

**Un engagement qui mérite d’être préservé :
Ranimer le processus des
traités de la Colombie-Britannique**

**Rapport du
Comité sénatorial permanent
des peuples autochtones**

L’honorable Gerry St. Germain, C.P.

Président

L’honorable Lillian Eva Dyck

Vice-présidente

Juin 2012

This document is available in English.



Disponible sur l'Internet parlementaire :
www.parl.gc.ca

(Travaux des comités — Sénat — 41^e législature, 1^e session)

Le présent rapport et les comptes rendus des témoignages entendus et des délibérations
du comité peuvent être consultés en ligne en visitant
www.senate-senat.ca

Des copies de ces documents sont aussi disponibles en communiquant avec la Direction
des comités du Sénat au 613-990-0088 ou
par courriel à ABORIG-AUTOCH@sen.parl.gc.ca

Table des matières

MEMBRES..... ii

ORDRE DE RENVOI iii

I. Introduction 1

II. Contexte 1

III. Questions soulevées durant les témoignages 4

 A. Rôle du gouvernement fédéral dans les négociations 5

 B. Chevauchement de revendications 6

 C. Accords bilatéraux 7

 D. Coûts et avantages des traités..... 8

IV. Observations et recommandations..... 9

ANNEXE A – TÉMOINS..... 12

MEMBRES

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES PEUPLES AUTOCHTONES
41^E LÉGISLATURE, 1^E SESSION
(2 juin 2011 -)

L'honorable Gerry St. Germain, C.P.
Président

L'honorable Lillian Eva Dyck
Vice-présidente

et

Les honorables sénateurs :

Salma Ataullahjan
Patrick Brazeau
Larry W. Campbell
*James S. Cowan (ou Claudette Tardif)
Jacques Demers
*Marjory LeBreton, C.P. (ou Claude Carignan)
Sandra Lovelace-Nicholas
Don Meredith
Jim Munson
Dennis Glen Patterson
Nancy Greene Raine
Nick G. Sibbeston
* Membres d'office

Autres sénateurs ayant participé à cette étude :
Les honorables sénateurs Jean-Guy Dagenais, John D. Wallace et Charlie Watt

Greffière du comité :
Marcy Zlotnick

*Analyste du Service d'information et de recherche parlementaires
de la Bibliothèque du Parlement :*
Shauna Troniak

Extrait des *Journaux du Sénat* le mardi 16 juin 2011:

L'honorable sénateur St. Germain, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Champagne, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones soit autorisé à examiner, en vue d'en faire rapport, les responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis et d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada;

Que les documents reçus, les témoignages entendus, et les travaux accomplis par le comité sur ce sujet durant la troisième session de la quarantième législature soient renvoyés au comité;

Que le comité présente son rapport final au plus tard le 31 décembre 2012 et qu'il conserve tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions dans les 180 jours suivant le dépôt du rapport final.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Gary O'Brien

I. INTRODUCTION

L'arrivée de septembre 2012 marquera le 20^e anniversaire du processus des traités en Colombie-Britannique (C.-B.). Durant cette période, des efforts importants ont été consentis pour arriver à une solution juste et équitable pour la question des terres. À ce jour, les efforts collectifs ont eu, comme point culminant, la ratification de deux traités globaux. Plusieurs autres, on le prévoit, suivront dans les mois et les années à venir. Bien qu'on remarque du progrès, les parties au processus ont également été confrontées à de grandes difficultés liées à la négociation, à la ratification et à la mise en œuvre des traités dans le cadre du processus, et elles continuent de l'être. Un regain d'attention et un redoublement des efforts sont nécessaires à ce stade pour s'attaquer à ces difficultés et les résoudre.

À l'occasion de ce 20^e anniversaire du processus des traités en C.-B., le comité a consenti à examiner la situation de celui-ci et à en faire rapport. Il a convoqué trois audiences sur ce thème et les membres du comité se sont entendus pour faire rapport de ce qui suit.

