales. Affaires indiennes et du nord, Bureau de négociation du traité fédéral, 2000. Négociations du traité de la C.-B.
 Colombie-Britannique, Ministère des affaires autochtones, Section de l'approvisionnement en information, 2000. Négociations du traité de la C.-B.
 Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Division de la gestion des biens immobiliers, 2001. Traités de l'île de Vancouver.



traités. Elles visent à concéder des avantages immédiats aux groupes autochtones, à servir de fondement aux traités définitifs et à apporter un plus grand degré de certitude quant à la gestion des terres et à l'essor des entreprises. Dans le cadre de telles ententes, il est possible de débloquer des fonds pour la protection des terres, la réalisation d'études sur le développement économique, la formation de coentreprises, la planification de l'aménagement territorial, l'élaboration de règles de gouvernance et la poursuite d'activités de promotion culturelle et patrimoniale. La plupart des ententes sur les mesures provisoires sont assorties d'une échéance de façon à inciter toutes les parties à poursuivre leurs efforts en vue de conclure une entente définitive.

En Colombie-Britannique, les mesures liées aux traités doivent se rattacher directement au processus de négociations des traités. Elles concernent des questions essentielles à la conclusion de traités définitifs, et les gouvernements du Canada et de la Colombie-Britannique se partagent les coûts qui en résultent. À titre d'exemple, dans les accords sur la protection des terres, il est possible que d'importantes parcelles de terres soient mises de côté en attendant de faire l'objet d'un traité.

Préparation aux négociations

Le Projet de préparation aux négociations a permis de financer plus de 80 propositions en 2001-2002, contribuant ainsi à accroître l'aptitude des groupes autochtones à négocier le règlement des composantes de leurs revendications territoriales globales en lien avec les terres et les ressources. De ces fonds, 45 % ont été consacrés à des mesures prévues dans le cadre de l'Initiative de renforcement des capacités en Colombie-Britannique. Au nombre de ces mesures, certaines visaient à recueillir des renseignements sur les ressources traditionnelles, à élaborer des systèmes d'information géographique, à planifier l'exploitation et la gestion des ressources et à favoriser l'acquisition de compétences.

Consultations auprès des tiers

Au Canada, les tierces parties, telles que les entreprises régionales et les collectivités locales, tiennent une place essentielle dans le processus de règlement des revendications territoriales globales. Pour que la population appuie le règlement des litiges de longue date, elle doit bien comprendre de quoi il s'agit. Par conséquent, le processus de négociations prévoit de vastes consultations auprès des tiers. On y aborde les préoccupations et les intérêts de toutes les parties concernées tout en favorisant des relations positives entre les peuples autochtones et les collectivités avoisinantes. Grâce aux consultations auprès des tiers, on peut en arriver à un règlement équilibré, dans la mesure du possible, et capable d'attirer des retombées économiques pour toutes les parties concernées – autochtones et non autochtones.

En Colombie-Britannique, les consultations auprès du public représentent une grande priorité lors de la négociation de traités. Les principaux groupes d'intérêts de la province se prononcent sur les intérêts des municipalités et des organismes œuvrant dans les secteurs des affaires, de la main-d'œuvre, de l'environnement, des loisirs, de la pêche et de la faune. Le gouvernement du Canada mène également des consultations à l'échelle locale auprès des représentants de groupes sociaux et économiques. Ces tierces parties prodiguent des conseils aux négociateurs sur des questions régionales particulières dont la négociation doit tenir compte.

Indemnisation des tiers

Le gouvernement fédéral préfère que le règlement des revendications territoriales globales n'ait aucune conséquence sociale ou économique négative pour les tierces parties mais, dans le cas contraire, des indemnisations pourraient s'imposer. Les pêches et la foresterie sont notamment deux secteurs économiques où les intérêts financiers des tierces parties peuvent être mis en jeu, et les négociateurs fédéraux et



provinciaux doivent en tenir compte. On procède souvent à la création d'un comité fédéral-provincial pour étudier ces questions.

Consultations de nature législative

La ratification de traités exige l'adoption de mesures législatives fédérales et provinciales qui peuvent différer considérablement les unes des autres. Il se peut que les groupes autochtones les contestent toutes les deux. Il n'est pas obligatoire de s'entendre sur les lois liées au traité, mais un accord réaliste peut atténuer les risques de conflits juridiques.

Relations avec le gouvernement local

Étant donné l'importance des relations intergouvernementales à l'échelle locale, il importe d'établir des réseaux et des moyens de collaboration entre le groupe autochtone et les gouvernements locaux voisins dès l'amorce du processus de négociations.

Passage de la *Loi sur les Indiens* à l'entente définitive

Au cours des négociations, il est nécessaire de planifier une transition en douceur, puisqu'il faudra cesser d'appliquer, en tout ou en partie, la *Loi sur les Indiens* au profit des dispositions de l'entente définitive. Après la ratification d'un traité, certains aspects de la *Loi sur les Indiens*, sinon tous, ne s'appliqueront plus aux membres du groupe autochtone concerné. Les parties doivent aussi songer à des moyens de préserver les aspects de la *Loi sur les Indiens* que le groupe demandeur pourrait avoir intérêt à conserver.

Accords complémentaires

Les accords complémentaires sont des ententes administratives qui peuvent accompagner le traité et qui sont conclues entre le gouvernement fédéral ou provincial et un groupe autochtone.

Contrairement au traité, toutefois, de tels accords ne reçoivent aucune protection constitutionnelle.

Les accords complémentaires sont habituellement limités dans le temps et peuvent être renouvelés ou renégociés avant la date d'échéance. Notons, par exemple :

- des accords sur l'accès aux terres visées par le traité à l'intention du gouvernement et des tierces parties;
- des ententes de bon voisinage;
- des accords commerciaux sur le piégeage;
- des accords sur la gestion des terres et des ressources comprises dans le territoire ancestral;
- des accords sur le développement économique;
- des accords sur la gestion des parcs.

Ratification

Le groupe autochtone doit ratifier l'entente définitive afin de lui conférer un caractère légitime à l'échelle communautaire. Le référendum est reconnu comme le moyen idéal pour renforcer la validité d'une entente définitive et, au cas où ladite entente devait être remise en question, pour veiller à ce que le système juridique en reconnaisse le bien-fondé. Jusqu'à maintenant, le gouvernement fédéral a généralement exigé qu'une majorité absolue de membres admissibles du groupe autochtone se prononcent en faveur du règlement pour que l'entente définitive puisse entrer en vigueur.

En plus du référendum organisé par la partie autochtone, les gouvernements fédéral et provincial doivent ratifier le traité au moyen d'un scrutin tenu par la législature provinciale et le Parlement canadien.

Au Canada, l'entente définitive doit être produite dans les deux langues officielles – l'anglais et le français – et parfois dans la langue du groupe autochtone.



4. Questions devant être négociées dans le cadre du processus de règlement des revendications territoriales globales

La négociation de traités permet de cerner et de définir une série de droits et d'obligations, notamment les intérêts fonciers actuels et futurs; les ressources renouvelables et non renouvelables; les pêches et la faune; les structures et les pouvoirs gouvernementaux; les rapports entre les lois; les relations financières. Puisque la plupart des questions débattues recevront une protection constitutionnelle, les dispositions des traités doivent résister au temps.

Le présent chapitre décrit brièvement certaines questions en cours de négociations au Canada.

Indemnisation financière

Une entente définitive précise le montant total que le gouvernement fédéral versera au groupe autochtone en cause (par l'entremise de l'administration qui le représente) aux termes du règlement de la revendication territoriale. Le montant de l'indemnisation financière et le mode de paiement emprunté par le gouvernement fédéral sont au cœur des discussions, tout comme le calendrier de remboursement du prêt que le gouvernement fédéral consent au groupe autochtone afin qu'il s'engage dans le règlement de la revendication territoriale.

Certitude

La certitude quant à la propriété et à l'utilisation des terres et des ressources compte parmi les principaux objectifs de la négociation d'une revendication territoriale. Pour tous les aspects du processus de règlement des revendications territoriales globales, y compris les dispositions de l'entente définitive, il faut définir clairement les

droits et les obligations qui reviennent respectivement aux groupes autochtones et aux autres citoyens.

