



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

ENJEUX LIÉS AUX COMMUNAUTÉS DES PREMIÈRES NATIONS QUI N'ONT PAS DE TERRES DE RÉSERVE

Rapport du Comité permanent des affaires autochtones
et du Nord

Terry Sheehan, président

JUIN 2026
45^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Les délibérations de la Chambre des communes et de ses comités sont mises à la disposition du public pour mieux le renseigner. La Chambre conserve néanmoins son privilège parlementaire de contrôler la publication et la diffusion des délibérations et elle possède tous les droits d'auteur sur celles-ci.

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

Aussi disponible sur le site Web de la Chambre des communes à l'adresse suivante : www.noscommunes.ca

**ENJEUX LIÉS AUX COMMUNAUTÉS DES
PREMIÈRES NATIONS QUI N'ONT PAS DE
TERRES DE RÉSERVE**

**Rapport du Comité permanent
des affaires autochtones et du Nord**

**Le président
Terry Sheehan**

JUIN 2026

45^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION

AVIS AU LECTEUR

Rapports de comités présentés à la Chambre des communes

C'est en déposant un rapport à la Chambre des communes qu'un comité rend publiques ses conclusions et recommandations sur un sujet particulier. Les rapports de fond portant sur une question particulière contiennent un sommaire des témoignages entendus, les recommandations formulées par le comité et les motifs à l'appui de ces recommandations.

COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES AUTOCHTONES ET DU NORD

PRÉSIDENT

Terry Sheehan

VICE-PRÉSIDENTS

Jamie Schmale

Marilène Gill

MEMBRES

Jaime Battiste

Philip Earle

Will Greaves

Brendan Hanley

Lori Idlout

Ginette Lavack

Eric Melillo

Billy Morin

Bob Zimmer

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Frank Caputo

Paul Connors

Garnett Genuis

Sébastien Lemire

William Stevenson

GREFFIER DU COMITÉ

Graeme Truelove

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Brittany Collier, analyste

Antoine Csuzdi-Vallée, analyste

LE COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES AUTOCHTONES ET DU NORD

a l'honneur de présenter son

CINQUIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, le Comité a étudié des enjeux liés aux communautés autochtones reconnues par le gouvernement fédéral qui n'ont pas d'assise territoriale, de statut de réserve ou de traité moderne et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES RECOMMANDATIONS	1
ENJEUX LIÉS AUX COMMUNAUTÉS DES PREMIÈRES NATIONS QUI N'ONT PAS DE TERRES DE RÉSERVE	5
Introduction	5
Aperçu des Premières Nations sans terres de réserve	7
Politiques et processus fédéraux	12
Reconnaissance fédérale des bandes des Premières Nations	13
Revendications particulières	16
Ajouts aux réserves	16
Communication d'information pour appuyer les Premières Nations sans terres de réserve	24
Conclusion	25
ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS	27
ANNEXE B : LISTE DES MÉMOIRES	29
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	31

LISTE DES RECOMMANDATIONS

À l'issue de leurs délibérations, les comités peuvent faire des recommandations à la Chambre des communes ou au gouvernement et les inclure dans leurs rapports. Les recommandations relatives à la présente étude se trouvent énumérées ci-après.

Recommandation 1

Que Services aux Autochtones Canada publie sur son site Web la version la plus récente de la Politique sur la constitution de nouvelles bandes et le fusionnement de bandes ainsi que les étapes à suivre pour présenter une proposition en vue de la création d'une nouvelle bande des Premières Nations, accompagnées toutes deux de résumés en langage clair traduits en langues autochtones.

15

Recommandation 2

Que Services aux Autochtones Canada présente au Comité, d'ici le 30 septembre 2026, un rapport sur toute initiative visant à réviser la Politique sur la constitution de nouvelles bandes et le fusionnement de bandes, y compris la participation des Premières Nations à ce processus.

15

Recommandation 3

Que Services aux Autochtones Canada et Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada procèdent à un examen de toutes les propositions d'ajouts aux réserves présentées par les Premières Nations qui sont reconnues par le gouvernement fédéral et n'ont pas de terres de réserve, dressent la liste des obstacles connus pour chaque Première Nation visée et rendent compte au Comité des résultats de cette analyse d'ici le 30 septembre 2026.

22

Recommandation 4

Que Services aux Autochtones Canada et Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada collaborent avec les Premières Nations reconnues par le gouvernement fédéral qui ne possèdent pas de terres de réserve afin d'élaborer un plan d'action prévoyant un processus dédié et accéléré de création de réserves, spécifiquement destiné aux Premières Nations ne disposant d'aucune terre de réserve, comprenant un financement ciblé pour une participation significative, un financement dédié pour soutenir les communautés autochtones reconnues par le gouvernement fédéral, mais dépourvues de statut de réserve dans l'acquisition de terres, la gestion des terres et la réalisation des procédures administratives nécessaires pour obtenir le statut de réserve, des échéances claires, des résultats mesurables et un soutien au renforcement des capacités dirigé par les Premières Nations à chaque étape du processus afin de garantir que les résultats reflètent leurs priorités locales et leur développement autodéterminé; et que les ministères rendent compte chaque année de la mise en œuvre du plan et de la situation des inégalités auxquelles sont confrontées les Premières Nations sans statut de réserve au Comité permanent des affaires autochtones et du Nord en 2027 et 2028.

22

Recommandation 5

Que Services aux Autochtones Canada et Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada élaborent un guide détaillé et accessible au public décrivant les responsabilités précises de toutes les parties concernées à chaque étape du processus d'ajouts aux réserves.

23

Recommandation 6

Que Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada entament immédiatement des négociations avec les provinces et territoires concernant les communautés des Premières Nations reconnues par le gouvernement fédéral qui n'ont pas accès au statut de réserve, y compris, mais sans s'y limiter, la Première Nation de Wolf Lake et la Long Point First Nation, dans le but de leur permettre d'obtenir le statut de réserve si elles le souhaitent.

23

Recommandation 7

Que Services aux Autochtones Canada et Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada fournissent au Comité permanent des affaires autochtones et du Nord des informations détaillées sur tous les processus, programmes et critères fédéraux disponibles pour les communautés cherchant à obtenir le statut de réserve, y compris les exigences d’admissibilité, les montants de financement, les échéanciers et tout obstacle rencontré; et que ces informations soient mises à jour annuellement en 2026, 2027 et 2028.

23

Recommandation 8

Que le gouvernement fédéral révise et ajuste ses politiques et processus d’octroi du statut de réserve afin d’assurer leur alignement avec les engagements du Canada en vertu de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, notamment en ce qui concerne le droit aux terres, territoires et à l’autodétermination des communautés dépourvues de terres de réserve.

23

Recommandation 9

Que Services aux Autochtones Canada, avec le consentement des Premières Nations concernées, publie et tienne à jour sur son site Web une liste actualisée des Premières Nations reconnues par le gouvernement fédéral qui ne possèdent pas de terres de réserve, y compris, le cas échéant, la désignation de leur assise territoriale, et mette régulièrement cette information à jour à mesure que des changements surviennent et que le consentement des Premières Nations concernées est obtenu.

24



ENJEUX LIÉS AUX COMMUNAUTÉS DES PREMIÈRES NATIONS QUI N'ONT PAS DE TERRES DE RÉSERVE

INTRODUCTION

Les relations des peuples autochtones avec la terre sont au cœur de leur identité et transparaissent dans leurs cultures, leurs langues et leurs formes de gouvernance. Les Premières Nations vivaient sur leurs territoires traditionnels des milliers d'années avant l'arrivée des Européens. Les enfants issus de relations entre des membres des Premières Nations et des commerçants de fourrures européens sont devenus les Métis, un peuple qui a également établi des liens avec certains territoires. Dans son rapport de 2024 intitulé « *Nous appartenons à la terre* » : la restitution des terres aux nations autochtones, le Comité permanent des affaires autochtones et du Nord de la Chambre des communes explique que :

La terre est au cœur de l'identité, de la culture, des langues, de la gouvernance et des lois autochtones. Elle constitue un élément essentiel du respect des droits des Autochtones, dont le droit à l'autodétermination. Au fil de l'histoire du Canada, les Nations autochtones ont été dépouillées de leurs terres, ce qui continue d'avoir des répercussions sur leur santé, leur bien-être, leur gouvernance, leur culture et leur mode de vie. Par le passé, les populations autochtones ont été exclues de l'économie canadienne et n'ont tiré que peu d'avantages de l'exploitation de leurs terres¹.