II. CONTEXTE

Contrairement à ce qui est le cas dans bien d'autres parties du Canada, la majorité du territoire de la Colombie-Britannique (C.-B.) n'a jamais fait l'objet de traités historiques entre les Autochtones et la Couronne. En décembre 1990, les gouvernements du Canada et de la C.-B. ainsi que les représentants des Premières nations ont créé le Groupe de travail sur les revendications en Colombie-Britannique afin de définir un processus de négociation devant déboucher sur une résolution des revendications territoriales en souffrance en C.-B. Le rapport de juin 1991 du Groupe de travail contenait en tout 19 recommandations pour la création d'un tel processus, qui ont toutes été endossées par les trois parties¹.

En septembre 1992, conformément aux recommandations du Groupe de travail, la Commission des traités de la Colombie-Britannique (CTCB) et le processus des traités de la C.-B. ont été établis par voie d'entente entre les gouvernements du Canada et de la C.-B. et le Sommet des Premières nations (représentant les Premières nations participant au processus)². Les trois parties à l'entente sont désignées collectivement par le terme « Principals » (Parties) du processus de traités de la C.-B.

Comme l'établit l'entente tripartite de 1992, le rôle de la CTCB est de faciliter la négociation des traités dans le cadre du processus de négociation des traités de la C.-B, qui comporte six étapes³. La CTCB est notamment chargée de surveiller l'avancement des négociations et de faire rapport à ce sujet, de faciliter le processus de règlement des différends à la demande des

¹ [The Report of the British Columbia Claims Task Force](#) (juin 1991). En anglais seulement.

² [British Columbia Treaty Commission Agreement](#), septembre 1992. En anglais seulement. L'accord a par la suite été ratifié par des lois fédérale et provinciale et confirmé par une résolution du Sommet des Premières nations.

³ Colombie-Britannique, ministère des Relations et de la Réconciliation avec les Autochtones, [British Columbia Treaty Commission Agreement Six-Stage Treaty Process](#). En anglais seulement.

parties aux négociations et d'affecter du financement aux Premières nations pour soutenir leur participation au processus. Entre mai 1993 et mars 2011, la CTCB a versé 533 millions de dollars en financement de soutien aux négociations à plus de 50 Premières nations, soit 422 millions de dollars sous forme de prêts et 111 millions sous la forme de subventions non remboursables⁴.

La CTCB rapporte qu'il y a actuellement 60 Premières nations qui participent au processus de traités de la C.-B. Deux traités négociés dans le cadre du processus de traités de la C.-B., soit l'Accord définitif concernant la Première nation de Tsawwassen⁵ et l'Accord définitif concernant les Premières nations maanulthes⁶, sont entrés en vigueur. Parmi les Premières nations restantes participant au processus, en date de janvier 2012, 40 d'entre elles participaient à des négociations actives ayant atteint divers stades du processus, tandis que 18 autres ne négocient pas de traité actuellement⁷.

Les trois Premières nations qui sont arrivées à l'avant-dernière étape du processus, après avoir terminé un processus substantiel de négociation de traités avec le Canada et la C.-B., sont la Première nation de Lheidli T'enneh, la Première nation de Sliammon et la Première nation de Yale. Chacune d'entre elles a connu des difficultés liées à la négociation de sa proposition de traitées. En particulier :

- L'Accord définitif concernant la Première nation de Lheidli T'enneh, complété en 2006, a été rejeté par les membres lors d'un vote de ratification tenu en 2007. La Première nation a apparemment fait savoir que des consultations supplémentaires avec la communauté seront nécessaires avant qu'un deuxième vote de ratification ait lieu⁸.
- L'Accord définitif concernant la Première nation de Sliammon a été complété en juin 2010. En juillet 2011, la Première nation a donné avis qu'elle avait l'intention de porter en justice une allégation de mauvaise foi contre le Canada, à moins que celui-ci ne soit prêt à signer le projet d'accord dans un avenir très proche. En octobre 2011, au

⁴ Selon la CTCB, 80 % de chaque affectation est à la disposition des Premières nations sous la forme de prêts de la part du Canada et 20 % sous la forme de contributions de la part du Canada et de la C.-B. Une proportion de 60 % du financement par voie de contributions est fournie par le Canada, les 40 % restants sont fournis par la C.-B. Voir CTCB, [Fact Sheet – Negotiation Support Funding](#) (en anglais seulement).

⁵ L'[Accord définitif concernant la Première Nation de Tsawwassen](#) a été conclu en 2006-2007 et est entré en vigueur le 3 avril 2009.