Par le passé, le gouvernement du Canada exigeait que les groupes autochtones renoncent à leurs droits ancestraux non définis en échange d'une série de droits issus de traités définis. C'est ce qu'on appelle le modèle d'extinction des droits, modèle que de nombreux groupes autochtones jugent inacceptable de nos jours.

Depuis quelques années, la négociation des revendications territoriales globales a fait naître de nouvelles approches en vue de rendre la certitude possible. Notons, par exemple, le modèle des droits modifiés, qui est ressorti des négociations avec les Nisga'a, et le modèle de non-affirmation. Le modèle des droits modifiés n'abroge pas les droits ancestraux, mais il les adapte pour les intégrer aux droits énoncés et définis dans le traité. Le modèle de non-affirmation n'abolit pas les droits ancestraux, mais vient confirmer que le groupe autochtone accepte d'exercer uniquement les droits précisés et définis dans le traité et qu'il ne revendiquera aucun autre droit ancestral.

Entreprises commerciales récréatives

Les conditions et les endroits visés par d'éventuelles entreprises commerciales récréatives doivent également faire l'objet de négociations. De tels accords peuvent se concentrer sur la cogestion des terres publiques fédérales et provinciales à des fins commerciales récréatives (par exemple, l'écotourisme, les services de guide et les pourvoies) ou sur la négociation d'un accès libre à ces terres.



Objets culturels

Dans le cadre de certaines négociations, les groupes autochtones peuvent juger important de préserver des lieux qui, pour des raisons culturelles ou spirituelles, ont tenu une grande place. Il peut s'agir de campements de pêche, de postes de traite, d'anciennes missions, de lieux de sépulture et de lieux historiques. Chez certains peuples autochtones, des preuves archéologiques, comme des vêtements fabriqués en peaux d'orignal ou de caribou, des haches en pierre et d'autres outils qu'utilisaient leurs ancêtres, peuvent aussi prendre une valeur spirituelle.

Dans d'autres cas, les parties sont appelées à cerner et à répertorier les objets culturels que des musées provinciaux ou nationaux devront peut-être remettre à un groupe autochtone. À l'étape de l'entente de principe, les discussions peuvent porter sur les objets culturels qui devraient être restitués au groupe autochtone, sur ceux qui pourraient rester là où ils sont et sur des dispositions établies pour orienter la négociation des accords de confiance entre le groupe autochtone et le musée concerné.

Règlement des différends

Au Canada, le règlement des différends constitue un élément essentiel des traités modernes, et la plupart des ententes définitives consacrent un chapitre entier à la description du processus à emprunter pour régler les conflits pouvant surgir après le règlement. Le règlement des différends peut englober une variété d'approches, y compris la négociation, la médiation et l'arbitrage. Si tous les efforts pour en arriver à un règlement échouent, il reste toujours la possibilité de recourir aux tribunaux.

Transferts financiers

Parallèlement à une entente sur l'autonomie gouvernementale, les parties cherchent à

s'entendre sur la somme que le gouvernement du Canada devrait verser pour soutenir les activités du gouvernement autochtone (ce qu'on appelle habituellement un accord de financement ou un accord de transfert financier). Ces mesures s'étendent habituellement sur une période de cinq ans, et on y trouve la description du financement, le calendrier des paiements, les dispositions liées à la responsabilité, l'échange de renseignements, les rajustements annuels et les processus d'examen et de renouvellement.

Puisque le gouvernement du Canada croit que les gouvernements autochtone et provincial ou territorial devraient assumer avec lui les coûts liés à l'autonomie gouvernementale, les parties devront aussi évaluer dans quelle mesure on tiendra compte des sources de revenu du gouvernement autochtone au moment de fixer la somme à verser. Il convient de noter que le règlement des revendications et les ententes sur l'autonomie gouvernementale mettent souvent à la portée des gouvernements autochtones de nouvelles sources de revenu, notamment par l'entremise des pouvoirs de taxation. L'objectif général consiste à réduire graduellement la dépendance des gouvernements autochtones aux transferts.

Pêches

La pêche se trouve parfois au cœur des négociations en raison de la place importante qu'elle tient dans la culture et l'alimentation du groupe autochtone concerné ainsi que dans l'économie de régions tout entières. Dans pareils cas, les pêches peuvent figurer au nombre des sujets les plus importants et les plus complexes. Il se peut que les parties soient appelées à s'entendre sur ce qui suit :

- attribuer des espèces de poisson à des fins sociales, cérémonielles ou de subsistance ou pour accélérer la participation à la pêche commerciale;
- créer une fiducie vouée à la conservation;

- confirmer le rôle de gestion et de gardien du groupe autochtone en matière de pêches dans la région visée par le règlement;
- répartir les ressources internes entre les membres du groupe autochtone.

Dans certaines régions du pays, des pêcheurs autochtones, des personnes pratiquant la pêche sportive et commerciale ainsi que des fonctionnaires provinciaux et fédéraux se sont réunis pour former des groupes de travail sur la gestion des pêches; il en est ressorti des outils de gestion innovateurs.

Forêts

Au cours des discussions liées aux forêts, on s'attarde principalement à déterminer qui a le droit de couper des arbres, dans les cas où de telles activités se tiendraient dans la région visée par le règlement, et à quelles fins. Les points à régler dans l'entente sont :

- les coupes annuelles permises à l'intérieur des terres revendiquées;
- les pratiques et les normes forestières à l'intérieur des terres visées par le traité;
- des recommandations concernant les mesures de transition.

En général, les revendications territoriales ne donnent pas au groupe autochtone demandeur un droit de propriété sur les arbres, sauf à l'intérieur des terres privées visées par un traité. Certains traités issus du règlement des revendications territoriales n'offrent aucune garantie quant à la possibilité de récolter en permanence des arbres à des fins personnelles ou commerciales et ne permettent pas au groupe autochtone concerné de recevoir une indemnisation pour les arbres détruits ou endommagés, sauf si ces derniers se trouvent sur des terres privées.

Toutefois, la foresterie peut être un thème central pour d'autres revendications territoriales, surtout lorsqu'un groupe autochtone cherche avant tout

à obtenir une tenure forestière ou à gérer les ressources forestières (par exemple, pour protéger des forêts de peuplement mûr ou pour stimuler le développement économique). Dans pareils cas, le groupe autochtone peut négocier une tenure forestière à l'extérieur des terres visées par le règlement, ce qui lui assure des possibilités de coupes annuelles gérées habituellement selon les lois provinciales en vigueur.

Parcs et régions protégées

La création, l'utilisation et la gestion de parcs et de régions protégées à l'intérieur du territoire ancestral d'un groupe autochtone soulèvent d'ordinaire beaucoup d'émotions car, autrefois, la création de parcs et de régions protégées se faisait généralement sans consulter le groupe autochtone concerné. Bien souvent, la naissance de parcs et de régions protégées avait pour effet de limiter les droits de chasse, de pêche et de cueillette des groupes autochtones en plus de restreindre l'accès à d'importants lieux culturels et spirituels.

Par conséquent, les sujets à débattre lors de la négociation de cet aspect sont :

- la confirmation des lignes de démarcation tracées au moment de circonscrire le territoire ancestral;
- la création de domaines de gestion particuliers;
- le potentiel d'exploitation des ressources renouvelables à l'intérieur des parcs et des régions protégées;
- la collaboration à la planification et à la gestion;
- la planification de la création éventuelle de parcs et de régions protégées à l'intérieur du territoire ancestral.

Plantes

Lorsque le groupe demandeur accorde une attention aux plantes, les parties doivent déterminer celles qui, dans la région visée par le règlement, revêtent un intérêt particulier pour le



Approche canadienne : Comment devrait-on procéder pour créer et gérer un parc national dans une région visée par un règlement?