Ce rapport précise aussi que « [l]es Nations autochtones ont été dépossédés de leurs terres à divers moments de l'histoire du Canada et sont toujours aux prises avec la dépossession de terres² », ajoutant que « [l]es Premières Nations ont été écartées des possibilités économiques et isolées de l'économie canadienne lorsqu'elles ont été forcées de vivre dans des réserves³ ». Dans la *Loi sur les Indiens*, les réserves sont définies comme des parcelles de terrain qui ont été mises de côté par la Couronne pour l'usage et au profit d'une Première Nation. Les terres des réserves sont toutefois la propriété de la Couronne

1 Chambre des communes, Comité permanent des affaires autochtones et du Nord (INAN), « *Nous appartenons à la terre* » : la restitution des terres aux Nations autochtones, Quatorzième rapport, mai 2024, p. 1.

2 *Ibid.*, p. 11.

3 *Ibid.*, p. 26.



fédérale⁴. La *Loi sur les Indiens* contient des dispositions relatives aux terres de réserve. Entre autres, elle prévoit une exonération fiscale pour les biens personnels des membres des Premières Nations inscrits qui se trouvent dans les réserves ou les revenus gagnés par ceux-ci dans certaines circonstances (article 87), et elle interdit l'utilisation des terres de réserve à titre de garantie (article 89)⁵. De nos jours, de nombreuses Premières Nations disposent de terres de réserve, mais ce n'est pas le cas de toutes.

Les Premières Nations sans terres de réserve ont de la difficulté à accéder à de nombreux programmes fédéraux, à profiter de débouchés économiques, à maintenir les liens de leur communauté avec la terre et à revitaliser leur culture et leur langue⁶. Services aux Autochtones Canada (SAC) qualifie les Premières Nations qui ne possèdent pas de terres de réserve de Nations « sans territoire ». Cependant, la cheffe Lisa Robinson, de la Première Nation de Wolf Lake, a rappelé au Comité que :

Nous ne sommes pas sans territoire. Nous avons toujours eu notre territoire, le territoire que notre peuple a occupé et gouverné et dont il a pris soin depuis bien avant la Confédération. Nous sommes sans réserve parce que le Canada n'a pas rempli son obligation de prévoir des terres de réserve⁷.

Par conséquent, dans le présent rapport, l'expression « Premières Nations sans terres de réserve » est utilisée pour décrire la situation à laquelle font face certaines Premières Nations.

Depuis de nombreuses années, les Premières Nations sans terres de réserve font des démarches pour en obtenir en s'engageant dans divers processus fédéraux. Le Comité a étudié les mécanismes de restitution des terres aux peuples autochtones dans son rapport de 2024. Il n'a cependant pas étudié en profondeur, à ce moment, la situation particulière des Premières Nations sans terres de réserve.

Le 24 novembre 2025, le Comité a donc adopté la motion suivante :

Que, conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité entreprenne une étude sur les enjeux liés aux communautés autochtones reconnues par le gouvernement fédéral qui n'ont pas d'assise territoriale ou de statut de réserve, ainsi que ceux des nations autochtones

4 [Loi sur les Indiens](#), L.R.C., 1985, ch. I-5, par 2(1).

5 *Ibid.* art. 87 à 89.

6 Voir, par exemple : INAN, [Témoignages](#), 3 février 2026, 1210 (Céline Cassivi, cheffe, Nation Micmac de Gespeg); INAN, [Témoignages](#), 3 février 2026, 1220 (Lisa Robinson, cheffe, Première Nation de Wolf Lake).

7 INAN, [Témoignages](#), 3 février 2026, 1220 (Lisa Robinson, cheffe, Première Nation de Wolf Lake).

reconnues par le gouvernement fédéral qui n'ont pas de traité moderne. L'étude devra examiner de quelle manière les autorités fédérales peuvent reconnaître et accélérer les processus de mise en œuvre; que le Comité consacre un minimum de quatre (4) séances à la présente étude et qu'il fasse rapport de ses conclusions et recommandations à la Chambre⁸.

Dans le cadre de son étude, le Comité a accueilli les témoignages de Premières Nations aux expériences diverses, y compris certaines n'ayant pas de terres de réserve. Il a également reçu des mémoires de Premières Nations sans terres de réserve. Le Comité tient à remercier tous les témoins qui ont participé à cette étude.

S'appuyant sur le rapport de 2024 du Comité, le présent rapport met l'accent sur les défis rencontrés par les Premières Nations sans terres de réserve et propose des solutions pour remédier à ce problème de longue date. La première partie dresse un portrait du contexte historique et moderne expliquant la situation des Premières Nations sans terres de réserve. Puis, le rapport traite des politiques et processus fédéraux mentionnés par les Premières Nations qui tentent d'obtenir des terres de réserve, notamment de la reconnaissance fédérale, des revendications particulières et des ajouts aux réserves. Le rapport porte ensuite sur l'accès aux renseignements qui pourraient aider les Premières Nations sans terres de réserve à travailler ensemble.

APERÇU DES PREMIÈRES NATIONS SANS TERRES DE RÉSERVE

Comme l'ont souligné les témoins, plusieurs Premières Nations reconnues par le gouvernement fédéral n'ont pas de terres de réserve pour diverses raisons, souvent liées à des circonstances historiques précises et diverses⁹. L'histoire des relations entre les Premières Nations et le Canada permet de comprendre pourquoi certaines Premières Nations n'ont toujours pas de terres de réserve.

Après les années 1850, les traités historiques entre les Premières Nations et la Couronne comportaient souvent des dispositions relatives à la création de réserves. Or, il est arrivé que les commissaires chargés de négocier les traités oublient certaines Premières Nations, qui n'ont donc pas reçu les terres de réserve promises¹⁰. Dans d'autres cas, l'absence de

8 INAN, *Procès-verbal*, 24 novembre 2025.

9 INAN, *Témoignages*, 3 février 2026, 1205 (Linda Debassige, cheffe du grand conseil, Nation Anishinabek, Assemblée des Premières Nations); INAN, *Mémoire*, Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador, p. 1.

10 INAN, *Témoignages*, 3 février 2026, 1205 (Linda Debassige, cheffe du grand conseil, Nation Anishinabek, Assemblée des Premières Nations).



terres de réserve est liée à des relocalisations forcées et à l'exploitation des ressources. Le chef Steeve Mathias, de la Long Point First Nation, a déclaré au Comité que sa Première Nation, aujourd'hui située à Winneway, près du lac Simard dans l'ouest du Québec, se trouvait à l'origine plus à l'ouest, à Kakinwawigak, également appelé lac des Quinze. Cependant, la construction de barrages hydroélectriques au début du XX^e siècle a inondé le territoire et contraint la Long Point First Nation à déménager à deux reprises, pour finalement s'installer à son emplacement actuel¹¹. Des recherches historiques menées par la Long Point First Nation ont montré que leur ancien chef avait envoyé des lettres au gouvernement fédéral en 1906, avant l'inondation de leurs terres, pour demander des terres de réserve. Dans son mémoire, la Long Point First Nation soutient que, de 1911 à 1913, le ministère des Affaires indiennes s'est renseigné sur la disponibilité de terres afin de créer une réserve pour la Première Nation au lac Keewagama (aujourd'hui le lac Preissac), mais que le gouvernement du Québec avait refusé de céder ces terres en raison de permis de coupes de bois¹².