⁶ L'[Accord définitif concernant les Premières nations maanulthes](#) a été conclu en 2009 et est entré en vigueur le 1^{er} avril 2011.

⁷ Commission des traités de la Colombie-Britannique, [Treaty Commission Update – January 2012](#) (en anglais seulement).

⁸ Voir Première nation de Lheidli T'enneh, [Lheidli T'enneh Final Agreement – General Overview](#) et Commission des traités de la Colombie-Britannique, [Annual Report 2011](#), p. 16 (en anglais seulement).

terme d'un examen fédéral obligatoire, le traité a été parafé par les trois parties. Un vote de ratification par la communauté est prévu pour juin 2012⁹.

- L'Accord définitif concernant la Première nation de Yale a été ratifié par les membres en mars 2011 et par l'Assemblée législative de la C.-B. en juin 2011. La disposition législative fédérale de ratification n'a pas encore été déposée¹⁰. Plusieurs Premières nations Stó:lō revendiquent un droit de propriété conjoint sur certaines zones couvertes par le traité proposé et demandent la conclusion d'un accord de partage de territoire avant la ratification fédérale du traité¹¹.

Pour diverses raisons, bon nombre de négociations (ou « tables ») n'ont pas progressé de manière continue à travers les étapes du processus de traité. En 2008, en réponse à un mécontentement croissant en raison de la lenteur des négociations, les Parties ont consenti à établir collectivement une table commune pour négocier collectivement au sujet de certaines questions qui avaient pris du retard à diverses tables¹². Durant plusieurs jours, les négociateurs de plus de 60 collectivités des Premières nations ont rencontré des représentants du Canada et de la C.-B. lors de séances présidées par la CTCB. Le rapport de 2008 de la Table commune, préparé par la CTCB, énonce le consensus auquel sont arrivées les parties sur des questions de fond ainsi que sur les possibilités d'action futures¹³.

Les rapports récents sur le processus de traités de la C.-B. ont mis en évidence à la fois les difficultés et les possibilités associées au processus.

- Dans un rapport publié en 2006 sur la participation du Canada au processus de traités de la C.-B., la vérificatrice générale a conclu que les processus d'obtention ou de révision de certains mandats (ou de directives détaillées pour chaque traité) étaient longs, ce qui entraînait un ralentissement du rythme des négociations avec les Premières nations. Pour régler les retards dans le processus de négociation, la vérificatrice générale a recommandé, entre autres, que le gouvernement fédéral « élabor[e] un processus plus rapide et coordonné pour l'élaboration et l'examen continu » et « précis[e] davantage les

⁹ Sliammon Treaty Society, [News Archive](#) (en anglais seulement).

¹⁰ Colombie-Britannique, ministère des Relations et de la Réconciliation avec les Autochtones, [Yale First Nation](#); [Yale First Nation Final Agreement Act](#), S.B.C. 2011, chap. 11 (en anglais seulement).

¹¹ Voir les sites Web de la [Nation Stó:lō](#), du [Conseil de bande Stó:lō](#) et de la [Stó:lō Xwexwilmexw Treaty Association](#) (qui représente plusieurs Premières nations Stó:lō dans le processus de négociation de la C.-B.).

¹² Six principaux problèmes ont été relevés pour les besoins des discussions à la Table commune : 1) certitude et reconnaissance du titre de propriété des Autochtones; 2) statut constitutionnel des terres; 3) dispositions de prise de décision commune (p. ex. cogestion); 4) pêches; 5) gouvernance; et 6) relations budgétaires et fiscales (y compris les revenus autonomes et la fiscalité).

¹³ Commission des traités de la Colombie-Britannique, [Common Table Report](#), 2008 (en anglais seulement).

résultats à atteindre à chaque table ainsi que le temps et les ressources [...] requis pour parvenir à ces résultats¹⁴ ».