- La création et la gestion d'un parc national situé à l'intérieur d'une région visée par un règlement seront déterminées en collaboration avec le groupe autochtone concerné.
- Les ententes pourraient permettre au groupe autochtone concerné de s'adonner à la chasse, au piégeage, à la pêche et à la cueillette de plantes dans le parc national à des fins non commerciales.
- Toute modification des frontières du parc exigerait le consentement du groupe autochtone concerné et du gouvernement.
- Si les deux parties approuvent la création d'un parc, on pourrait établir un comité de gestion chargé d'en prendre soin.
- Le groupe autochtone et le gouvernement du Canada pourraient être représentés au comité.
- Un plan de gestion du parc guiderait la préservation du parc et de ses ressources, notamment les poissons et la faune.
- Si la pratique d'activités commerciales ayant trait à la faune et au tourisme est autorisée dans le parc, le groupe autochtone pourrait avoir le droit de refuser la délivrance de nouveaux permis pour la pratique de telles activités.
- Le groupe autochtone pourrait avoir priorité sur les emplois offerts.

Parmi les avantages que recèlent les accords de cogestion actuels, notons :

- des ressources plus durables grâce à une gestion intégrée;
- des avantages sociaux et économiques améliorés pour les peuples autochtones établis dans la région;
- des droits ancestraux et issus de traités confirmés et protégés;
- une diminution des conflits liés à l'utilisation et à l'exploitation des ressources grâce à une démocratie de participation.

groupe autochtone. On veut ainsi définir les droits de cueillette et d'utilisation à des fins médicales, culturelles et de subsistance ainsi que les droits de chasse, de piégeage ou de pêche. Il faut notamment :

- déterminer les endroits où la cueillette de plantes est permise;
- réglementer la cueillette personnelle de telles plantes (ou émettre des permis).

En général, le gouvernement est d'avis que les droits de cueillette ne peuvent être exercés dans des parcs nationaux ou sur des terres de la Couronne si une telle pratique risque de nuire à

d'autres pratiques, comme l'exploitation des ressources forestières, à moins que des conditions bien précises aient été définies dans des ententes particulières.

Ressources du sous-sol

Cette question peut également s'avérer délicate, surtout là où se présentent des possibilités de prospection gazière, pétrolière ou minérale. Dans de telles situations, l'entente définitive peut prévoir des mécanismes par lesquels un prospecteur éventuel consulterait le gouvernement autochtone concerné et les collectivités avoisinantes. Cette pratique permet de cerner les effets de la prospection sur l'environnement et sur l'exploitation des ressources fauniques, l'emplacement des campements et des installations, les possibilités d'emploi et d'affaires pour le groupe autochtone ainsi que les processus empruntés pour mener d'autres consultations.

Généralement, en Colombie-Britannique, la propriété des ressources du sous-sol est prévue dans les règlements, sauf là où de tels droits ont déjà été accordés. Dans les autres régions du Canada, la propriété des ressources du sous-sol peut varier d'un processus de négociations à l'autre.

Taxation

Les biens des « Indiens » situés dans une réserve font l'objet d'une exemption fiscale limitée. Cette exemption d'origine législative est actuellement prévue à l'article 87 de la *Loi sur les Indiens* et elle existait déjà sous une forme ou une autre avant la Confédération. Elle vise depuis toujours à préserver les droits des peuples « indiens » sur leurs terres de réserve et à veiller à ce que l'utilisation de leurs biens à l'intérieur des terres de réserve ne soit pas diminuée par les pouvoirs d'imposition des gouvernements.

Le maintien de cette exemption est lié au statut des terres. Lorsque le territoire n'est plus une terre fédérale réservée aux Indiens (une réserve), l'exemption prend fin. Une fois l'exemption abolie, les gouvernements autochtones sont fortement motivés à conclure des accords de taxation directe avec le gouvernement fédéral. En vertu de telles ententes, le gouvernement autochtone exige une contribution semblable à l'impôt sur le revenu ou à la taxe sur les produits et services, et le gouvernement du Canada libère le champ d'imposition à l'usage du gouvernement autochtone. Ces types d'ententes procurent une source de revenu au gouvernement autochtone. En outre, les taxes perçues auprès des membres, et peut-être des non-membres, sont versées au gouvernement autochtone, et les accords de taxation assurent l'intégrité du régime fiscal (de sorte qu'on dispose d'un système intégré qui préserve contre les paradis fiscaux et l'inégalité des taxes imposées, évitant ainsi que certaines régions soient plus lourdement taxées que d'autres). Il est à noter que les gouvernements autochtones peuvent être en mesure de conclure une entente semblable avec le gouvernement provincial ou territorial concerné.

Savoir traditionnel

Voilà un domaine qui suscite un vif intérêt chez les peuples autochtones dans plusieurs pays, que ce soit dans le cadre de revendications territoriales ou de mesures plus vastes se rapportant aux droits ancestraux.

Le gouvernement du Canada veut que le savoir traditionnel des Autochtones puisse jouir d'une couverture indirecte par la désignation de lieux protégés ou au moyen d'ententes sur la gestion des ressources. De plus, la propriété intellectuelle peut être protégée par des droits d'auteur et de brevets conventionnels.

Eau

Au Canada, l'eau est une ressource collective. Par conséquent, la propriété des ressources hydrauliques ne revient ni à des groupes ni à des particuliers. Les éléments à négocier dans ce domaine sont :

- l'évaluation des modalités économiques et techniques liées à l'alimentation en eau dans la région visée par le règlement;
- les aspects techniques, comme le volume et le débit de l'eau, la délivrance de permis et la constitution d'une réserve d'eau à des fins domestiques, industrielles et agricoles.

Il s'agit bien souvent d'un sujet de négociations délicat lorsque l'eau revêt un sens sacré pour le groupe autochtone

Faune

Les éléments associés à la négociation des ressources fauniques englobent :

- l'établissement de quotas de chasse et de piégeage;
- la conservation (la désignation et la protection des espèces en péril);
- l'échange ou le commerce de ressources fauniques ou de produits dérivés avec d'autres peuples autochtones;
- les relations entre les gouvernements fédéral, provincial et autochtone aux chapitres de la planification, de la gestion et de la protection des populations fauniques;
- les méthodes pouvant faciliter l'exploitation des ressources fauniques;
- la chasse à des fins commerciales (y compris les activités de plein air comme les services de guide et les pourvoirs de chasse et de pêche sportives).

Lorsque les pêches ne sont pas au cœur des négociations, le poisson est considéré comme une ressource faunique au même titre que les oiseaux et les autres animaux.



5. Processus de sélection des terres

Avant de pouvoir amorcer de bonne foi de vastes négociations sur la question des terres, toutes les parties doivent s'entendre sur les faits. Par conséquent, il faudrait s'acquitter des tâches suivantes dès l'amorce des négociations entourant l'entente de principe :

- la production d'une carte délimitant toutes les terres revendiquées par le groupe autochtone;
- la description juridique complète des frontières devant être arpentées;
- l'arpentage des terres adjacentes à la région revendiquée;
- la délimitation des terres municipales à l'intérieur de la région revendiquée.

Intérêts existants

Il faut cerner les intérêts des tiers à l'intérieur de la région visée par le règlement (voir plus loin la sous-section intitulée « Sélection des terres ») et déterminer s'ils doivent y demeurer (sous protection), être éliminés ou être remplacés.

Routes et accès

Les parties doivent bien comprendre les divers types de routes qui sillonnent les terres pouvant faire l'objet d'un règlement. Il peut s'agir d'autoroutes provinciales ou de routes secondaires ou encore de routes d'accès aux ressources forestières. Les accords permettant d'emprunter des routes secondaires et les droits des usagers non autochtones de circuler sur les terres et les cours d'eau du groupe autochtone (en particulier à des fins commerciales) constituent également des questions importantes.

La plupart des ententes précisent que les gens qui voyagent à des fins commerciales sont autorisés à

emprunter les voies navigables, les portages et les terres riveraines à l'intérieur des frontières visées par un règlement. Toutefois, les personnes autorisées doivent d'abord en informer le gouvernement autochtone et se garder de construire des campements ou des structures, d'apporter des changements majeurs, d'endommager les lieux ou de se livrer à toute activité commerciale puisque la permission qui leur est accordée ne concerne que les déplacements.

Titre foncier

Le titre foncier peut se révéler une question épineuse qu'il vaut mieux régler avant de procéder à la sélection définitive des terres. Les régimes fonciers autochtones étaient autrefois communaux. Ils tenaient compte de l'accès et des avantages collectifs du groupe, de la participation communautaire et du consensus en ce qui a trait à la gestion du territoire et enfin des frontières que les règles sociales rendaient très perméables. Le territoire, la faune et les autres ressources naturelles n'étaient jamais perçus comme des biens qu'on pouvait réduire à la propriété.

