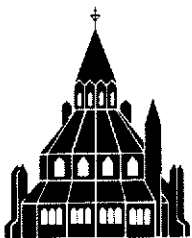


LA REVENDICATION TERRITORIALE À OKA

Patricia Begin
Wendy Moss
Peter Niemczak

Septembre 1990
Révisé en octobre 1992



Bibliothèque
du Parlement

Library of
Parliament

**Service de
recherche**

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA REVENDICATION TERRITORIALE À OKA

Les faits historiques et les événements récents qui ont mené à la crise qui a cours à Kanesatake et à Oka, au Québec, sont complexes; un grand nombre d'entre eux sont liés à une controverse opposant les parties en cause et bon nombre ne sont probablement pas encore connus du public. Le présent document vise simplement à présenter un bref aperçu des faits et des questions en litige.

La communauté mohawk de Kanesatake est située à l'ouest de Montréal, à Oka, au Québec. Elle a une population de 1 549 personnes. Le gouvernement fédéral affirme qu'il cherche à négocier un règlement territorial à Kanesatake depuis 1987. En juillet 1989, les gouvernements fédéral et provincial, l'administration municipale et le conseil de bande créé selon la *Loi sur les Indiens* ont conclu un accord-cadre prévoyant la création d'une réserve en vertu de la *Loi sur les Indiens* dans la région faisant l'objet de la revendication territoriale. En janvier 1990, les mères du clan ont nommé un nouveau chef et un nouveau conseil, qui ont suspendu les négociations. La municipalité d'Oka a alors levé le moratoire qu'elle avait imposé relativement à l'agrandissement du terrain de golf sur les terres en litige et les Mohawks de Kanesatake ont réagi en érigeant une barricade sur une route à vocation récréative. Après que la municipalité d'Oka eut obtenu une injonction pour que soit levée la barricade et qu'elle eut fait appel à la Sûreté du Québec pour faire respecter l'injonction, des membres de ce corps policier sont arrivés sur les lieux le 11 juillet. Selon les comptes rendus des médias, les policiers ont utilisé des gaz lacrymogènes et ont lancé des grenades paralysantes; il s'en est suivi une fusillade pendant laquelle un policier a été tué. La confrontation armée qui en a résulté et qui a opposé les Warriors Mohawks à l'Armée canadienne et à la Sûreté du Québec a duré 78 jours.

HISTORIQUE DE LA REVENDICATION TERRITORIALE À OKA

En 1717, le roi de France a accordé au Séminaire de Saint-Sulpice la Seigneurie du Lac des Deux-Montagnes. En 1841, le Parlement du Bas-Canada a adopté une loi confirmant aux Sulpiciens la propriété de ces terrains. Depuis le XVIII^e, les Indiens d'Oka disent être propriétaires des terres concédées au Séminaire. En 1912, lorsque la cause a été entendue par le Conseil judiciaire du Conseil privé, le chef de la bande indienne d'Oka a affirmé que celle-ci détenait les titres de propriété des terres en litige. Les autorités religieuses ont contesté cette revendication en faisant valoir que tout droit qui aurait pu exister avait été annulé par des mesures gouvernementales remontant aux concessions du roi de France au XVIII^e siècle. Dans son jugement, le Conseil judiciaire du Conseil privé a précisé que la Loi de 1841 confirmait de façon explicite les droits de propriété du Séminaire sur ces terres, et la revendication des Indiens a été rejetée.

En janvier 1975, les Mohawks de Kanesatake, de Kahnawake et d'Akwesasne ont soumis conjointement une revendication territoriale globale aux gouvernements du Canada et du Québec faisant valoir leurs droits sur des terres qui comprenaient la Seigneurie de Saint-Sulpice. Selon la politique fédérale en matière de revendications territoriales, une revendication globale doit être viable sur le plan juridique et il faut démontrer que les terres revendiquées n'ont fait l'objet d'aucun traité et que le droit de propriété des autochtones n'a pas été annulé par une loi; la revendication doit être fondée sur la preuve que ces terres ont été utilisées et occupées de façon continue depuis des temps immémoriaux. La revendication de 1975 a été rejetée par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien. De l'avis du gouvernement, les Mohawks n'étaient pas propriétaires de ces terres depuis des temps immémoriaux et tout titre autochtone qui aurait pu exister a été annulé par des lois historiques.