- Dans une étude d'impact financier et économique préparée en 2009 pour le compte de la CTCB, on estimait que le règlement des traités en C.-B. pouvait rapporter des avantages financiers de plus de 7 milliards de dollars aux Premières nations de la C.-B. et aux autres Britanno-Colombiens. De plus, des retombées économiques positives dans toute la C.-B. se chiffrant à environ 14,3 milliards de dollars, principalement sous la forme d'investissements et de revenus d'emploi accrus, pourraient s'accumuler sur 40 ans¹⁵.
- Le rapport annuel 2011 de la CTCB relève que les difficultés importantes auxquelles se heurte le processus de traités de la C.-B. incluent les problèmes de territoires de Premières nations qui se chevauchent ou qu'elles partagent, ainsi qu'un gel fédéral sur les négociations portant sur le poisson pendant que la Commission d'enquête Cohen mène ses travaux¹⁶. Toutefois, le rapport mentionne aussi que le 20^e anniversaire de la création du processus constituait un moment idéal pour penser aux modifications du procédé de négociation qui auront pour résultat une progression plus rapide vers les traités et, dans la même veine, demande un nouvel engagement public de toutes les parties envers le processus des traités de la C.-B.¹⁷.

III. QUESTIONS SOULEVÉES DURANT LES TÉMOIGNAGES

Tous les représentants du Canada, de la C.-B. et du Sommet des Premières nations qui ont témoigné devant le comité ont reconnu l'importance du processus des traités pour résoudre des problèmes de longue date portant sur les terres en C.-B. Tous se sont engagés fermement de nouveau envers le processus de traités de la C.-B. La CTCB a également demandé « un message de nouvel engagement à soutenir les négociations par opposition au recours aux tribunaux [...] directement du premier ministre du Canada, de celui de la C.-B. et du Sommet des Premières nations¹⁸ ».

Bien que ces témoins aient reconnu que des mesures étaient nécessaires pour relancer le processus de traité, leurs points de vue différaient quant à la nature des principales difficultés du processus et des mesures nécessaires pour les surmonter.

¹⁴ Bureau du vérificateur général du Canada, [*Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes – Chapitre 7 : La participation du gouvernement fédéral au processus des traités de la Colombie-Britannique*](#), novembre 2006, pages 24 et 30.

¹⁵ PriceWaterhouse Coopers LLP, [*Financial and Economic Impacts of Treaty Settlements in BC*](#), novembre 2009.

¹⁶ Le nom officiel de la Commission Cohen est Commission d'enquête sur le déclin des populations de saumon rouge du fleuve Fraser.

¹⁷ Commission des traités de la Colombie-Britannique [*Annual Report 2011*](#) (en anglais seulement).

¹⁸ *Témoignages*, 25 octobre 2011.

- Joëlle Montminy, sous-ministre adjointe principale par intérim, Traités et gouvernement autochtone, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC), a reconnu que les processus fédéraux pourraient être rationalisés, mais a souligné que la principale difficulté à laquelle AADNC est confronté consiste à négocier de multiples traités d'un bout à l'autre du Canada, dans un environnement juridique en évolution, tout en s'assurant que les intérêts du gouvernement fédéral et de plusieurs ministères fédéraux sont pris en compte dans chacun d'entre eux.
- Mary Polak, ministre, Relations et Réconciliation avec les Autochtones du gouvernement de la Colombie-Britannique, a relevé que les efforts du gouvernement provincial pour relancer les négociations sur les traités sont centrés sur la mise en place d'accords « préalables aux traités » visant à démontrer les avantages économiques potentiels des traités et, donc, à aider à imprimer un élan au processus des traités¹⁹.
- Le grand chef Edward John, membre de l'exécutif politique du Sommet des Premières nations, a souligné l'importance fondamentale des négociations marquées par le respect et la bonne foi pour la résolution juste, équitable et rapide de la question des terres en C.-B. À cet égard, les Premières nations participant au processus cherchent principalement à surmonter l'approche de négociation sur positions ou l'attitude de « tout ou rien » de l'État dans les négociations qui reflètent, du point de vue du Sommet, des « normes stratégiques fixes, unilatérales et intéressées²⁰ ».

A. Rôle du gouvernement fédéral dans les négociations

Un aspect très préoccupant pour tous les témoins qui se sont exprimés devant le comité était la portée du mandat des négociateurs fédéraux. Sophie Pierre, commissaire en chef de la CTCB, a relevé que les négociateurs en chef fédéraux doivent obtenir des autorisations d'Ottawa à de multiples étapes du processus et a recommandé que le Canada prenne des mesures en vue d'accroître la marge de manœuvre et les pouvoirs des négociateurs fédéraux de conclure des traités²¹. La ministre Polak a fait écho à la fois à la préoccupation envers le mandat encore trop restreint des négociateurs fédéraux ainsi qu'à la recommandation voulant que ces derniers disposent d'une latitude suffisante pour dialoguer sur les éléments importants « sans avoir à retourner à Ottawa pour demander une modification de leur mandat²² ».