De nos jours, par contre, les groupes autochtones au Canada prennent une place grandissante sur la scène économique, et on observe une harmonisation des concepts propres au régime foncier autochtone avec les systèmes fédéral et provinciaux d'arpentage et d'enregistrement des terres. Dans certains traités, les groupes autochtones ont négocié le pouvoir d'établir leur propre régime d'enregistrement foncier, mais aucun d'entre eux n'a encore choisi d'exercer un tel pouvoir. Parallèlement, les groupes autochtones examinent la possibilité d'appliquer un système d'arpentage minimal aux terres non convoitées pour l'exploitation et d'adopter un régime mieux défini là où le développement et les activités économiques seraient intenses.

Sélection des terres

Les négociations ayant trait à la sélection des terres débutent à l'étape de l'entente de principe et sont étroitement liées à des questions connexes telles que la propriété foncière et l'accès aux terres, l'exploitation et la gestion des ressources fauniques, la gestion des droits d'utilisation de l'eau, la foresterie, les parcs et les régions protégées, la gestion de l'environnement, les ressources du sous-sol et les terres municipales. Idéalement, la sélection des terres devrait se conclure à l'étape de la négociation de l'entente de principe. Toutefois, dans bien des cas, la sélection finale s'effectue à l'étape de l'entente définitive.

Voici certains des principes auxquels adhère le gouvernement fédéral lors de la sélection des terres :

- les besoins et les intérêts du groupe autochtone devraient être entièrement pris en considération;
- les intérêts des tierces parties existantes à l'intérieur de la région visée par le règlement devraient être respectés;
- la sélection des terres devrait favoriser et soutenir le potentiel économique dans la région visée par le règlement, y compris dans les collectivités voisines;
- un nombre suffisant de terres publiques devraient être réservées à des usages résidentiels, commerciaux, industriels et récréatifs de façon à favoriser la croissance économique ainsi que l'aménagement et l'amélioration de l'infrastructure dans les collectivités autochtones et non autochtones;
- les terres que le groupe autochtone se propose d'acquérir devraient, en général, correspondre à la topographie et à la qualité des terres dans la région visée par le règlement;
- les gouvernements devraient éviter de sélectionner des terres dans les régions où les revendications de deux groupes autochtones ou plus se recoupent;

- il faudrait laisser suffisamment de terres de la Couronne autour de chaque collectivité pour en faire des endroits publics, notamment pour les loisirs et l'exploitation des ressources fauniques.

Avant de commencer à négocier la sélection des terres, les équipes fédérale et provinciale demandent, vérifient et analysent l'information concernant les intérêts du gouvernement et des tiers dans la région, y compris mais sans s'y limiter :

- les réserves en faveur de la Couronne;
- les concessions de terres et les terres visées par un titre;
- les baux de surface;
- les droits de passage;
- les permis d'utilisation des terres;
- les permis d'exploitation d'une carrière;
- les permis d'utilisation de l'eau;
- les permis de pêche commerciale;
- les permis de coupe;
- les concessions minières et les baux d'exploitation minière, y compris les permis et les ententes concernant la prospection pétrolière et gazière;
- les accords d'exploitation;
- les permis de guide-pourvoyeur et d'exploitation d'un gîte;
- les parcs et les régions protégées;
- les baux de pâturages pour bestiaux;
- les autorités portuaires et aéroportuaires;
- les sites d'élimination de déchets dangereux.

Les parties préparent une base de données complète et conviviale regroupant les intérêts des tierces parties dans les terres visées, lesquelles sont reproduites sur une carte à l'échelle de 1/250 000. De telles cartes servent ensuite à guider le groupe demandeur dans les négociations sur la sélection des terres.

Les intérêts autochtones se rapportant à la sélection des terres sont de nature :

- résidentielle;
- culturelle et spirituelle;



- économique (les terres propices au développement économique et celles se prêtant à l'extraction des ressources);
- sociale et récréative.

Le processus actuel de sélection des terres demande souvent au groupe autochtone en cause de mener une vaste consultation communautaire. Dans la conclusion d'un traité, il peut s'agir de la composante la plus chargée d'émotions puisque les Autochtones doivent désigner certaines terres que toutes les parties reconnaîtront comme étant leur propriété en plus de tenir compte du lien culturel et historique qui les unit à l'ensemble de leur territoire ancestral.

Pour les négociateurs du gouvernement, le processus de sélection des terres comporte une bonne part de consultations auprès des groupes autochtones et des groupes non autochtones. Des visites guidées des territoires ancestraux s'imposent afin de mieux comprendre l'histoire de la région et la perspective autochtone par rapport aux terres et aux ressources naturelles.

Les terres suivantes ne sont généralement pas comprises dans la sélection :

- les terres détenues en fief simple;
- les terres en location ou visées par un permis ou un contrat de vente;
- les terres occupées par un ministère ou un organisme fédéral, provincial ou municipal ou encore les terres réservées ou transférées à l'un d'eux;
- les terres utilisées pour des projets d'infrastructure communautaire ou requises à cette fin;
- les terres situées dans des parcs nationaux ou provinciaux, les régions protégées et les habitats essentiels à la survie de la faune;
- les autoroutes publiques et les routes d'hiver.

Les gouvernements peuvent acquérir des terres privées afin d'en arriver à la conclusion d'un

traité, pourvu que l'acheteur et le vendeur y consentent. Tous les autres intérêts des tiers quant aux terres et aux ressources sont habituellement honorés.

Conclusion des négociations sur la sélection des terres

Les parties peuvent suivre les étapes suivantes pour mener à terme les négociations ayant trait à la sélection des terres :

- En s'inspirant des intérêts exprimés par le groupe autochtone à partir de cartes à grande échelle déjà produites, les équipes fédérale et provinciale préparent des cartes de certaines régions du territoire ancestral selon une échelle de 1/50 000.
- Il s'ensuit des négociations approfondies et parfois longues; les négociateurs du gouvernement doivent souvent visiter les terres en cause pour être à même d'en comprendre la géographie, l'histoire et le potentiel économique et pour mieux saisir le lien que le groupe autochtone entretient avec la terre.
- Les équipes fédérale et provinciale dressent une liste provisoire des terres sélectionnées, qui sera plus tard intégrée à l'entente définitive.
- Les parties mettent la dernière main aux cartes nécessaires pour retirer les terres choisies de l'inventaire des terres disponibles.
- Les gouvernements revoient les cartes et retirent les terres de l'inventaire.
- Les parties amorcent des consultations et un examen publics qui dureront 60 jours pour veiller à ce qu'aucun intérêt juridique ne soit compromis dans la sélection des terres.
- Les cartes sont ratifiées ou modifiées à l'issue de l'examen public de 60 jours.



6. Autonomie gouvernementale

Dans la *Politique sur le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale* de 1995, le gouvernement du Canada définit le droit inhérent des peuples autochtones de se gouverner eux-mêmes comme un droit ancestral en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Cette mesure a marqué un jalon important dans les relations entre le gouvernement et les Autochtones en plus de faire du droit à l'autonomie gouvernementale une des principales questions de politique abordées lors de la négociation et de la mise en œuvre d'ententes pratiques.

Les peuples autochtones établis dans une réserve et assujettis à la *Loi sur les Indiens* ainsi que d'autres peuples autochtones peuvent négocier leur autonomie gouvernementale. Ce droit n'est pas réservé aux peuples autochtones dont la revendication territoriale, qu'elle soit globale, particulière ou autre, a été jugée admissible au processus de négociations. En général, les groupes autochtones qui négocient une revendication territoriale globale peuvent du même coup s'attaquer à des mesures d'autonomie gouvernementale.

Parmi les principaux objectifs des relations modernes unissant le gouvernement et les Autochtones, notons la négociation de structures gouvernementales stables grâce auxquelles il sera possible d'offrir en permanence les programmes et les services dont les membres autochtones ont besoin pour intensifier leur autonomie. Les structures gouvernementales autochtones devraient être compatibles avec celles des autres ordres de gouvernement.