En juin 1977, les Mohawks ont soumis une revendication territoriale particulière. Une revendication particulière porte essentiellement sur l'administration d'un traité existant, par exemple, des dispositions d'un traité que le gouvernement fédéral n'aurait pas respectées ou des plaintes au sujet de la mauvaise gestion d'avoirs autochtones, y compris des terres. Le règlement des revendications particulières comporte normalement des concessions de terres ou le versement d'une indemnité en espèces. Le gouvernement fédéral a rejeté la revendication

territoriale particulière des Mohawks en octobre 1986, en se fondant sur une opinion du ministère de la Justice selon laquelle le gouvernement fédéral n'avait aucune obligation envers les Mohawks relativement au traitement réservé antérieurement à leurs terres.

Devant le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, des représentants du Long House de la Nation mohawk de Kanesatake ont affirmé que la décision de soumettre les revendications au mécanisme fédéral de règlement des revendications avait été prise par le conseil de bande créé en vertu de la *Loi sur les Indiens* et non par le Long House. C'est l'un des exemples des divergences de vues de ces deux éléments de la communauté mohawk de Kanesatake. Il semble toutefois qu'il y ait entente sur d'importantes questions, comme la revendication au sujet des droits inhérents et préalables au gouvernement autonome et la compétence sur les terres et autres questions critiques.

LA SITUATION ACTUELLE

Peu après les événements du 11 juillet 1990, les policiers ont commencé à bloquer l'approvisionnement en vivres et en médicaments destinés aux résidents mohawks de la communauté de Kanesatake et de la réserve de Kahnawake. Le 26 juillet, devant le mécontentement public général qu'avait suscité cette mesure, le gouvernement du Québec a ordonné aux policiers de lever le blocus.

Le 23 juillet 1990, le sous-ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, M. Harry Swain, lors d'une séance d'information à l'intention des médias sur l'historique du litige territorial à Oka, a qualifié les Warriors mohawks "d'organisation criminelle impliquée dans la contrebande et la possession d'armes illégales qui, tout en poursuivant des activités criminelles fructueuses, croit avec ferveur que son peuple est une nation distincte". Il a affirmé que les Warriors avaient piraté le processus de règlement de cette revendication territoriale, que ce n'était plus la population d'Oka qui menait l'affaire maintenant et que les Warriors n'avaient pas l'approbation de la collectivité, du Longhouse, du gouvernement traditionnel ni de la Confédération iroquoise. Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, M. Tom Siddon, a déclaré, dans une entrevue donnée plus tard la même journée, qu'il ne pensait pas que les Warriors étaient une organisation criminelle et qu'il n'avait pas de preuve qu'ils avaient

piraté le processus de revendication territoriale à Oka. Le lendemain toutefois, en réponse à des questions des médias, M. Siddon a dit qu'il ne congédierait pas M. Swain et il a ajouté: "Je n'aurais peut-être pas employé les mêmes termes que lui, mais les faits parlent d'eux-mêmes". Par la suite, les médias ont rapporté que certains chefs héréditaires s'inquiétaient du fait que les Warriors mohawks ne représentent pas toute la nation mohawk. Selon l'un des porte-parole, les Warriors soumettent des questions de plus large portée qui embrouillent le litige territorial d'Oka.

Le vendredi 27 juillet 1990, le ministre québécois délégué aux Affaires autochtones a offert de retirer tous les policiers des barricades si les autochtones acceptaient de déposer leurs armes. En outre, le gouvernement fédéral a accepté de racheter vingt-deux hectares de terres en litige pour les céder aux Mohawks, de négocier une plus vaste revendication territoriale et de fournir de l'aide financière pour le développement économique et social.

Un négociateur mohawk, Joe Deom, a déclaré le 28 juillet: "Cette terre nous appartient et elle nous a toujours appartenu; je ne comprends donc pas lorsque l'on parle d'acheter des terres". Il a aussi présenté trois conditions devant être respectées avant que les pourparlers ne puissent reprendre entre les Mohawks et le gouvernement: libre accès aux vivres et aux médicaments, libre circulation des chefs spirituels et libre circulation des observateurs internationaux.

Des pourparlers officieux se sont poursuivis de façon intermittente entre le gouvernement du Québec et les Mohawks pendant une autre semaine et, le 8 août 1990, le premier ministre Brian Mulroney a nommé le juge en chef de la Cour supérieure du Québec, Alan B. Gold, à titre de médiateur avec mandat de négocier un accord sur les conditions préalables à des négociations complètes. Le même jour, le premier ministre a aussi annoncé que l'Armée canadienne était à la disposition du gouvernement du Québec si celui-ci en avait besoin.