Le Sommet des Premières nations a exprimé un mécontentement plus général au sujet du cadre stratégique global régissant l'approche de l'État à l'égard des négociations, dont l'étroitesse du mandat des négociateurs fédéraux est un élément. Le chef Douglas White, membre de l'exécutif politique du Sommet des Premières nations, a déclaré que « des négociations respectueuses menées de bonne foi constituent le seul moyen de parvenir à une

¹⁹ Ces accords bilatéraux sont traités de manière plus détaillée plus loin dans cette section.

²⁰ *Témoignages*, 15 février 2012.

²¹ *Témoignages*, 25 octobre 2011.

²² *Témoignages*, 1^{er} février 2012.

véritable réconciliation entre la souveraineté autochtone préexistante et la présumée souveraineté de la Couronne » et que le succès continu du processus des traités serait compromis si aucune modification importante n'est apportée au « mandat insuffisant de la Couronne, qui ne vise pas à concilier les souverainetés²³ ».

Les témoins d'AADNC ont souligné que le Canada a défini ses intérêts plus précisément dans les domaines où les négociateurs fédéraux disposent d'une marge de manœuvre moindre dans la conduite des négociations. M^{me} Montminy a expliqué que ces positions sont apportées à la table et que leur justification est expliquée ouvertement et de manière transparente. M^{me} Montminy a également reconnu que les critiques entourant les mandats de l'État ont été à la racine des discussions de la Table commune en 2008. En réponse à ces critiques, le gouvernement fédéral a déposé dans le processus de traités de la C.-B. des dispositions visant à remplacer l'ancienne exigence relative « à la cession, à l'abandon ou au renoncement » par les Premières nations de leurs droits, y compris leur droit de propriété, par une clause affirmant que les droits des Autochtones continuent d'exister et peuvent être exercés pourvu qu'ils correspondent aux modalités du traité. La clause a fait l'objet d'un projet pilote à une table et on projette de l'élargir à d'autres groupes de négociations de traités en C.-B., et peut-être ailleurs au Canada.²⁴

B. Chevauchement de revendications

Tous les témoins ont traité de la nécessité de concevoir de meilleurs processus pour s'occuper des chevauchements de revendications (c'est-à-dire les revendications portant sur des terres ou des ressources qui intéressent deux Premières nations ou plus sur le même territoire). Les témoins du Sommet des Premières nations ont déclaré que les questions complexes entourant le chevauchement de revendications doivent être réglées par les Premières nations elles-mêmes et ont souligné que dans son rapport, publié en 1991, le Groupe de travail sur les revendications en C.-B. déclarait que la CTCB, à la demande des Premières nations, fournirait des conseils sur les services de règlement des différends disponibles pour régler les problèmes de chevauchement²⁵.

En pratique, toutefois, certaines Premières nations ont éprouvé de grandes difficultés à résoudre les cas de chevauchement de revendications. La ministre Polak a donné l'exemple de l'accord définitif concernant les Premières nations maanulthes, l'un des deux traités complétés à ce jour dans le cadre du processus de traités de la C.-B. En particulier, deux jours avant la date d'entrée en vigueur de l'Accord définitif concernant les Premières nations maanulthes, un accord a été signé entre les Premières nations Tseshahat et maanulthes sur

²³ *Témoignages*, 15 février 2012.

²⁴ Une clause de non-assertion a également été incluse dans le [Tlicho Agreement](#) conclu en 2003 entre les Tlicho et les gouvernements du Canada et des Territoires du Nord-Ouest.

²⁵ *Témoignages*, 15 février 2012.

leurs droits respectifs dans une région connue sous le nom de bassin de Barkley après que la Première nation Tseshahat a tenté sans succès d'obtenir une injonction contre le traité²⁶.

La commissaire en chef Pierre a déclaré que des ressources supplémentaires sont nécessaires pour que la CTCB fournisse soit un soutien direct à la médiation aux Premières nations, soit de l'aide pour trouver des médiateurs afin de faciliter la résolution des différends. Par exemple, une entente de récolte entre la Première nation de Tsawwassen et celle du lac Cowichan a fait l'objet d'une médiation par un ancien juge de la Cour d'appel de la C.-B. avant que l'Accord définitif concernant la Première nation de Tsawwassen ne soit conclu.