L'autonomie gouvernementale vise aussi à aider les Premières nations à protéger leur culture et leur patrimoine et à leur permettre de gérer leurs terres, leurs ressources et leurs biens. Elle leur procurera les outils dont elles ont besoin et auxquels elles ont droit pour opérer des

Aspects de l'autonomie gouvernementale considérés comme faisant partie intégrante de la vie des peuples autochtones et comme étant essentiels à leurs activités gouvernementales :

- les structures gouvernementales, la constitution interne et les élections
- l'appartenance
- le mariage
- l'adoption et le bien-être de l'enfance
- les langues, les cultures et les religions autochtones
- les régimes d'imposition interne
- l'éducation
- la santé
- la gestion des immobilisations
- la chasse, la pêche et le piégeage sur les terres autochtones
- l'administration et la mise en application des lois autochtones
- les services policiers
- les droits de propriété
- les travaux publics
- le logement
- les transports locaux
- la délivrance de permis et les règlements pour les entreprises établies en territoire autochtone
- la gestion des terres
- l'agriculture

Aspects considérés comme n'étant pas exclusifs ni propres aux peuples autochtones, mais pour lesquels le gouvernement du Canada serait prêt à négocier des champs de compétences ou des pouvoirs :

- le divorce
- la main-d'œuvre et la formation
- l'administration et la mise en application des lois relevant d'autres compétences
- les pénitenciers et la libération conditionnelle
- la protection de l'environnement, l'évaluation environnementale et la prévention de la pollution
- la cogestion des pêches
- les jeux
- la préparation aux situations d'urgence et le plan d'intervention
- la cogestion des oiseaux migrateurs

Aspects NON sujets à la négociation des ententes sur l'autonomie gouvernementale :

Dans de nombreux domaines, aucun motif impérieux ne justifie l'exercice de pouvoirs législatifs par des gouvernements ou des institutions autochtones. On ne peut qualifier ces domaines comme faisant partie intégrante des cultures autochtones ni comme étant propres aux groupes autochtones, mais on peut les répartir en deux catégories :

- les pouvoirs liés à la souveraineté canadienne, à la défense et aux relations externes;
- d'autres pouvoirs d'intérêt national.

Dans ces domaines, il est essentiel que le gouvernement fédéral conserve ses pouvoirs législatifs.



changements concrets et positifs dans la vie des peuples autochtones et pour être davantage maîtres de leur destinée.

Les lois fédérales et provinciales, notamment le *Code criminel*, la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* et la *Loi sur les pêches*, resteront en vigueur dans les territoires des Premières nations. Selon le gouvernement du Canada, toutes les lois fédérales, provinciales et des Premières nations s'appliqueront simultanément dans les territoires des Premières nations, même si elles couvrent les mêmes sujets et même si des règles de priorité doivent être établies pour aborder les conflits qui pourraient en découler.

Les lois d'une Première nation porteront en grande partie sur des sujets qui lui sont propres et qui font partie intégrante de sa culture. La clarté et l'harmonie entre les compétences fédérales, provinciales et des Premières nations reposeront sur des définitions claires, précises et détaillées des pouvoirs législatifs des Premières nations et sur des règles de priorité pour venir à bout des conflits.

Le gouvernement du Canada maintient que les négociations et les ententes liées à l'autonomie gouvernementale ne doivent en aucune façon miner la souveraineté nationale du pays. Les ententes sur l'autonomie gouvernementale émanant des traités doivent s'inscrire dans la Constitution canadienne et ne peuvent donner lieu à un État souverain ou indépendant à l'intérieur des frontières canadiennes. Les groupes autochtones doivent exercer leurs pouvoirs à l'intérieur du cadre constitutionnel canadien.

Le gouvernement s'engage à respecter le principe selon lequel tous les gouvernements au Canada sont liés par la *Charte canadienne des droits et libertés*, de sorte que les peuples autochtones et les Canadiens non autochtones puissent continuer de jouir également des droits et des libertés garantis par la *Charte*. En conséquence, les ententes sur l'autonomie gouvernementale, y compris les traités, devront stipuler que la *Charte canadienne des droits et libertés* s'applique aux gouvernements et aux institutions autochtones

pour toute question relevant de leurs compétences et de leurs pouvoirs respectifs.

Dans l'une des dispositions de la *Charte*, on précise déjà que cette dernière n'a pas pour effet de porter atteinte aux droits ancestraux et issus de traités, droits qui, selon l'approche fédérale, comprennent le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. La *Charte* vise donc à établir un juste équilibre entre les droits et les libertés de chacun, d'une part, et les valeurs et les traditions propres aux peuples autochtones au Canada, d'autre part.

Principes directeurs de l'approche fédérale pour l'autonomie gouvernementale

Lorsqu'il est question de l'autonomie gouvernementale des Autochtones, le gouvernement reconnaît qu'une approche universelle n'est pas viable. Par conséquent, les ententes sur l'autonomie gouvernementale peuvent prendre diverses formes selon la structure, la culture, les besoins et les forces de chaque groupe autochtone.

De nos jours, il existe diverses structures de gouvernance au Canada, notamment le gouvernement populaire, comme celui des Inuit dans le Nord-du-Québec et au Nunavut; l'entente communautaire, telle que celle adoptée par la bande indienne des Sehelts, en Colombie-Britannique; les mesures plus complexes, par exemple, l'Accord définitif Nisga'a, lequel englobe une constitution nisga'a et des dispositions régissant la mise en place de tribunaux autochtones.

Le gouvernement fédéral offre un appui financier au groupe autochtone afin de l'aider lors de la négociation du règlement des revendications territoriales globales et de l'autonomie gouvernementale. Le financement peut prendre la forme d'un prêt (pour le règlement des revendications territoriales globales) ou d'une



contribution (pour la négociation de l'autonomie gouvernementale qui se déroule en marge du processus de règlement des revendications territoriales globales). Les fonds fédéraux alloués à la mise en œuvre des dispositions concernant l'autonomie gouvernementale proviennent de sommes déjà consenties aux ministères fédéraux et dont la responsabilité sera transférée au gouvernement autochtone. En outre, le gouvernement du Canada accorde des fonds de mise en œuvre à court terme.

Les groupes autochtones doivent rendre des comptes au gouvernement du Canada quant à l'utilisation des sommes que celui-ci leur verse. De plus, tout comme les autres ordres de gouvernement, les administrations autochtones sont politiquement et financièrement tenues de rendre des comptes à leurs membres en se conformant à des principes de transparence, de divulgation et de recours. Les comptes publics doivent être accessibles et faire l'objet de vérifications publiques annuelles. Enfin, les dossiers financiers doivent respecter les principes comptables reconnus qui s'appliquent aux gouvernements au Canada.

Le financement des négociations entourant les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale des Autochtones est considéré comme une responsabilité conjointe des gouvernements autochtone, fédéral et provincial ou territorial. Conformément à ce principe, les parties à la négociation déterminent, au moyen d'ententes financières intergouvernementales, dans quelle mesure une nouvelle source de revenu perçue par un gouvernement autochtone viendra compenser le financement fédéral, provincial ou territorial qui lui est accordé.

Pour obtenir d'autres renseignements sur les négociations de l'autonomie gouvernementale, y compris sur l'avancement des négociations en cours, veuillez consulter le site Web d'Affaires indiennes et du Nord Canada à l'adresse www.ainc-inac.gc.ca.



Conclusion

« Pendant trop longtemps, les peuples autochtones n'ont pas eu voix au chapitre dans les décisions des conseils du gouvernement ou n'ont pas pu se prononcer sur la gestion de leurs propres affaires économiques, sociales et culturelles. Ils sont encore trop nombreux à vivre dans une pauvreté écrasante et à ne pas être en mesure d'améliorer leur qualité de vie. Pour surmonter de telles difficultés et dans l'optique de leur offrir un avenir meilleur, nous devons amorcer un vrai dialogue et former un véritable partenariat. » [traduction]

Jean Chrétien, premier ministre du Canada, extrait d'une lettre envoyée aux délégués prenant part au premier Sommet des peuples autochtones des Amériques, Ottawa, mars 2001

Ceux qui critiquent le processus de règlement des revendications territoriales globales du Canada affirment que le processus met trop de temps à engendrer des résultats. Ce n'est pas très surprenant. Le processus de règlement des revendications territoriales globales aborde des questions très complexes. Il doit concilier le sentiment d'injustice que les Autochtones ressentent depuis longtemps et le désir du gouvernement d'emprunter un processus tourné vers l'avenir. De plus, par l'entremise du processus, on cherche à tisser des liens de confiance entre les équipes de négociations autochtones et non autochtones ainsi qu'entre les populations et les collectivités autochtones et non autochtones.