Dans son mémoire, la Long Point First Nation explique qu'en 1959, conformément à des lettres patentes délivrées par le gouvernement du Québec, les missionnaires oblats ont acquis, à des fins religieuses et éducatives, 116 acres de terrain dans l'actuelle Winneway, là où la communauté est établie à ce jour¹³. Cependant, les lettres patentes empêchaient la vente, la location, le don ou le transfert des terres sans le consentement préalable du gouvernement du Québec¹⁴. Une partie des terres de la Long Point First Nation s'étend aussi sur des terres de la Couronne provinciale sous l'autorité du gouvernement du Québec¹⁵. Selon le mémoire soumis au Comité par la Long Point First Nation,

[c]e cadre juridique garantissait que, bien que ces lots soient situés sur notre territoire non cédé et aient été longtemps occupés par notre communauté, ils ne pouvaient ni être transférés ni vendus par les Oblats. Concrètement, ce régime a délibérément empêché toute possibilité pour la LPFN [Long Point First Nation] d'acquiescer, de protéger ou d'exercer un contrôle sur une assise territoriale, ancrant notre exclusion historique de l'autorité décisionnelle sur des terres fondamentales pour notre identité, notre gouvernance et notre survie¹⁶.

11 INAN, *Mémoire*, Long Point First Nation, p. 1.

12 *Ibid.*, p. 7.

13 INAN, *Témoignages*, 3 février 2026, 1215, 1220 (Steeve Mathias, chef, Long Point First Nation); et INAN, *Mémoire*, Long Point First Nation, p. 4.

14 INAN, *Mémoire*, Long Point First Nation, p. 4.

15 *Ibid.*, p. 4–5.

16 *Ibid.*, p. 4.

La Long Point First Nation a décrit plusieurs accords conclus au fil des ans par les Oblats, le gouvernement du Québec, le gouvernement fédéral et des tiers pour développer les terrains, notamment pour la construction d'une crèche et d'un dispensaire¹⁷. Le gouvernement du Québec a également autorisé Services aux Autochtones Canada à construire une école, à prolonger des rues résidentielles et à aménager un site de traitement des eaux usées sur des terres de la Couronne adjacentes¹⁸. Or, comme l'indique le mémoire,

[b]ien que certaines de ces initiatives aient été présentées comme étant entreprises dans notre « intérêt », avec l'objectif déclaré d'améliorer les infrastructures ou de fournir des services à notre communauté, elles ont néanmoins été conçues, négociées et mises en œuvre sans notre implication, notre consentement ou notre pouvoir de décision. De ce fait, des décisions fondamentales touchant nos terres et notre communauté ont été prises en notre nom par des tiers, perpétuant une approche paternaliste et coloniale qui a exclu la LPFN [Long Point First Nation] du contrôle de son propre développement¹⁹.

La Long Point First Nation a expliqué qu'en 2023, les Oblats ont abandonné les terrains; le gouvernement du Québec en est désormais propriétaire. Aujourd'hui, la Long Point First Nation n'a toujours pas d'assise territoriale ayant le statut officiel de réserve, un problème sur lequel elle travaille depuis le début du XX^e siècle²⁰.

De même, la cheffe Lisa Robinson, de la Première Nation de Wolf Lake, a déclaré au Comité que sa communauté, située dans l'ouest du Québec, à Hunter's Point, demande depuis plus de 200 ans au Canada de lui attribuer des terres de réserve, sans succès. Des négociations sont en cours, mais aucun accord n'a été conclu à ce jour. Selon la cheffe Lisa Robinson, « [l]orsque les mécanismes sur lesquels le Canada s'appuie, qu'il s'agisse de négociations ou de processus judiciaires, s'étendent sur de nombreuses années sans donner de résultats tangibles, le mécanisme lui-même devient un substitut à la justice²¹ ».

Les Premières Nations sans réserve subissent des conséquences préjudiciables. Dans son mémoire, l'Assemblée des Premières Nations du Québec-Labrador (APNQL) a écrit qu'« [u]n territoire n'est pas un privilège; il constitue une condition essentielle à l'exercice des droits inhérents protégés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*²² ».

17 *Ibid.*, p. 5.

18 *Ibid.*

19 *Ibid.*, p. 6.

20 *Ibid.*, p. 6.

21 INAN, *Témoignages*, 3 février 2026, 1220 (Lisa Robinson, cheffe, Première Nation de Wolf Lake).

22 INAN, *Mémoire*, Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador, p. 2.



L'APNQL soutient que les Premières Nations sans assise territoriale deviennent des « étrangers, locataires et parfois exilés dans les terres qui sont intrinsèquement les [leurs]²³ ». Elle affirme que l'absence de reconnaissance territoriale nuit à la relation de gouvernement à gouvernement que les Premières Nations entretiennent avec la Couronne²⁴. L'APNQL souligne aussi que ces réalités sont contraires à la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* qui a été confirmée comme « un instrument international universel en matière de droits de la personne qui trouve application en droit canadien²⁵ ». Le mémoire souligne l'article 26 de la Déclaration, qui précise que les peuples autochtones ont le droit aux terres, territoires et ressources « qu'ils possèdent et occupent traditionnellement ou qu'ils ont utilisés ou acquis » et que les États doivent accorder reconnaissance et protection juridiques à ces terres, territoires et ressources²⁶.

De plus, les Premières Nations sans terres de réserve peuvent se heurter à des difficultés endémiques lorsqu'il s'agit de maintenir certains aspects essentiels de la vie et du développement communautaires, comme leur langue et culture. La cheffe Céline Cassivi, de la Nation Micmac de Gespeg, a déclaré au Comité qu'en l'absence de terres de réserve, les membres de sa nation étaient dispersés sur un vaste territoire, ce qui nuisait à la transmission de la langue, de la culture et des traditions²⁷. Elle a ajouté qu'aucun membre de la Nation Micmac de Gespeg ne parle aujourd'hui la langue mi'gmaq²⁸. Dans la même veine, la cheffe Lisa Robinson a décrit en termes frappants les effets de l'absence de terres de réserve sur l'identité de la Première Nation de Wolf Lake :

La génération actuelle des [A]înés est la dernière à avoir connu Wolf Lake en tant que communauté réunie sur son propre territoire. Au fur et à mesure qu'ils décèdent, leurs connaissances irremplaçables, la continuité et l'histoire vivante sont perdues. Aucun règlement futur ne peut rétablir ce qui a disparu à cause des retards. À ce stade, le temps lui-même cause du tort²⁹.

Elle a souligné que les familles ont été contraintes de vivre en étant éloignées parce qu'elles ne pouvaient pas vivre sur le même territoire³⁰. Certaines familles sont même

23 *Ibid.*

24 *Ibid.*

25 [Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones](#), L.C. 2021, ch. 14, art. 4.

26 [Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones](#), 2007, article 26.

27 INAN, [Témoignages](#), 3 février 2026, 1210 (Céline Cassivi, cheffe, Nation Micmac de Gespeg).

28 *Ibid.*, 1235.

29 INAN, [Témoignages](#), 3 février 2026, 1220 (Lisa Robinson, cheffe, Première Nation de Wolf Lake).

30 *Ibid.*; INAN, [Mémoire](#), Première Nation de Wolf Lake, p. 4.

devenues membres de Premières Nations voisines afin d'obtenir un logement, un emploi et des services qui n'étaient pas disponibles à Wolf Lake³¹.

Le Comité a entendu que la participation à de nombreux programmes fédéraux est subordonnée à la résidence dans une réserve. Des témoins ont expliqué que cette condition empêchait leurs membres d'avoir accès aux programmes fédéraux pourtant destinés aux Premières Nations³². La cheffe Céline Cassivi a souligné qu'avant que sa communauté n'obtienne des terres de réserve en décembre 2025, ses membres n'avaient accès qu'à trois programmes de financement fédéraux, contre 27 pour les autres communautés des Premières Nations³³. De plus, pendant la pandémie de COVID-19, sa communauté a reçu très peu d'aide financière fédérale, car elle ne disposait pas de terres de réserve. L'APNQL a ajouté que les programmes réservés aux Premières Nations vivant dans des réserves limitent la capacité des Premières Nations sans terres de réserve d'exercer leur droit inhérent à l'autodétermination³⁴.