Les gouvernements du Canada et de la C.-B. ont reconnu que des processus visant à faciliter la résolution des revendications qui se chevauchent étaient nécessaires, mais qu'ils étaient encore au stade de la conception. M^{me} Montminy a mentionné qu'AADNC continue, avec la C.-B. et la CTCB, à « entreprendre des discussions et des projets pilotes visant à identifier des modèles efficaces et efficaces qui pourraient faciliter le règlement des chevauchements de revendications²⁷ ». La ministre Polak a dit que des accords préalables en vue de résoudre des chevauchements de revendications en C.-B. contribueraient à la résolution de telles revendications dans l'avenir. De plus, bien qu'on s'entende généralement sur le fait que les Premières nations doivent résoudre ces questions entre elles, « [n]ous en sommes encore à nous demander à qui la responsabilité de diriger le processus devrait échoir ».²⁸

C. Accords bilatéraux

Les accords conclus hors du processus des traités sont pour les Premières nations et la province une autre manière de dialoguer sur les questions entourant les traités. La ministre Polak et la CTCB ont insisté sur le fait que les accords autres que les traités conclus avant un accord définitif ne visent pas à remplacer les traités et peuvent en fait les compléter en renforçant la capacité, les possibilités économiques et le soutien des Premières nations. Par exemple, les « accords d'engagement stratégique » peuvent traiter des outils de consultation prévus, des calendriers de délivrance de permis ainsi que d'autres questions associées au processus décisionnel conjoint au sujet des terres. Bien que ces accords soient tous bilatéraux, la ministre Polak a déclaré qu'ils seraient améliorés par la participation du gouvernement fédéral. Le chef White a néanmoins tenu à mentionner qu'il faut procéder avec prudence pour les accords traitant de questions connexes aux traités étant donné qu'ils représentent « une importante première initiative de prise de décision en commun, qui devrait être envisagée et reprise par le gouvernement fédéral » dans d'autres domaines, y compris dans la mise en œuvre de l'obligation de la Couronne de consulter les Premières nations pour les projets qui peuvent avoir des répercussions sur les droits des Autochtones, dont leur droit de propriété.

²⁶ *Témoignages*, 1^{er} février 2012.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

Les témoins du gouvernement de la C.-B. et d'AADNC ont souligné qu'ils étudient aussi les possibilités que pourraient offrir des dispositions de morcellement dans le domaine des pêches, qui permettraient aux tables de négociation des traités de s'occuper de la question des pêches après la conclusion de leur accord définitif. La CTCB appuyait cette manière de procéder parce qu'elle la jugeait préférable à l'approche actuellement utilisée par le fédéral qui, pour la plupart des ensembles de négociations du processus de traités de la C.-B., impose un report des négociations concernant les pêches jusqu'à la publication du rapport de la Commission Cohen.

D. Coûts et avantages des traités

Les avantages financiers et économiques nets du processus des traités préoccupaient la plupart des témoins. Les traités peuvent apporter des avantages financiers et des retombées économiques positives²⁹, mais ces effets positifs sont amoindris par les coûts de négociation des traités que les parties doivent assumer.

En ce qui concerne les éventuelles retombées économiques positives des traités, la commissaire en chef Pierre a déclaré que le processus des traités est un élément crucial nécessaire pour mettre en valeur le potentiel économique des Premières nations et des autres collectivités de la C.-B. La commissaire en chef a fait référence à l'étude commandée en 2009 par la CTCB, qui déclarait que la conclusion de traités apporterait plusieurs milliards de dollars à la C.-B. sous la forme d'une série de retombées économiques et financières. La ministre Polak a relevé qu'en termes généraux, les traités « apportent de la prévisibilité pour les Premières nations, pour les gouvernements, pour les entreprises et les investisseurs et appuient le développement et la croissance économique continus partout dans la province ».