Il va de soi que la négociation du règlement des revendications territoriales globales et des ententes sur l'autonomie gouvernementale prend du temps. Les négociations visent à modifier en profondeur la relation qui existe entre les peuples autochtones, le gouvernement provincial ou territorial en cause et le gouvernement du Canada, relation qui suscite de l'insatisfaction depuis plusieurs siècles.

Dans le cadre des négociations, des représentants de diverses cultures s'emploient à trouver un terrain d'entente. Toutefois, le processus est d'autant plus complexe qu'il réunit trois parties (la Première nation, le gouvernement du Canada et le gouvernement provincial ou territorial en

cause) qui ont des aspirations, des besoins et des intérêts divergents et parfois conflictuels. Les groupes autochtones ont souvent le sentiment que les gouvernements prennent des décisions qui concernent les peuples autochtones sans d'abord les consulter comme il se doit.

La bonne foi devient lentement une pratique courante, et on n'accordera jamais assez d'importance aux relations interpersonnelles. Au moment d'établir des relations de confiance et de soutien, les plus petits gestes ont parfois la plus grande portée :

- respecter les traditions culturelles du groupe autochtone qui prend part aux négociations;
- formuler uniquement des promesses que le gouvernement peut tenir;
- éviter les confrontations au moment de faire connaître des intérêts et des positions;
- tenir compte des intérêts du groupe autochtone de sorte que ce dernier réalise que le gouvernement et ses représentants comprennent et respectent ses points de vue et ses positions;
- conserver, si possible, la même équipe de négociations du début à la fin; de nombreux groupes autochtones et leurs dirigeants accordent une grande place aux relations personnelles lors de négociations aussi importantes;

- visiter fréquemment les collectivités autochtones en cause, parler aux sages et encourager les activités sociales collectives, comme les repas, les voyages de pêche et les visites de lieux revêtant une importance culturelle.

Plus souvent qu'autrement, la durée nécessaire pour établir des liens de confiance et pour mener les négociations peut s'avérer le meilleur allié des négociateurs. Le temps permet aux négociateurs de toutes les parties de réfléchir aux idées intangibles qui les animent et de revenir à la table avec des visées moins rigides. Dans certains cas, la négociation des revendications territoriales s'est engagée dans une impasse à la veille de la signature d'une entente définitive, mais le temps a permis aux parties de reprendre les négociations et d'aplanir leurs différends.

Un autre élément essentiel au succès à long terme du processus consiste à tenir les collectivités autochtones et non autochtones bien informées du but et de la progression des négociations entourant les revendications territoriales autochtones. En vertu du processus utilisé au Canada, les peuples autochtones peuvent non seulement présenter leurs points de vue et leurs griefs, mais participer à la formulation des conditions du règlement. De plus, les autres Canadiens ont la possibilité d'émettre leurs préoccupations tout au long des consultations.

Avant d'amorcer la négociation des revendications territoriales, les tiers se montrent souvent sceptiques. Les personnes qui s'opposent au règlement des revendications territoriales des Autochtones ont tenté de faire ressortir les aspects qu'ils jugeaient « négatifs » du processus de règlement des revendications territoriales et de sa mise en œuvre, mais aucun règlement n'a semé le désordre politique ou économique au Canada. En outre, le processus de règlement des revendications territoriales des Autochtones n'a jamais entraîné de confrontation majeure et n'a jamais constitué une menace à la sécurité nationale ou à la souveraineté.

Dans le contexte canadien, les chefs d'entreprise s'opposaient généralement aux négociations dès les premières étapes du processus de règlement des revendications territoriales par crainte que les Autochtones ne les empêchent de lancer des entreprises axées sur l'exploitation des ressources après le règlement. Avec le temps, les chefs d'entreprise ont adhéré au processus de règlement des revendications et ont insisté pour éliminer les incertitudes. À mesure que le processus progressait, les chefs d'entreprise et les collectivités non autochtones ont compris que l'injection de fonds fédéraux dans une région, par l'entremise du règlement d'une revendication territoriale, a souvent pour effet de stimuler et de diversifier l'économie locale.

Répercussions sociales et économiques du processus de règlement des revendications territoriales des Autochtones au Canada

À ce jour, il n'existe aucune information sur les changements observés dans les conditions socioéconomiques auxquelles accèdent les groupes autochtones ayant conclu un accord de règlement avec le gouvernement fédéral et un gouvernement provincial ou territorial. Selon toutes les mesures dont on dispose actuellement, les répercussions semblent toutefois positives. La propriété collective, l'accès aux terres, la cogestion des terres, les possibilités économiques, les capitaux, les recettes tirées de l'exploitation des ressources et la création de structures de gouvernance pour gérer de telles ressources ont permis à une multitude d'entreprises autochtones de voir le jour ou de prendre de l'essor.

Grâce en grande partie à la certitude et aux ressources financières et naturelles dont il est question dans les ententes définitives, les groupes autochtones au Canada sont en voie de devenir des partenaires clés dans certaines activités économiques d'envergure entreprises en



Amérique du Nord, notamment l'exploitation du nickel dans la baie Voisey, l'aménagement d'un pipeline en Alaska et dans la vallée du Mackenzie ainsi que l'extraction de diamant au Nunavut et dans les Territoires du Nord-Ouest.

Chaque groupe autochtone adopte une approche différente pour le transfert des capitaux issus du règlement d'une revendication territoriale globale. Certains groupes ont choisi de concentrer leurs investissements dans des entreprises régionales, d'autres, d'investir la majorité de leurs fonds à plus grande échelle dans des entreprises extérieures à leur région. Puisqu'elle exerce dorénavant une influence bien plus grande sur ses ressources traditionnelles et sur ses territoires ancestraux, la nouvelle génération d'Autochtones au Canada, à qui on a conféré la capacité juridique d'agir, ne s'oppose pas aux activités économiques que des groupes d'affaires non autochtones proposent de réaliser dans son territoire. Les groupes autochtones exigent habituellement que les activités suggérées soient justes à leur égard et qu'elles ne compromettent en rien leurs valeurs et leurs traditions. Les Canadiens non autochtones, pour leur part, se sont bien adaptés aux demandes et aux ententes nouvelles, les régimes politiques ont été modifiés et les entreprises ont vite trouvé des façons novatrices de gérer les conditions découlant des règlements. À titre d'exemple, bon nombre d'entreprises profitent au maximum des nouvelles possibilités que procure leur alliance avec des entrepreneurs autochtones.

Les peuples autochtones assujettis à des traités modernes utilisent leurs nouvelles ressources pour participer à des activités plus vastes et pour interagir plus activement avec des Canadiens non autochtones, qui sont d'ailleurs davantage sensibilisés à la richesse et à la diversité des cultures autochtones. En outre, le règlement des revendications territoriales et les ententes sur l'autonomie gouvernementale ont permis aux peuples autochtones d'avoir en main de bons atouts grâce auxquels ils pourront préserver leurs

traditions et leurs cultures. De telles conditions ont amené un plus grand nombre de Canadiens non autochtones à s'intéresser aux cultures autochtones. Ensemble, les Autochtones et les non-Autochtones au Canada s'emploient à tisser des liens culturels qui viennent intensifier la compréhension et le respect mutuels. Les Nisga'a, par exemple, ont fondé la Nisga'a House of Wisdom, un établissement qui propose des programmes postsecondaires nisga'as et qui attirent des personnes venant d'aussi loin que le Japon, l'Europe, la Chine et la Nouvelle-Zélande.

Dans l'ensemble, le règlement des revendications territoriales autochtones n'a pas été à l'origine des désordres politiques et économiques, des mésententes et des déplacements que les plus fortes critiques prédisaient. Même si le processus de règlement des revendications territoriales n'a pas donné lieu à des solutions immédiates aux problèmes associés depuis toujours à la pauvreté des Autochtones, les indicateurs sociaux et économiques prennent graduellement du mieux.