Le 12 août 1990, le juge Alan Gold, des représentants des Mohawks ainsi que des représentants des gouvernements du Québec et du Canada en sont venus à un accord sur le libre accès des aliments et des médicaments, la libre circulation des chefs spirituels et conseillers des Mohawks et la formation d'une équipe d'observateurs internationaux devant observer les événements pendant les négociations. Deux jours plus tard, le général John de Chastelain, chef

Le 28 août 1990, le général John de Chastelain a annoncé que l'armée démantèlerait les barricades mohawks à Oka et que les soldats feraient usage de la force au besoin. Deux jours plus tard, le premier ministre du Québec, Robert Bourassa, a interrompu les négociations visant le démantèlement pacifique des barricades érigées par les Mohawks et a ordonné à l'armée de procéder à leur démantèlement. Tôt le matin du 1^{er} septembre 1990, après que l'armée eut pris le contrôle de la région occupée par les Mohawks et qu'elle se fut

emparée de la barricade principale, les Warriors mohawks ont été forcés de battre en retraite dans un petit périmètre boisé. L'armée a démantelé les barricades d'Oka le dimanche 2 septembre et, le jour suivant, a avancé vers les positions détenues par les Mohawks, forçant ceux-ci à se retrancher dans un centre de désintoxication.

Lors d'une conférence de presse tenue le 9 septembre 1990, le ministre fédéral de la Justice, M^{me} Kim Campbell, a déclaré: "Les Warriors ne représentant pas les revendications autochtones légitimes mises de l'avant de façon légitime. Ils portent des armes, ils résistent à l'application de la loi et nous ne négocierons pas avec eux. Nous allons discuter uniquement des conditions dans lesquelles doit se faire le dépôt de leurs armes à feu". M^{me} Campbell a par la suite mentionné que la sécurité des Warriors qui accepteraient l'offre d'être placés sous bonne garde, après avoir déposé leurs armes et s'être rendus, serait garantie.

Le jour suivant, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien a dénoncé la présence continuelle de ce qu'il décrivait comme un groupe de Warriors mohawks fortement armés et non respectueux des lois à Oka. Le ministre a également déclaré que le silence des leaders autochtones a, d'une certaine façon, encouragé les Warriors à demeurer à cet endroit pendant toutes ces semaines.

La confrontation armée à Oka a pris fin le 26 septembre 1990 lorsque les Warriors mohawks, ainsi que les femmes et les enfants qui étaient avec eux à l'intérieur du centre de désintoxication, ont accepté de déposer leurs armes et de se mettre sous la garde de l'Armée canadienne. Plus tard dans la soirée ce jour-là, le ministre des Affaires indiennes, M. Tom Siddon, a annoncé qu'il rencontrerait les représentants des Mohawks aussitôt que possible afin d'entreprendre des négociations au sujet des terres qui ont été à l'origine du conflit.

À l'issue de procès, 32 Mohawks ont été reconnus coupables de délits commis durant les affrontements. Les derniers procès ont pris fin le 3 juillet 1992 lorsqu'un jury de la Cour supérieure du Québec a acquitté 34 autres Mohawks de toutes les accusations qui pesaient contre eux, entre autres, obstruction à des policiers dans l'exercice de leurs fonctions, voies de fait, participation à une émeute et possession d'armes dans un but mettant en danger la paix publique.