Les coûts élevés demeurent toutefois un obstacle important à l'entrée et à la participation continue des Premières nations au processus. La commissaire en chef Sophie Pierre a dit au comité qu'à ce jour, les Premières nations ont investi environ un demi-milliard de dollars dans la participation au processus de traités de la C.-B., dont 80 % provenaient de prêts et 20 % de contributions. De plus, la ministre Polak a déclaré que certaines Premières nations sont réticentes à participer au processus des traités compte tenu des coûts énormes et du résultat souvent incertain. Bien que l'argent emprunté par les Premières nations pour participer au processus des traits provienne du transfert de capital que le gouvernement fédéral finirait par verser à la fin d'un accord définitif, a expliqué la ministre Polak, certaines Premières nations « atteignent des niveaux de dettes qui pourraient surpasser

²⁹ Commission des traités de la Colombie-Britannique, [*Unfinished Business*](#) (en anglais seulement).

le transfert de capital éventuel ou, du moins, le réduire considérablement³⁰ ». En plus des coûts financiers, a souligné le chef White, il y a les investissements importants en temps, en efforts et en coûts de renonciation associés à la participation aux négociations, dont certains se poursuivent depuis la création du processus des traités.

IV. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

Les membres du comité notent que le règlement de la question des terres en C.-B. est un enjeu important pour l'ensemble des Britanno-Colombiens, et même pour tous les Canadiens. La conclusion de traités est bénéfique à de nombreux égards, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur des Premières nations. Elle établit notamment une assise juridique solide pour le développement économique à venir. Même si les traités entraînent des coûts substantiels pour les différentes parties concernées, les bienfaits et les perspectives qu'ils génèrent peuvent les justifier.

Les membres du comité tiennent à souligner les efforts considérables que les Parties ont déployés depuis l'établissement du processus des traités de la C.-B., il y a 20 ans. Ils reconnaissent également le travail important et unique qu'a réalisé la CTCB dans son rôle de « gardienne du processus³¹ ». Compte tenu de ces efforts et des résultats obtenus jusqu'à présent, le comité appuie sans réserve les Parties et la CTCB et les encourage à poursuivre leur travail dans le cadre du processus des traités.

Le processus des traités de la C.-B. célébrera bientôt son 20^e anniversaire. C'est un jalon important, mais c'est également l'occasion, pour les Parties et la CTCB, de confirmer publiquement leur engagement à l'égard du processus. Dans le témoignage qu'elles ont présenté au comité, les Parties et la CTCB ont exprimé clairement cet engagement et ont expliqué ce qu'il fallait faire, selon elles, pour faire avancer le processus de façon constructive.

En outre, le comité note que le ministre des Affaires autochtones et du développement du Nord canadien a reçu de son représentant spécial pour le processus des traités de la C.-B. un rapport qui a été rendu public en mai 2012. Ce rapport et les recommandations qu'il contient pourraient bien aider les Parties et la CTCB à renouveler leur engagement à l'égard du processus, maintenant et à l'avenir.

Afin de contribuer au renouvellement de l'approche suivie pour les négociations sur les traités, le comité incite vivement le gouvernement fédéral à éliminer certains obstacles procéduraux qui nuisent à la conclusion de traités dans le cadre du processus actuel.

Les structures décisionnelles fédérales bureaucratiques et les mandats de négociation limités retardent indûment le processus des traités. Le comité craint par ailleurs que les mandats de négociation, qui exigent que les négociateurs fédéraux obtiennent l'autorisation d'Ottawa à de

³⁰ Ministre Mary Polak, *Témoignages*, 1^{er} février 2012.

³¹ Sophie Pierre, commissaire en chef, *Délibérations*, 25 octobre 2011.

multiples étapes des négociations, entraînent des retards et nuisent à la transparence. L'équité et l'efficacité du processus sont également compromises dans les cas où les négociateurs fédéraux adoptent une approche de négociation sur positions ou une attitude de « tout ou rien ».

Le comité craint que les retards dans le processus des traités n'occasionnent un fardeau financier supplémentaire, principalement sous forme de prêts, aux Premières nations participant au processus. Les traités devraient fournir un puissant avantage financier net aux parties et non occasionner de lourdes dettes aux Premières nations. Le comité appuie fermement la position de la plupart des témoins, selon laquelle les coûts de participation aux négociations des traités sont trop élevés pour bon nombre de Premières nations. Comme l'a expliqué la ministre Polak, les situations où les Premières nations atteignent « des niveaux de dettes qui pourraient surpasser le transfert de capital éventuel ou, du moins, le réduire considérablement » n'incitent pas les Premières nations à adhérer au processus et à y rester.