Les témoins ont également parlé des problèmes de développement économique auxquels font face les Premières Nations sans terres de réserve. Ils ont fait valoir qu'une assise territoriale est essentielle aux Premières Nations, car elle leur permet de créer une base économique pour leurs membres³⁵. Ils ont ajouté qu'en l'absence de terres de réserve et d'accès aux programmes fédéraux dont l'admissibilité est fondée sur la résidence dans une réserve, les Premières Nations ne peuvent pas subvenir adéquatement aux besoins en matière de logement et d'infrastructures de la communauté³⁶. La cheffe Lisa Robinson a informé le Comité que des membres de sa Première Nation avaient « quitté Wolf Lake pour s'établir au sein de communautés voisines, dans l'espoir d'accéder à davantage de programmes et de services³⁷ ». Dans son mémoire, la Long Point First Nation souligne également que l'absence de terres de réserve pose des problèmes de sécurité publique. Selon le mémoire, les chevauchements de compétences et l'incertitude juridique entourant les titres de propriété, étant donné que de nombreux bâtiments ont été

31 INAN, *Mémoire*, Première Nation de Wolf Lake, p. 6.

32 *Ibid.*; INAN, *Témoignages*, 3 février 2026, 1210 (Céline Cassivi, cheffe, Nation Micmac de Gespeg); INAN, *Mémoire*, Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador, p. 2.

33 INAN, *Témoignages*, 3 février 2026, 1210 (Céline Cassivi, cheffe, La Nation Micmac de Gespeg).

34 INAN, *Mémoire*, Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador, p. 2.

35 INAN, *Témoignages*, 3 février 2026, 1230 (Lisa Robinson, cheffe, Première Nation Wolf Lake); INAN, *Témoignages*, 3 février 2026, 1245 (Steeve Mathias, chef, Long Point First Nation).

36 INAN, *Témoignages*, 3 février 2026, 1205 (Linda Debassige, cheffe du grand conseil, Nation Anishinabek, Assemblée des Premières Nations); INAN, *Témoignages*, 3 février 2026, 1220 (Lisa Robinson, cheffe, Première Nation de Wolf Lake).

37 INAN, *Témoignages*, 3 février 2026, 1235 (Lisa Robinson, cheffe, Première Nation de Wolf Lake).



construits sans autorisation officielle de la province, empêchent l'application des règlements communautaires relatifs à des questions telles que le logement.

S'appuyant sur les témoignages des intervenants, la prochaine section examine les politiques et les processus fédéraux, plus particulièrement en ce qui concerne la reconnaissance fédérale des bandes des Premières Nations, les revendications particulières, les ajouts aux réserves et la communication d'information afin de soutenir les Premières Nations sans terres de réserve.

POLITIQUES ET PROCESSUS FÉDÉRAUX

Les témoins ont décrit la restitution des terres aux Premières Nations comme étant essentielle à la réconciliation, au redressement des injustices et au respect des droits des Autochtones³⁸. Les Premières Nations sans terres de réserve ont entrepris diverses démarches pour obtenir une assise territoriale, passant notamment par les processus fédéraux de reconnaissance des bandes des Premières Nations et de création de réserves. L'APNQL a déclaré que les communautés des Premières Nations « tentent depuis des décennies de résoudre des questions territoriales non réglées, mais se heurtent à des retards administratifs répétés, des mandats changeants, des incertitudes et des processus fédéraux instables³⁹ ». D'après la cheffe du grand conseil Linda Debassige, le processus de restitution des terres est « douloureusement lent », et le Canada n'a pas la volonté politique d'agir plus rapidement en ce sens⁴⁰. La cheffe de la Première Nation de Wolf Lake Lisa Robinson a également fait des observations sur la lenteur des processus fédéraux et le manque de volonté politique, soulignant que :

Le gouvernement a montré qu'il peut agir rapidement quand il le souhaite, mais lorsqu'il s'agit de réconciliation et d'octroi d'un territoire à une Première Nation historique, on nous dit que le système est inflexible [...] Que la Première Nation de Wolf Lake n'ait pas de réserve n'est pas un accident. C'est un choix qui peut et qui doit être corrigé⁴¹.

38 INAN, *Témoignages*, 3 février 2026, 1205 (Linda Debassige, cheffe du grand conseil, Nation Anishinabek, Assemblée des Premières Nations); INAN, *Mémoire*, Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador, p. 1–3; INAN, *Témoignages*, 3 février 2026, 1240 (Lisa Robinson, cheffe, Première Nation de Wolf Lake); INAN, *Mémoire*, Long Point First Nation, p. 14.

39 INAN, *Mémoire*, Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador, p. 2.

40 INAN, *Témoignages*, 3 février 2026, 1205 (Linda Debassige, cheffe du grand conseil, nation Anishinabek, Assemblée des Premières Nations).

41 INAN, *Témoignages*, 3 février 2026, 1225 (Lisa Robinson, cheffe, Première Nation de Wolf Lake).

La Long Point First Nation a commenté la responsabilité qui incombe aux Premières Nations de justifier la création d'une réserve :

Malgré la complexité du dossier, entièrement imputable à l'État, nous devons porter le fardeau de le démêler. Les gouvernements provincial et fédéral traitent cela comme une question de politique et de procédure, tandis que les conflits de compétences nous laissent spectateurs du jeu que se livrent les deux Couronnes en « se renvoyant la balle ». Pour notre communauté, toutefois, les conséquences sont immédiates et concrètes⁴².

Comme il a été mentionné plus haut, le Comité a entendu que les retards perpétuels dans la restitution des terres continuent de nuire à l'identité, à la continuité culturelle, à l'autodétermination et à la cohésion communautaire des Premières Nations⁴³. La section suivante décrit la participation des Premières Nations aux processus fédéraux de reconnaissance et d'accès aux terres de réserve, ce qui a été largement abordé dans les témoignages.

Reconnaissance fédérale des bandes des Premières Nations

Les Premières Nations qui souhaitent obtenir des terres de réserve en passant par des processus fédéraux doivent d'abord être reconnues par le gouvernement canadien en vertu de la *Loi sur les Indiens*⁴⁴. L'APNQL a déclaré que « [l]'exigence voulant que les Premières Nations soient "reconnues au niveau fédéral" reflète un héritage colonial où nos identités et nos droits sont validés par un gouvernement externe plutôt que par notre propre statut en tant que Nations⁴⁵ ».

En vertu du paragraphe 17(1) de la *Loi sur les Indiens*, le ministre des Services aux Autochtones a le pouvoir de constituer de nouvelles bandes des Premières Nations, ainsi que de diviser ou d'amalgamer des bandes existantes, sous réserve de certaines conditions⁴⁶. Ian Kenney, directeur général, Direction générale de la gouvernance, ministère des Services aux Autochtones, a expliqué qu'il est possible de créer une Première Nation selon les définitions et modalités de la *Loi sur les Indiens* (article 2) si ses membres ne sont

42 INAN, *Mémoire*, Long Point First Nation, p. 9–10.

43 INAN, *Témoignages*, 3 février 2026, 1220 (Lisa Robinson, cheffe, Première Nation de Wolf Lake); INAN, *Mémoire*, Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador, p. 3.

44 INAN, *Témoignages*, 3 février 2026, 1110 (Ian Kenney, directeur général, Direction générale de la gouvernance, ministère des Services aux Autochtones).