Le gouvernement du Canada voit le processus de règlement des revendications autochtones comme un pont vers un avenir où les collectivités autochtones évolueront au sein d'un régime gouvernemental créé par et pour les peuples autochtones. Un avenir où les dirigeants seront davantage appelés à rendre des comptes à leurs propres collectivités plutôt qu'au gouvernement fédéral. Un avenir où les Premières nations seront plus autonomes. Un avenir où les collectivités offriront la stabilité nécessaire pour favoriser le développement économique, pour regagner leur dignité et pour éveiller l'espoir.



Annexes

*Une carte sur laquelle sont indiquées les terres visées par des traités ou des traités ou des revendications globales est présentée aux pages 20 et 21

Sommaire des revendications territoriales globales réglées au Canada, août 2003

Entente	Entrée en vigueur	Territoire	Population
Convention de la Baie James et du Nord québécois	1975	5 290 kilomètres carrés	12 103 Cris 8 643 Inuit
Convention du Nord-Est québécois	1978	Intégré à l'entente précédente	600 Naskapi
Convention définitive des Inuvialuit	1984	435 000 kilomètres carrés	2 500
Entente avec les Gwich'in	1992	57 000 kilomètres carrés	2 300
Accord sur les revendications territoriales du Nunavut	1993	1,9 million kilomètres carrés	19 000 Inuit
Entente définitive avec les Dénés et les Métis du Sahtu	1994	280 278 kilomètres carrés	2 400
Accord définitif Nisga'a	2000	2 000 kilomètres carrés	6 000 Nisga'a
Accord des Tliches	2004 (estimation)	39 000 kilomètres carrés	3 500
De plus, les Premières nations au Yukon ont signé huit ententes définitives dans le contexte de l'Accord-cadre définitif du Conseil des Indiens du Yukon de 1993, lequel renfermait aussi des ententes sur l'autonomie gouvernementale avec les groupes suivants :			
Première nation des Gwich'in Vuntut	1995	41 439 kilomètres carrés (territoire comprenant la région revendiquée par six autres groupes qui s'apprêtent à conclure une entente définitive)	8 000
Première nation des Nacho Nyak Dun	1995		
Conseil des Tlingit de Teslin	1995		
Premières nations de Champagne et d'Aishihik	1995		
Première nation de Little Salmon/Carmacks	1997		
Première nation de Selkirk	1997		
Première nation des Tr'ondek Hwech'in	1998		
Conseil des Ta'an Kwach'an	2002		
Les revendications mentionnées couvrent quatre millions de kilomètres carrés du territoire canadien, soit environ la superficie totale des territoires du Mexique, du Venezuela et de la Colombie ou un peu moins que l'Argentine et le Pérou réunis, et elles sont assorties de transferts financiers de l'ordre de 2,2 milliards de dollars pour les groupes autochtones.			



Profil des peuples autochtones au Canada

La *Loi constitutionnelle de 1982* reconnaît trois groupes autochtones : les Indiens, les Inuit et les Métis. De plus, la *Loi sur les Indiens* fournit une définition juridique de ce qu'on entend par Indien inscrit au Canada. Un Indien inscrit est une personne indienne qui est inscrite au sens de la *Loi sur les Indiens*. Les Métis ont des ancêtres à la fois de souche européenne et des Premières nations et se qualifient eux-mêmes de Métis. Les Inuit, quant à eux, sont les Autochtones qui habitent l'Arctique canadien, principalement le Nunavut, les Territoires du Nord-Ouest et les régions septentrionales du Labrador et du Québec. Les Inuit ne vivent pas dans des réserves et ne sont pas assujettis à la *Loi sur les Indiens*.

Les responsabilités d'Affaires indiennes et du Nord Canada à l'endroit des peuples autochtones sont principalement dirigées vers les Inuit et les Indiens inscrits vivant dans une réserve. Le Ministère est chargé d'offrir des programmes et des services de type provincial dans les réserves. Dans le Nord, Affaires indiennes et du Nord Canada travaille également avec les Inuit et les autres collectivités autochtones à établir des structures de gouvernance ainsi qu'à conclure et à mettre en œuvre des ententes sur le règlement des revendications territoriales et sur l'autonomie gouvernementale. Compte tenu du contexte unique du Nord canadien et conformément à la politique fédérale sur l'autonomie gouvernementale des Autochtones, certaines ententes visent aussi les Métis établis au nord du 60^e parallèle.

Selon des projections établies en 1998, environ 61 % des Indiens inscrits vivent dans une réserve. En effet, 445 436 des Indiens inscrits habitent une réserve comparativement à 285 139, qui vivent en dehors des réserves. Il existe au total 614 collectivités des Premières nations, qui se répartissent en 52 nations ou groupes culturels et

qui parlent plus de 50 langues. Environ 61 % des collectivités des Premières nations regroupent moins de 500 résidants et seulement 6 % en comptent plus de 2 000. Dans l'ensemble, chez les Indiens inscrits établis dans une réserve, 34,6 % habitent en milieu urbain; 44,6 % en milieu rural; 17 % dans des endroits d'accès difficile; 3,7 % en région éloignée.

On s'attend à ce que le taux de croissance de la population des Indiens inscrits vivant dans une réserve augmente de 57,9 % entre 2003 et 2021, comparativement à 12 % pour l'ensemble de la population canadienne. Environ 40,4 % des Indiens inscrits sont âgés de moins de 19 ans, en comparaison de 25,2 % dans la population canadienne.

Représentant 40 % de la superficie émergée du pays, le Nord canadien compte trois territoires habités par quelque 96 collectivités structurées, lesquelles abritent, pour la plupart, un nombre restreint de personnes des Premières nations, de Métis et d'Inuit. Étant donné que les quelque 92 300 résidants du Nord sont disséminés sur un vaste territoire, les coûts exigés pour la prestation des services sont élevés. La population du Nunavut s'élève à 26 700 habitants, celle des Territoires du Nord-Ouest, à 37 100 et celle du Yukon, à 28 500.

La population du Nord est jeune; de fait, 43,6 % des personnes sont âgées de moins de 25 ans. Les Autochtones représentent un peu plus de la moitié des résidants du Nord et forment 85,7 % de la population du Nunavut, environ 51 % de la population des Territoires du Nord-Ouest et près de 24,5 % de celle du Yukon. On compte dans cette région un nombre restreint de réserves.



Glossaire

Autonomie gouvernementale des Autochtones
Forme de gouvernement conçu, établi et administré par des Autochtones conformément à la *Loi constitutionnelle*, au moyen de négociations menées avec le gouvernement du Canada et, le cas échéant, avec le gouvernement provincial en cause.

Bande

Groupe d'Indiens à l'usage et au profit duquel des terres ont été réservées ou dont l'argent est détenu par la Couronne. Il peut également s'agir d'un groupe d'Indiens qui est considéré comme une bande en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Chaque bande possède son propre conseil, qui joue un rôle de direction et se compose généralement d'un chef et de plusieurs conseillers. Le chef et les conseillers sont élus par les membres de la collectivité ou, à l'occasion, selon la coutume de la bande. Les membres de la bande partagent généralement des valeurs, des traditions et des pratiques issues de leur patrimoine ancestral. De nos jours, de nombreuses bandes préfèrent être appelées Premières nations.

Cession

Entente officielle en vertu de laquelle une bande consent à céder, complètement ou en partie, ses droits et ses intérêts dans une réserve. Les terres de réserve peuvent être cédées dans le cadre d'une vente ou d'un contrat de location, selon certaines conditions.

Conseil de bande

Organisme administrateur de la bande. Il se compose généralement d'un chef et de conseillers élus pour un mandat de deux ou trois ans (en vertu de la *Loi sur les Indiens* ou selon la coutume de la bande) afin de s'occuper des affaires de la bande. Parmi les domaines qui sont du ressort du conseil de bande, mentionnons

l'éducation, les services d'égouts et d'aqueduc, les services de protection contre les incendies, les règlements, les édifices communautaires, les écoles, les routes, d'autres services ou affaires concernant la bande.