VUE D'ENSEMBLE DES QUESTIONS TOUCHANT LA POLITIQUE FÉDÉRALE EN MATIÈRE DE REVENDICATIONS TERRITORIALES

Depuis que la Cour suprême du Canada a rendu sa décision dans l'affaire *Calder c. Procureur général de la Colombie-Britannique*, [1973] R.C.S. 313, la notion de titre autochtone a été reconnue comme faisant partie de la *common law* canadienne et la politique adoptée par le gouvernement fédéral a été de négocier les revendications territoriales autochtones qui, de l'avis du ministère fédéral de la Justice, sont suffisamment fondées au regard de la loi pour justifier un règlement à l'amiable. Si une revendication est jugée "valable" et que le ministère des Affaires indiennes accepte d'entreprendre des négociations à ce sujet, c'est ce ministère qui est chargé de négocier un règlement et de consentir des fonds pour la documentation des revendications. Depuis 1973, le gouvernement fédéral établit une distinction entre les "revendications globales" (celles qui sont fondées sur un titre ancestral non éteint) et les "revendications particulières" (celles qui sont fondées du point de vue juridique soit parce que le gouvernement fédéral doit respecter les obligations qu'il a contractées aux termes de traités, soit parce que c'est lui qui administre les avoirs des Indiens, par exemple, les terres des réserves et les fonds de certaines bandes). La politique fédérale actuelle à l'égard des revendications particulières est énoncée dans un document publié en 1982 et intitulé *Dossier en souffrance*. À l'origine, la politique concernant les revendications globales avait été publiée en 1981 dans un document intitulé *En toute justice*. Un nouvel énoncé de politique a par la suite été publié en mars 1987; il modifiait certains aspects de la politique touchant les revendications globales, tout en conservant les aspects les plus fondamentaux de la politique et de ses modalités d'application.

Plusieurs aspects importants des politiques visant ces deux types de revendications n'ont jamais été acceptés comme justes ou raisonnables par les peuples autochtones, par exemple, le fait que le gouvernement fédéral insiste pour qu'un règlement des revendications globales s'accompagne nécessairement de l'abolition du titre ancestral aux termes de la loi, et son insistance à négocier l'autonomie gouvernementale de façon distincte (c'est-à-dire hors du cadre de règlement des revendications territoriales).

Depuis des années, les peuples autochtones n'ont cessé de dénoncer les formalités qu'ils doivent respecter pour soumettre une revendication territoriale et négocier un règlement,

que cette revendication soit de nature particulière ou globale. Ils ont en cela l'appui d'un certain nombre d'organismes bien informés. Un comité de l'Association du Barreau canadien a analysé la politique concernant les affaires autochtones dans un document intitulé *Les droits des autochtones au Canada: Du défi à l'action*. Les membres de l'Association ont adopté ce rapport à leur assemblée annuelle de 1989. Le comité en est arrivé à la conclusion qu'il fallait revoir la politique relative aux revendications territoriales avant de pouvoir entamer des pourparlers constructifs et sérieux. L'extrait qui suit résume bien de nombreuses critiques formulées à l'égard de la politique visant les revendications globales:

Les dirigeants autochtones ont exprimé à maintes reprises leur perception de nombreuses situations de conflit d'intérêts dans lesquelles la Direction générale des revendications particulières peut se trouver. Tout d'abord, le MAIN, qu'on considère être la cause de plusieurs des revendications déposées, est responsable d'en évaluer la "validité". Ensuite, ce même ministère contrôle l'accès à la procédure et au financement. Enfin, le ministère agit comme défenseur du gouvernement fédéral lors de la négociation des ententes relatives aux compensations avec les Indiens requérants. De surcroît, le ministère a également des responsabilités fiduciaires envers les Indiens pour protéger "les Indiens et les terres réservées aux Indiens", en vertu du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*."

(*Les droits des autochtones au Canada: Du défi à l'action*, p. 61 et 62.)

Un certain nombre d'organismes qui, ces dernières années, ont examiné la politique fédérale en matière de revendications territoriales se sont intéressés plus particulièrement au processus et aux problèmes qu'il soulève, notamment à cause des conflits d'intérêts possibles et des progrès extrêmement lents dans le règlement des deux types de revendications. Certaines revendications font l'objet de négociations depuis plus de quinze ans. (Voir l'annexe pour connaître le statut des revendications particulières et globales.) Plusieurs groupes, dont de nombreuses organisations autochtones, estiment qu'on pourrait accélérer et rendre beaucoup plus équitable le processus de règlement des revendications territoriales, notamment dans le cas des revendications particulières, si l'on faisait intervenir à certains égards une tierce partie neutre. Nombre d'organismes, dont le dernier en liste est l'Association du

Barreau canadien, ont recommandé la création d'un organisme quasi judiciaire qui rendrait des décisions au sujet des revendications territoriales particulières. Quant aux revendications globales, elles se prêtent moins à ce genre de démarche; un règlement acceptable pourrait dépendre d'un certain nombre de questions complexes, tel le genre de législation qui sera appliquée sur le territoire visé par le règlement, qui sont davantage du ressort de l'autorité politique. Au fil des ans, certains ont toutefois recommandé la création d'un organisme indépendant qui se chargerait d'attribuer aux groupes présentant des revendications globales les fonds devant les aider à documenter leurs revendications et à se préparer en vue des négociations. La question du financement a surgi récemment dans le cadre des négociations avec les Dénés et les Métis des Territoires du Nord-Ouest.