45 INAN, *Mémoire*, Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador, p. 2.

46 *Loi sur les Indiens*, L.R.C., 1985, ch. I-5, par. 17(1); INAN, *Témoignages*, 3 février 2026, 1110 (Ian Kenney, directeur général, Direction générale de la gouvernance, ministère des Services aux Autochtones).



pas inscrits en vertu de cette même loi⁴⁷. L'article 6 de la *Loi sur les Indiens* contient des dispositions relatives à l'inscription des membres individuelles d'une Première Nation⁴⁸. Les représentants de SAC ont signalé qu'il existe une politique sur la reconnaissance par le gouvernement fédéral des nouvelles bandes des Premières Nations⁴⁹, soit la Politique sur la constitution de nouvelles bandes et le fusionnement de bandes, bien que l'on ne puisse pas en trouver la version la plus récente sur le site Web du ministère. SAC a donné quelques détails sur le processus de reconnaissance fédérale des bandes des Premières Nations, soulignant qu'il implique des recherches historiques et des concertations avec les Premières Nations voisines, ce qui peut « demander beaucoup de temps⁵⁰ ».

Le Comité a appris que le gouvernement fédéral n'avait reconnu qu'« un très petit nombre de Premières Nations au cours des dernières années, le plus souvent à la suite d'une exclusion historique de la reconnaissance, de décisions judiciaires spécifiques ou de processus fondés sur des revendications⁵¹ ». Toutefois, la reconnaissance fédérale en soi n'a pas pour effet de conférer des terres de réserve ou de donner automatiquement accès aux programmes fédéraux⁵². La Nation Micmac de Gespeg a décrit l'importance de la reconnaissance fédérale, la jugeant comme étant essentielle « pour que des communautés comme la nôtre puissent réaliser leur autonomie et protéger leur culture⁵³ ». La cheffe Helen Paavola, de la Première Nation Namaygoosisagagun, a expliqué que sa communauté cherche à obtenir la reconnaissance fédérale. Elle a affirmé que la Politique sur la constitution de nouvelles bandes et le fusionnement de bandes est inadéquate, car elle ne tient pas compte de la situation de la Première Nation Namaygoosisagagun, une « communauté située » dans le nord-ouest de l'Ontario et composée de membres des Premières Nations inscrits⁵⁴. Lorsque cette Première Nation n'a pas été reconnue par le gouvernement fédéral aux termes de la politique et à l'issue des processus fédéraux, elle a décidé, en décembre 2018, de demander à la Cour fédérale un contrôle judiciaire relativement à la demande de création d'une nouvelle

47 INAN, *Témoignages*, 3 février 2026, 1110 (Ian Kenney, directeur général, Direction générale de la gouvernance, ministère des Services aux Autochtones).

48 *Loi sur les Indiens*, L.R.C., 1985, ch. I-5, art. 6.

49 INAN, *Témoignages*, 3 février 2026, 1120 (Ian Kenney, directeur général, Direction générale de la gouvernance, ministère des Services aux Autochtones).

50 *Ibid.*, 1125.

51 *Ibid.*, 1110.

52 *Ibid.*

53 INAN, *Témoignages*, 3 février 2026, 1210 (Céline Cassivi, cheffe, Nation Micmac de Gespeg).

54 INAN, *Témoignages*, 3 février 2026, 1210 (Helen Paavola, cheffe, Première Nation Namaygoosisagagun, Assemblée des Premières Nations).

bande qu'elle avait présentée en vertu de l'article 17 de la *Loi sur les Indiens*⁵⁵. La cheffe Helen Paavola est d'avis que la politique fédérale doit être revue et devrait prendre en compte les Premières Nations qui comptent déjà des communautés avec une assise territoriale⁵⁶.

Le Comité prend acte du fait que des démarches sont peut-être en cours pour modifier la Politique sur la constitution de nouvelles bandes et le fusionnement de bandes⁵⁷. Toutefois, il n'y a aucune information sur l'avancement de ces travaux ni aucune copie de la politique actuelle sur le site Web du ministère. En fait, le site Web du ministère contient peu d'informations pour les Premières Nations qui envisagent de demander la reconnaissance fédérale. Le Comité estime que les Premières Nations, y compris celles qui cherchent à obtenir la reconnaissance fédérale, devraient participer à tous travaux visant à mettre à jour la Politique sur la constitution de nouvelles bandes et le fusionnement de bandes. Mettre en ligne des copies en libre accès de la politique et du processus peut permettre aux Premières Nations de donner leur avis sur toute mise à jour de la politique et de déterminer si elles souhaitent s'engager dans le processus de reconnaissance fédérale.

Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 1

Que Services aux Autochtones Canada publie sur son site Web la version la plus récente de la Politique sur la constitution de nouvelles bandes et le fusionnement de bandes ainsi que les étapes à suivre pour présenter une proposition en vue de la création d'une nouvelle bande des Premières Nations, accompagnées toutes deux de résumés en langage clair traduits en langues autochtones.

Recommandation 2

Que Services aux Autochtones Canada présente au Comité, d'ici le 30 septembre 2026, un rapport sur toute initiative visant à réviser la Politique sur la constitution de nouvelles bandes et le fusionnement de bandes, y compris la participation des Premières Nations à ce processus.

55 *Ibid.*

56 *Ibid.*

57 Gouvernement du Canada, [*Transition 2022 : Sous-ministre Wilson Aperçu de Services aux Autochtones Canada - Livre 2.*](#)



Revendications particulières

Les Premières Nations reconnues par le gouvernement fédéral peuvent se prévaloir de la politique et du processus relatifs aux revendications particulières. Présentées par les Premières Nations au gouvernement du Canada, ces revendications portent sur la dépossession des Premières Nations de leurs terres, la gestion inadéquate des fonds des Premières Nations et le non-respect des traités historiques. En 2008, la *Loi sur le Tribunal des revendications particulières* a créé un organisme indépendant appelé le Tribunal des revendications particulières, qui est chargé de rendre des décisions définitives sur les revendications particulières. Le paragraphe 16(1) énumère les circonstances dans lesquelles une Première Nation peut déposer une revendication auprès de ce tribunal, par exemple si elle l'a déjà déposée auprès du ministre et que celui-ci a informé par écrit la Première Nation de son refus de négocier le règlement de la revendication, dans sa totalité ou en partie⁵⁸.

En 2018, la Première Nation de Wolf Lake a déposé une revendication particulière dans le but d'obtenir une assise territoriale. Les négociations ont débuté en 2020. La cheffe Lisa Robinson a déclaré que :

Le processus de négociation actuel a été difficile. Lorsque j'ai entamé ces négociations, nous avons reçu une lettre de mandat de l'ancienne ministre, Mme Carolyn Bennett. Dans sa lettre, Mme Bennett parle d'un processus complet pour les habitants de Wolf Lake. Néanmoins, force est de constater que le processus de négociation est loin d'être complet⁵⁹.

Dans un mémoire, la Première Nation de Wolf Lake a indiqué que sa revendication particulière était actuellement entre les mains du Tribunal des revendications particulières. Elle a toutefois souligné que ce tribunal « manque toujours de ressources, et les revendications ne sont pas résolues plus efficacement que par les tribunaux⁶⁰ ».

Ajouts aux réserves

Une fois qu'elles sont reconnues par le gouvernement fédéral, les Premières Nations peuvent aussi se prévaloir du processus fédéral d'ajouts aux réserves pour agrandir leur réserve ou en créer une nouvelle. Les ajouts aux réserves et la création de réserves sont régis par la [Politique sur les ajouts aux réserves et la création de réserves du Canada](#) (la Politique sur les ajouts aux réserves). Il existe plusieurs façons de créer des réserves en

58 [Loi sur le tribunal des revendications particulières](#), (L.C. 2008, ch. 22), alinéa 16(1)a).