Droit ancestral

Droits que possèdent certains peuples autochtones au Canada en raison du fait que leurs ancêtres ont occupé et utilisé le territoire pendant très longtemps. Les droits de chasse, de piégeage et de pêche qu'exercent certains peuples autochtones sur les terres ancestrales en sont des exemples. Les droits ancestraux varient d'un groupe à l'autre, selon les coutumes, les pratiques, les traditions, les traités et les ententes qui ont façonné leurs propres cultures.

Hors réserve

Terme servant à qualifier les personnes, les services ou les biens qui ne font pas partie d'une réserve, mais qui ont un lien avec les Premières nations.

Indien

Terme collectif désignant tous les peuples autochtones au Canada qui ne sont ni Inuit ni Métis. La *Loi constitutionnelle de 1982* reconnaît les Indiens comme l'un des trois groupes autochtones au Canada, les autres étant les Inuit et les Métis.

Il y a trois catégories d'Indiens au Canada : les Indiens inscrits, les Indiens non inscrits et les Indiens assujettis à un traité.

Indiens inscrits

Les Indiens inscrits sont ceux qui ont le droit d'ajouter leur nom au Registre des Indiens, une liste officielle que gère le gouvernement fédéral. Pour s'enregistrer en tant qu'Indien inscrit, il faut



répondre à certains critères. Seuls les Indiens inscrits sont considérés comme des Indiens aux termes de la *Loi sur les Indiens*, qui définit un Indien comme « une personne inscrite à titre d'Indien ou qui a le droit de l'être ». Les Indiens inscrits bénéficient de certains droits et privilèges en vertu de la *Loi sur les Indiens*.

Indiens non inscrits

Les Indiens non inscrits sont ceux qui se considèrent comme des Indiens ou des membres d'une Première nation, mais qui ne sont pas reconnus comme tels par le gouvernement du Canada, en vertu de la *Loi sur les Indiens*, soit parce qu'ils sont incapables de prouver leur statut, soit parce qu'ils ont perdu leur droit au statut. De nombreux Indiens au Canada, surtout des femmes, ont perdu leur statut d'Indienne en raison de pratiques discriminatoires en usage par le passé. Les Indiens non inscrits n'ont pas les mêmes droits et privilèges que les Indiens inscrits.

Indiens assujettis à un traité

Les Indiens assujettis à un traité sont des Indiens inscrits qui appartiennent à une Première nation signataire d'un traité avec la Couronne.

Inuit

Peuples autochtones qui vivent dans l'Arctique canadien. Ils habitent principalement le Nunavut, les Territoires du Nord-Ouest et les parties septentrionales du Labrador et du Québec. Ils ont toujours vécu au-delà de la limite forestière dans la région bornée à l'ouest par le delta du Mackenzie, à l'est par le Labrador, au sud par la pointe sud de la baie d'Hudson et au nord par les îles de l'Extrême-Arctique.

Les Inuit ne sont pas visés par la *Loi sur les Indiens*. Cependant, en 1939, la Cour suprême du Canada a statué sur les pouvoirs du gouvernement fédéral afin que les lois concernant les Indiens et les terres qui leur sont réservées s'appliquent aux Inuit.

Le mot *inuit* signifie « peuple » dans la langue des Inuit, l'inuktitut, et c'est le terme qu'ont choisi les Inuit pour se désigner eux-mêmes. Il faut éviter de dire *peuple inuit*, qui est redondant. Le nom *Esquimaux*, donné aux Inuit par les explorateurs européens, n'est désormais plus en usage au Canada.

Loi sur les Indiens

Loi fédérale canadienne promulguée à l'origine en 1876, puis modifiée à plusieurs reprises. Elle définit certaines obligations du gouvernement fédéral et réglemente la gestion des réserves indiennes, de l'argent des Indiens et d'autres ressources. Elle stipule notamment que le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien est chargé d'administrer les terres indiennes et certains fonds qui appartiennent aux Premières nations et qu'il est responsable d'approuver ou de révoquer les règlements administratifs établis par les Premières nations. La mesure *Les collectivités d'abord : La gouvernance des Premières nations* a été lancée en 2001 dans l'optique de consulter les gens des Premières nations sur les questions relatives à la gouvernance aux termes de la *Loi sur les Indiens*.

Métis

Le mot *Métis* signifie « dont le père et la mère sont de nationalité différente ». La *Loi constitutionnelle* reconnaît les Métis comme l'un des trois groupes autochtones.

Autrefois, le terme *Métis* s'appliquait, dans les Prairies, aux enfants nés de femmes crie et de commerçants de fourrure français et, dans le Nord, aux enfants nés de femmes dénées et de commerçants anglais ou écossais. Aujourd'hui, ce terme est largement utilisé pour désigner les gens qui ont à la fois des ancêtres européens et des ancêtres des Premières nations. Ces personnes se considèrent elles-mêmes comme des Métis, se distinguant ainsi des Indiens, des Inuit et des non-Autochtones. (De nombreux Canadiens ont des ancêtres autochtones et non autochtones, mais

tous ne se désignent pas comme Métis.) Notez que les organisations métisses au Canada ont établi des critères différents pour déterminer qui a droit au titre de Métis.

Nunavut

Territoire créé dans le Nord canadien le 1^{er} avril 1999, à la suite de la division des anciens Territoires du Nord-Ouest. Le mot *Nunavut* signifie « notre terre » en inuktitut. Les Inuit, dont les ancêtres habitent ces terres depuis des milliers d'années, y forment 85 % de la population. Le territoire est doté de son propre gouvernement.

Peuple autochtone

Le terme *peuple autochtone* désigne les premiers peuples à s'établir en Amérique du Nord et leurs descendants. La *Loi constitutionnelle de 1982* reconnaît trois groupes autochtones : les Indiens, les Inuit et les Métis, chacun se distinguant des autres par son patrimoine, ses langues, ses pratiques culturelles et ses croyances.

Première nation

Terme dont l'usage s'est répandu dans les années 1970 afin de remplacer le mot *Indien*, que certains trouvaient offensant. Bien que l'expression *Première nation* soit largement utilisée, il n'en existe aucune définition officielle. On emploie notamment l'expression *gens des Premières nations* pour désigner les Indiens habitant au Canada, qu'ils possèdent ou non le statut d'Indien. Certains Indiens ont aussi opté pour le terme *Première nation* afin de remplacer le mot *bande* dans le nom de leur collectivité.

Réserve

Parcelle de terre dont la Couronne détient le titre et qui a été mise de côté à l'usage et au profit d'une bande indienne. Certaines bandes comptent plus d'une réserve. Bon nombre de Premières nations préfèrent maintenant utiliser le terme *collectivité de Première nation* plutôt que *réserve*.

Revendication territoriale

En 1973, le gouvernement fédéral a reconnu deux grandes catégories de revendications : les revendications globales et les revendications particulières. Les revendications globales s'appuient sur le fait qu'il peut encore exister des droits ancestraux sur les terres et les ressources naturelles. Ces revendications sont présentées dans des régions du Canada où le titre autochtone n'a jamais fait l'objet de traités ou d'autres mesures juridiques. Elles sont appelées « globales » en raison de leur vaste portée et visent des éléments comme les titres fonciers, les droits de pêche et de piégeage et l'indemnisation financière. Les revendications particulières désignent des griefs particuliers que peuvent formuler les Premières nations à l'égard du respect des traités ou encore des griefs concernant l'administration des terres et des biens des Premières nations en vertu de la *Loi sur les Indiens*.

Titre autochtone

Terme juridique par lequel on reconnaît aux Autochtones des intérêts fonciers. Une telle reconnaissance s'appuie sur le fait que les Autochtones, en tant que descendants des premiers habitants du Canada, utilisent et occupent les terres depuis très longtemps.

Tradition orale

Témoignages recueillis oralement auprès de personnes qui connaissent les événements et les traditions d'autrefois. Les témoignages oraux sont souvent enregistrés sur bande magnétique, puis transcrits. La tradition orale alimente les manuels d'histoire et documente les revendications.

Tribu

Groupe d'Autochtones qui partagent une langue et une culture. Bien que son référent anglais soit d'usage fréquent aux États-Unis, ce terme n'est utilisé que dans certaines régions du Canada (par exemple, la tribu des Blood en Alberta).