Au Canada, les propositions préconisant la création de commissions chargées d'examiner les revendications et d'autres formes de participation de tierces parties ne datent pas d'hier. Ainsi, des comités mixtes du Sénat et de la Chambre des communes ont, de 1946 à 1948 et de 1959 à 1961, recommandé la création d'une Commission d'étude des revendications des Indiens. Un projet de loi visant à établir cette commission, qui n'aurait eu qu'un rôle consultatif, a été déposé à deux reprises, mais est mort au Feuilleton tant en 1963 qu'en 1965. Une Commission d'étude des revendications des Indiens a finalement été créée en 1969, constituée d'un seul commissaire, M. Lloyd Barber. Considérée par les organisations autochtones comme n'ayant aucun pouvoir et étant, par conséquent, inefficace, elle a finalement été démantelée. En 1979, M. Gérard La Forest, C.R. (maintenant juge à la Cour suprême du Canada) a fait une étude du Bureau des revendications autochtones (le prédécesseur de la Direction générale des revendications particulières et de la Direction générale des revendications globales du ministère des Affaires indiennes). M. La Forest a alors souligné le manque d'objectivité et d'indépendance du ministère dans le processus de règlement des revendications et il a recommandé l'établissement d'un tribunal indépendant qui se prononcerait sur ces revendications⁽¹⁾.

(1) Vic Savino. *The "Blackhole" of Specific Claims in Canada - Need It Take Another 500 Years?*, document présenté à l'occasion de la conférence sur les questions territoriales autochtones organisée par l'Association du Barreau canadien, avril 1989.

L'Assemblée des premières nations a affirmé que, en raison des frustrations découlant de l'absence de réforme dans le règlement des revendications territoriales et dans d'autres domaines, elle avait adopté une stratégie d'"action directe" (contestations devant les tribunaux et mesures de protestation non violentes) pour amener le gouvernement à la table des négociations⁽²⁾.

D'autres observateurs ont fait remarquer que les autochtones recourent de plus en plus souvent à la désobéissance civile pour faire valoir leurs revendications territoriales et les questions connexes d'autonomie gouvernementale. Dans son rapport de 1988 (cité précédemment), un comité de l'Association du Barreau canadien a commenté en ces termes la question de la désobéissance civile:

Le public, aussi bien que les collectivités autochtones, ont porté beaucoup plus d'attention dernièrement aux actes de désobéissance civile. C'est toujours là une option claire à la disposition des personnes qui se sentent désillusionnées par le régime juridique et incapables de modifier les politiques gouvernementales en vigueur par d'autres moyens. C'est aussi une façon pour les collectivités autochtones de participer activement et collectivement aux revendications, de sorte qu'elles aient l'impression de pouvoir influencer leur propre avenir. (*Les droits des autochtones: Du défi à l'action*, p. 26).

(2) *Drumbeat, Anger and Renewal in Indian Country*, Toronto, Bryce Richardson (éd.), Summerhill Press et Assemblée des premières nations, 1989, p. 6 et 7.

SITUATION DES REVENDICATIONS TERRITORIALES AUTOCHTONES
(fondé sur des renseignements reçus du
ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)

REVENDICATIONS GLOBALES (EN SEPTEMBRE 1992)

Revendications réglées

4

- Cris et Inuit (Québec)
- Naskapi (Québec)
- Inuvialuit (T. N.-O.)
- Conseil de la Tribu Gwich'in (T. N.-O.)

Revendications en voie de négociation

7

- Conseil de la Tribu Nisga
- Association Inuit du Labrador
- Conseil Attikamek Montagnais
- Fédération Tungavik de Nunavut
- Conseil des Indiens du Yukon
- Association des Innu (Naskapi Montagnais)
- Conseil de la Tribu Sahtu

Revendications acceptées

22

Demandes de revendications à l'étude

9

Demandes de revendications rejetées

4

REVENDICATIONS PARTICULIÈRES (AU 30 MARS 1990)

Revendications réglées

- Règlements conclus 66
- Rejets 48
- Litiges 28
- Renvois à une autre instance administrative 72
- Fermeture de dossiers 52

Nombre total de revendications réglées 266

Revendications en voie de traitement

- À l'étude à la D.G. des revendications particulières 354
- En négociation 62

Nombre total de revendications en voie de traitement 416

Nombre total de revendications présentées à ce jour par les bandes 682