59 INAN, [Témoignages](#), 3 février 2026, 1240 (Lisa Robinson, cheffe, Première Nation de Wolf Lake).

60 INAN, [Mémoire](#), Première Nation de Wolf Lake, p. 3.

vertu de la Politique, notamment au moyen d'une entente négociée avec la Première Nation concernée ou dans le cadre du règlement d'une revendication particulière. Il convient de noter que le présent rapport utilise le terme « ajouts aux réserves », comme l'ont fait les témoins, pour désigner toutes les formes de création de réserves en vertu de la Politique sur les ajouts aux réserves. La prochaine section examine les témoignages sur les ajouts aux réserves, y compris les enjeux et les solutions qui s'y rapportent.

La responsabilité de la Politique sur les ajouts aux réserves est partagée entre Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada (RCAANC) et SAC⁶¹. Il convient de noter qu'en vertu de la Politique sur les ajouts aux réserves, les provinces et les territoires doivent être consultés au sujet des propositions relatives à la création de réserves. Le gouvernement fédéral a entrepris de revoir cette politique avec les Premières Nations afin de rendre le processus plus rapide et plus efficace⁶². Dans le cadre de cet effort, les ministères ont apporté neuf modifications intérimaires en 2024⁶³. L'une d'entre elles consistait à supprimer la disposition selon laquelle les Premières Nations sans terres de réserve ne pouvaient pas présenter une proposition de création de réserve à moins qu'elle soit liée à un accord de règlement avec le Canada⁶⁴. Selon SAC, ce changement a « créé une nouvelle voie d'accès pour les communautés sans terres de réserve depuis plusieurs générations⁶⁵ ».

SAC a donné un aperçu des étapes du processus d'ajouts aux réserves :

Le processus d'ajouts aux réserves fait appel à de nombreuses parties et étapes externes, comme l'arpentage, une évaluation environnementale des terres proposées, des travaux visant à tenir compte des intérêts des tiers sur le terrain proposé, la négociation des ententes de services municipales, etc. Le processus est axé sur les propositions et dirigé en grande partie par la Première Nation⁶⁶.

Les témoins ont décrit un long processus qui ne répond pas au besoin des communautés. L'APNQL a indiqué que les Premières Nations attendent depuis des générations que le gouvernement fédéral respecte ses engagements en matière de création de réserves⁶⁷. La

61 Gouvernement du Canada, *Participation préliminaire : Rapport sur ce que nous avons entendu*.

62 INAN, *Témoignages*, 3 février 2026, 1115, 1130 (Darlene Bess, sous-ministre adjointe, Résolution et Partenariats, ministère des Relations Couronne-Autochtones et des Affaires du Nord).

63 *Ibid.*, 1105.

64 *Ibid.*

65 *Ibid.*

66 INAN, *Témoignages*, 3 février 2026, 1110 (Ian Kenney, directeur général, Direction générale de la gouvernance, ministère des Services aux Autochtones).

67 INAN, *Mémoire*, Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador, p. 3.



Long Point First Nation a soutenu que, malgré les changements récents à la politique, « la création de réserves reste un processus complexe et long, ralenti par de multiples obstacles administratifs, y compris la nécessité de traité des intérêts tiers sur les terres proposées pour le transfert⁶⁸ ». La Première Nation de Wolf Lake et celle de Long Point ont toutes deux indiqué que les politiques et les processus relatifs aux ajouts aux réserves sont appliqués de manière uniforme, sans tenir compte des besoins et des circonstances des communautés des Premières Nations⁶⁹. La Première Nation de Wolf Lake a d'ailleurs déclaré qu'une « approche uniforme en matière d'ajouts aux réserves ne permet donc pas de régler les dossiers de longue date liés à l'absence d'attribution de terres de réserve, comme dans le cas de la Première [N]ation de Wolf Lake⁷⁰ ».

La cheffe de la Première Nation de Wolf Lake, Lisa Robinson, a raconté ce que sa communauté a vécu au cours des dernières décennies.

[N]ous étions très près d'atteindre notre objectif dès les années 1980. Nous avons sélectionné un site, et je me rappelle qu'il y avait un élan d'espoir pour les habitants de Wolf Lake. Je me souviens que j'étais petite fille lorsque ces consultations ont eu lieu. Il y avait de l'excitation dans l'air, car nous pensions que nous allions nous installer ensemble en tant que communauté, avec mes grands-parents à proximité. Malheureusement, tout le processus a été mis sur pause de manière unilatérale. Par la suite, le projet a été abandonné, et nous ignorons encore pour quel motif. Au début des années 2000, on nous a promis un processus accéléré [...] Ces processus coloniaux qui ont mis fin à cela et nous ont tout pris ont une longue histoire, et cela doit changer⁷¹.

Comme il est indiqué précédemment, la Première Nation de Wolf Lake est en cours de négociation pour obtenir des terres de réserve dans le cadre du processus de revendications particulières.

Selon Lisa Robinson, cheffe de la Première Nation de Wolf Lake, les difficultés rencontrées par sa communauté pour accéder à des terres de la réserve sont dues à un manque de volonté politique⁷². Selon un mémoire présenté par la Première Nation de Wolf Lake, à plusieurs reprises au cours des négociations visant à obtenir des terres de réserve, « ce n'est pas la Première Nation de Wolf Lake qui a ralenti le processus, mais plutôt de

68 INAN, *Mémoire*, Long Point First Nation, p. 12–13.

69 *Ibid.*, p. 8; INAN, *Mémoire*, Première Nation de Wolf Lake, p. 5.

70 INAN, *Mémoire*, Première Nation de Wolf Lake, p. 5–6.

71 INAN, *Témoignages*, 3 février 2026, 1250 (Lisa Robinson, cheffe, Première Nation de Wolf Lake).

72 *Ibid.*, 1230, 1250; INAN, *Mémoire*, Première Nation de Wolf Lake, p. 5.

nouvelles procédures fédérales, des changements de politique ou des restructurations institutionnelles⁷³ ».

Certaines Premières Nations ont décrit les difficultés auxquelles elles se heurtent lorsqu'elles travaillent avec les gouvernements provincial et fédéral. La Long Point First Nation explore la possibilité d'acquérir ou d'obtenir des terres et de créer une réserve en suivant le processus fédéral. Elle a toutefois souligné que le gouvernement du Québec n'est « pas disposé à vendre ou transférer des terres publiques à des groupes autochtones⁷⁴ ». La Long Point First Nation a indiqué que, malgré sa participation à des discussions trilatérales avec le gouvernement fédéral et le Québec visant à établir une assise territoriale, elle avait été exclue de discussions clés. Dans l'ensemble, le mémoire indique que « les deux gouvernements ont miné notre autorité à prendre des décisions concernant nos propres terres et ressources », ce qui « constitu[e] une violation directe de notre droit à l'autodétermination⁷⁵ ». Pour sa part, la Première Nation de Wolf Lake a indiqué que :

[T]out le monde sait que la Première Nation de Wolf Lake doit composer avec un conflit de compétences, son territoire traditionnel étant situé à la fois au Québec et en Ontario. Le gouvernement fédéral a indiqué à plusieurs reprises qu'il ne pouvait pas créer unilatéralement une réserve sans la coopération de la province. Le Québec rejette la responsabilité sur le Canada, et le Canada renvoie la balle au Québec⁷⁶.

La Première Nation de Wolf Lake a aussi mentionné les difficultés rencontrées dans le cadre de sa collaboration avec les ministères fédéraux, décrivant comment RCAANC et SAC se renvoient la balle lorsqu'il s'agit de la création de réserves. Comme l'a expliqué la cheffe Lisa Robinson, « [l]orsque nous parlons de création de réserves, nous savons que nous devons impliquer SAC, mais les deux ministères responsables ne cessent de se renvoyer la balle. Bref, à qui devons-nous nous adresser⁷⁷? ».

Le Comité a entendu le témoignage d'une Première Nation qui a réussi à obtenir des terres de réserve en décembre 2025. La cheffe de la Nation Micmac de Gespeg, Céline Cassivi, a expliqué que pendant des années, la communauté s'était vue refuser des terres de réserve : « [O]n nous disait qu'on appartenait à la communauté de Listuguj, qui est la communauté voisine », située à quatre heures de distance⁷⁸.