Les retards dans le cheminement du processus créent aussi des conditions propices à la négociation d'accords provisoires entre le gouvernement de la C.-B. et les Premières nations. Ces accords portent sur diverses questions relatives aux traités, mais ils ne sauraient remplacer les négociations visant la conclusion d'un traité.

Le comité se préoccupe aussi du manque de ressources et de soutien institutionnel offerts aux Premières nations lors des négociations touchant le chevauchement des revendications. Les différends concernant le chevauchement des revendications ont causé et pourraient continuer de causer des retards qui nuisent à la conclusion de traités. Le comité est conscient que les Premières nations doivent recourir à la médiation directe afin de dénouer les questions complexes à ce sujet. La CTCB peut offrir elle-même des services de résolution des différends ou faire appel à un fournisseur, mais on ne sait pas exactement à quelle Partie il incombe en premier lieu de fournir des ressources à cet égard.

Compte tenu des préoccupations exprimées ci-dessus, le comité presse le gouvernement fédéral de se pencher immédiatement sur les questions suivantes et, le cas échéant, de réagir sans tarder et d'établir un plan d'action en conséquence :

- Que les processus décisionnels et les mandats de négociation fédéraux soient révisés pour laisser aux négociateurs fédéraux la latitude nécessaire et le pouvoir de participer à des négociations ouvertes, franches et fondées sur les intérêts avec les Premières nations.
- Que le gouvernement fédéral collabore étroitement avec le gouvernement de la C.-B. et le Sommet des Premières nations afin de déterminer ce dont les Premières nations ont besoin pour résoudre les différends concernant le chevauchement des revendications dans le cadre du processus des traités de la C.-B., ainsi que leurs responsabilités respectives à cet égard.
- Que la CTCB dispose de ressources suffisantes pour offrir elle-même des services de résolution des différends ou faire appel à un fournisseur afin d'aider les Premières nations

à régler leurs différends en matière de chevauchement des revendications dans le cadre du processus des traités de la C.-B.

Nous encourageons vivement les Parties à examiner plus en profondeur, à mesure que s'allongera la liste de traités conclus, la prestation de soutiens institutionnels aux parties concernées par les traités afin de les aider à mettre en œuvre et à gérer leurs relations. La CTCB, qui s'affaire principalement, à l'heure actuelle, à surveiller les négociations complexes sur les traités, pourrait plus tard assumer ce rôle. Le Bureau du commissaire aux traités de la Saskatchewan, même s'il travaille dans des circonstances très différentes, pourrait s'avérer instructif à cet égard parce qu'il facilite le maintien de vues communes aux parties et la bonne mise en œuvre des traités historiques.

Le comité est convaincu que, en renouvelant leur engagement à l'égard de négociations ouvertes, efficaces et fondées sur la bonne volonté, les parties poseront un geste essentiel pour le bon fonctionnement du processus des traités de la C.-B. Pour cette raison, nous demandons que le ministre des Affaires autochtones et du développement du Nord canadien mette régulièrement à jour le comité au sujet des efforts que déploie le gouvernement fédéral pour renouveler, à la lumière des recommandations ci-dessus, son approche relativement aux négociations sur les traités.

ANNEXE A – TÉMOINS

Date de la réunion	Organisation et porte-parole	Mémoire
1er février 2012	<p>Gouvernement de la Colombie-Britannique :</p> <p>L'honorable Mary Polak, ministre des Relations et de la Réconciliation avec les Autochtones ; Steve Munro, sous-ministre des Relations et de la Réconciliation avec les Autochtones.</p> <p>Affaires autochtones et Développement du Nord Canada :</p> <p>Joëlle Montminy, sous-ministre adjointe principale par intérim, Traités et gouvernement autochtone;</p> <p>Anita Boscarior, directrice générale, Négociations – ouest.</p>	<p>X</p>
15 février 2012	<p>Sommet des Premières nations :</p> <p>Grand chef Edward John, membre de l'exécutif politique ;</p> <p>Dan Smith, membre de l'exécutif politique;</p> <p>Chief Douglas White, membre de l'exécutif politique;</p> <p>Howard Grant, directeur général;</p> <p>Nancy Morgan, conseillère juridique.</p>	<p>X</p>