73 INAN, *Mémoire*, Première Nation de Wolf Lake, p. 3.

74 INAN, *Mémoire*, Long Point First Nation, p. 11.

75 *Ibid.*, p. 8.

76 INAN, *Mémoire*, Première Nation de Wolf Lake, p. 4.

77 INAN, *Témoignages*, 3 février 2026, 1240 (Lisa Robinson, cheffe, Première Nation de Wolf Lake).

78 INAN, *Témoignages*, 3 février 2026, 1240 (Céline Cassivi, cheffe, Nation Micmac de Gespeg).



Toutefois, au cours des dernières années, la Nation Micmac de Gespeg a participé à un processus accéléré de création de réserve, impliquant notamment la soumission d'un formulaire officiel et d'un plan de travail structuré, qui a finalement abouti à la création de leur réserve en décembre 2025⁷⁹.

RCAANC s'est dit conscient des préoccupations concernant la longueur et l'imprévisibilité du processus d'ajout aux réserves⁸⁰. Il a été porté à l'attention du Comité que la création d'une réserve urbaine est plus complexe et prend plus de temps que la création d'une réserve en milieu rural puisqu'il faut tenir compte des services municipaux⁸¹. Les représentants fédéraux ont concédé que les retards peuvent être difficiles à éviter dans le cadre d'un processus qui fait intervenir de multiples parties, telles que les municipalités, des entreprises privées et d'autres Premières Nations⁸². RCAANC a expliqué que :

L'obligation de consulter prend du temps. Il faut mobiliser les nations, ce qui se passe parfois bien, parfois pas très bien. Dans le cas des ententes de services municipaux, les municipalités doivent être disposées à offrir les services dans la réserve nouvellement créée. C'est un processus de négociation, et les intérêts des tiers deviennent en fin de compte un obstacle de taille⁸³.

En outre, SAC a souligné que les politiques provinciales peuvent compliquer le processus d'ajout aux réserves. Laura Mitchell, directrice générale, Gestion des terres et de l'environnement, ministère des Services aux Autochtones, a mentionné la Politique sur les ajouts de réserve du Québec de 1982. Elle a décrit les exigences de cette politique : « [...] que 200 membres de la communauté vivent regroupés; que les ajouts aux réserves servent exclusivement à des fins de résidence; que la superficie de la réserve soit calculée en fonction de la population⁸⁴ ». Bien que cette politique soit toujours en vigueur, Laura Mitchell ne savait pas exactement si elle était strictement appliquée⁸⁵. Le chef de la Long Point First Nation, Steeve Mathias, a également noté que cette politique

79 *Ibid.*, 1210.

80 INAN, *Témoignages*, 3 février 2026, 1105 (Darlene Bess, sous-ministre adjointe, Résolution et Partenariats, ministère des Relations Couronne-Autochtones et des Affaires du Nord).

81 INAN, *Témoignages*, 3 février 2026, 1130 (Laura Mitchell, directrice générale, Gestion des terres et de l'environnement, ministère des Services aux Autochtones).

82 *Ibid.*, 1115.

83 INAN, *Témoignages*, 3 février 2026, 1140 (Darlene Bess, sous-ministre adjointe, Résolution et Partenariats, ministère des Relations Couronne-Autochtones et des Affaires du Nord).

84 INAN, *Témoignages*, 3 février 2026, 1145 (Laura Mitchell, directrice générale, Gestion des terres et de l'environnement, ministère des Services aux Autochtones); [Politique sur les ajouts de réserve du Québec, 1982](#).

85 INAN, *Témoignages*, 3 février 2026, 1145 (Darlene Bess, sous-ministre adjointe, Résolution et Partenariats, ministère des Relations Couronne-Autochtones et des Affaires du Nord).

empêche la création de réserves à partir de terres publiques au Québec à des fins de développement économique⁸⁶.

Les témoins ont recommandé des solutions pour accélérer le processus d'ajouts aux réserves. La cheffe de la Nation Micmac de Gespeg, Céline Cassivi, a proposé que le gouvernement fédéral continue de soutenir les processus de création de réserves à l'aide de programmes afin de garantir que les Premières Nations sans réserve puissent accéder de manière équitable aux fonds et aux ressources disponibles⁸⁷. Pour sa part, l'APNQL a recommandé que le gouvernement fédéral établisse « des échéanciers précis, des mécanismes de reddition de comptes transparents et un mandat clair visant à résoudre ces situations persistantes sans délai supplémentaire⁸⁸. » L'APNQL a aussi souligné que des initiatives doivent être élaborées de concert avec les Premières Nations « afin de garantir que les résultats reflètent leurs priorités locales et leur développement autodéterminé⁸⁹ ».

Le Comité a été informé que SAC et RCAANC déploient des efforts afin d'accélérer le processus d'ajouts aux réserves en partenariat avec les Premières Nations. Leurs représentants ont donné plusieurs exemples, parmi lesquels la collaboration avec la Fédération canadienne des municipalités et les organisations des Premières Nations en vue de la création de réserves urbaines, la mise en place de tables de travail avec les provinces et les municipalités, l'étude des réussites des Premières Nations, l'examen de modèles permettant d'apporter un soutien aux Premières Nations tout au long du processus et l'utilisation de nouveaux logiciels pour améliorer la gestion des projets d'ajouts aux réserves⁹⁰. Ils ont fait remarquer qu'ils examinaient les propositions d'ajouts aux réserves en attente depuis de nombreuses années afin de déterminer les raisons de ces retards et de travailler avec les communautés des Premières Nations pour y remédier⁹¹. Ils ont aussi souligné que les fonds alloués en 2021 pour accélérer les ajouts aux réserves ont été utilisés pour aider le personnel des régions à travailler directement

86 INAN, *Témoignages*, 3 février 2026, 1245 (Steeve Mathias, chef, Long Point First Nation).

87 INAN, *Témoignages*, 3 février 2026, 1210 (Céline Cassivi, cheffe, Nation Micmac de Gespeg).

88 INAN, *Mémoire*, Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador, p. 3.

89 *Ibid.*

90 INAN, *Témoignages*, 3 février 2026, 1115, 1140, 1150 (Laura Mitchell, directrice générale, Gestion des terres et de l'environnement, ministère des Services aux Autochtones); INAN, *Témoignages*, 3 février 2026, 1130, 1155 (Darlene Bess, sous-ministre adjointe, Résolution et Partenariats, ministère des Relations Couronne-Autochtones et des Affaires du Nord).

91 INAN, *Témoignages*, 3 février 2026, 1130 (Darlene Bess, sous-ministre adjointe, Résolution et Partenariats, ministère des Relations Couronne-Autochtones et des Affaires du Nord).



avec les Premières Nations à l'avancement des projets⁹². SAC a également indiqué que des fonds ont été réservés pour permettre aux Premières Nations de réaliser les évaluations environnementales et les études nécessaires à la transformation des terrains en réserves⁹³.

Dans son rapport de 2024, le Comité a recommandé que RCAANC travaille avec les Premières Nations et d'autres intervenants dans le cadre des engagements concernant la Politique sur les ajouts aux réserves afin de cerner les obstacles qui, tout au long du processus, sont susceptibles de retarder les ajouts aux réserves; d'harmoniser la Politique sur les ajouts aux réserves avec la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*; et de renforcer la capacité des Premières Nations de formuler des propositions et de participer au processus. Dans le cadre de la présente étude sur les Premières Nations sans terres de réserve, le Comité a de nouveau entendu des témoignages sur les retards dans le processus d'ajouts aux réserves. Il reconnaît que les recommandations faites en 2024 ne visaient pas expressément les Premières Nations sans terres de réserve. Toutefois, à la lumière des témoignages entendus, il estime que les retards pour les Premières Nations sans terres de réserve motivent des recommandations précises afin de régler un problème qui persiste depuis des générations. Pour ces raisons, le Comité recommande :

Recommandation 3

Que Services aux Autochtones Canada et Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada procèdent à un examen de toutes les propositions d'ajouts aux réserves présentées par les Premières Nations qui sont reconnues par le gouvernement fédéral et n'ont pas de terres de réserve, dressent la liste des obstacles connus pour chaque Première Nation visée et rendent compte au Comité des résultats de cette analyse d'ici le 30 septembre 2026.

Recommandation 4

Que Services aux Autochtones Canada et Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada collaborent avec les Premières Nations reconnues par le gouvernement fédéral qui ne possèdent pas de terres de réserve afin d'élaborer un plan d'action prévoyant un processus dédié et accéléré de création de réserves, spécifiquement destiné aux Premières Nations ne disposant d'aucune terre de réserve, comprenant un financement ciblé pour une participation significative, un financement dédié pour

92 INAN, *Témoignages*, 3 février 2026, 1130 (Laura Mitchell, directrice générale, Gestion des terres et de l'environnement, ministère des Services aux Autochtones).

93 *Ibid.*

soutenir les communautés autochtones reconnues par le gouvernement fédéral, mais dépourvues de statut de réserve dans l'acquisition de terres, la gestion des terres et la réalisation des procédures administratives nécessaires pour obtenir le statut de réserve, des échéances claires, des résultats mesurables et un soutien au renforcement des capacités dirigé par les Premières Nations à chaque étape du processus afin de garantir que les résultats reflètent leurs priorités locales et leur développement autodéterminé; et que les ministères rendent compte chaque année de la mise en œuvre du plan et de la situation des inégalités auxquelles sont confrontées les Premières Nations sans statut de réserve au Comité permanent des affaires autochtones et du Nord en 2027 et 2028.

Recommandation 5

Que Services aux Autochtones Canada et Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada élaborent un guide détaillé et accessible au public décrivant les responsabilités précises de toutes les parties concernées à chaque étape du processus d'ajouts aux réserves.

Recommandation 6

Que Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada entament immédiatement des négociations avec les provinces et territoires concernant les communautés des Premières Nations reconnues par le gouvernement fédéral qui n'ont pas accès au statut de réserve, y compris, mais sans s'y limiter, la Première Nation de Wolf Lake et la Long Point First Nation, dans le but de leur permettre d'obtenir le statut de réserve si elles le souhaitent.

Recommandation 7

Que Services aux Autochtones Canada et Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada fournissent au Comité permanent des affaires autochtones et du Nord des informations détaillées sur tous les processus, programmes et critères fédéraux disponibles pour les communautés cherchant à obtenir le statut de réserve, y compris les exigences d'admissibilité, les montants de financement, les échéanciers et tout obstacle rencontré; et que ces informations soient mises à jour annuellement en 2026, 2027 et 2028.

Recommandation 8

Que le gouvernement fédéral révise et ajuste ses politiques et processus d'octroi du statut de réserve afin d'assurer leur alignement avec les engagements du Canada en vertu de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*,



notamment en ce qui concerne le droit aux terres, territoires et à l'autodétermination des communautés dépourvues de terres de réserve.

Communication d'information pour appuyer les Premières Nations sans terres de réserve

Dans le cadre de son étude, le Comité a entendu les témoignages de deux Premières Nations sans terres de réserve reconnues par le gouvernement fédéral. Les fonctionnaires fédéraux ont indiqué au Comité qu'il existe trois Premières Nations reconnues par le gouvernement fédéral sans assise territoriale, ainsi que d'autres Premières Nations reconnues par le gouvernement fédéral ayant des terres qui ne sont pas considérées comme des terres de réserve⁹⁴. La cheffe du grand conseil de la Nation Anishinabek Linda Debassige a expliqué que des « recherches passées ou en cours révèlent que moins de 30 Premières Nations n'ont pas de terres, mais seul Services aux Autochtones Canada détient des données complètes. Le manque de clarté renforce les difficultés et l'invisibilité auxquelles ces nations sont confrontées [...] SAC doit admettre ses erreurs et permettre l'accès à des données complètes⁹⁵. » La Nation Micmac de Gespeg, qui a récemment obtenu des terres de réserve à l'issue d'un processus fédéral, espérait que son expérience puisse aider d'autres communautés dans des situations semblables⁹⁶.

Le Comité estime que l'accès à des renseignements sur les Premières Nations sans terres de réserve pourrait profiter à d'autres communautés dans la même situation en leur permettant de partager leurs expériences et de se soutenir mutuellement dans le cadre des processus fédéraux. Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 9

Que Services aux Autochtones Canada, avec le consentement des Premières Nations concernées, publie et tienne à jour sur son site Web une liste actualisée des Premières Nations reconnues par le gouvernement fédéral qui ne possèdent pas de terres de réserve, y compris, le cas échéant, la désignation de leur assise territoriale, et mette régulièrement cette information à jour à mesure que des changements surviennent et que le consentement des Premières Nations concernées est obtenu.

94 INAN, *Témoignages*, 3 février 2026, 1120 (Ian Kenney, directeur général, Direction générale de la gouvernance, ministère des Services aux Autochtones).

95 INAN, *Témoignages*, 3 février 2026, 1205 (Linda Debassige, cheffe du grand conseil, Nation Anishinabek, Assemblée des Premières Nations).

96 INAN, *Mémoire*, Nation Micmac de Gespeg, p. 2.

CONCLUSION

Le Comité reconnaît que les problèmes décrits dans le présent rapport sont restés sans solution pendant de nombreuses années. Par exemple, l'APNQL a déclaré que la situation des Premières Nations sans terres de réserve « n'est pas un simple problème administratif — il s'agit d'une question non résolue de justice et de volonté politique qui touche l'identité, la continuité culturelle et la capacité de définir notre propre avenir⁹⁷ ». Le présent rapport s'appuie sur le rapport publié par le Comité en 2024 afin d'offrir des recommandations sur la façon de relever ces enjeux majeurs. Le Comité espère que ses recommandations aideront à résoudre des problèmes de longue date et contribueront, ultimement, à améliorer les processus fédéraux de restitution des terres.

97 INAN, *Mémoire*, Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador, p. 3.

ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS

Le tableau ci-dessous présente les témoins qui ont comparu devant le Comité lors des réunions se rapportant au présent rapport. Les transcriptions de toutes les séances publiques reliées à ce rapport sont affichées sur la [page Web du Comité sur cette étude](#).

Organismes et individus	Date	Réunion
Assemblée des Premières Nations Linda Debassige, cheffe du grand conseil, Anishinabek Nation Helen Paavola, cheffe, Namaygoosisagagun First Nation	2026/02/03	18
La Nation Micmac de Gespeg Céline Cassivi, cheffe	2026/02/03	18
Long Point First Nation Steeve Mathias, chef	2026/02/03	18
Ministère des Relations Couronne-Autochtones et des Affaires du Nord Darlene Bess, sous-ministre adjointe, Résolution et Partenariats Danielle White, sous-ministre adjointe principale, Traités et gouvernement autochtone	2026/02/03	18
Ministère des Services aux Autochtones Ian Kenney, directeur général, Direction générale de la gouvernance Laura Mitchell, directrice générale, Gestion des terres et de l'environnement	2026/02/03	18
Première Nation de Wolf Lake Lisa Robinson, cheffe	2026/02/03	18

ANNEXE B : LISTE DES MÉMOIRES

Ce qui suit est une liste alphabétique des organisations et des personnes qui ont présenté au Comité des mémoires reliés au présent rapport. Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez consulter la [page Web du Comité sur cette étude](#).

Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador

La Nation Micmac de Gespeg

Long Point First Nation

Mitchell Case

Nation métisse de l'Ontario

Otipemisiwak Métis Government

Première Nation de Wolf Lake

Ralliement national des Métis

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des *procès-verbaux* pertinents ([réunions n^{os} 18, 19 et 35](#)) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,
Terry Sheehan

