



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

« NOUS APPARTENONS À LA TERRE » : LA RESTITUTION DES TERRES AUX NATIONS AUTOCHTONES

Rapport du Comité permanent des affaires autochtones
et du Nord

John Aldag, président

MAI 2024
44^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

**« NOUS APPARTENONS À LA TERRE » :
LA RESTITUTION DES TERRES AUX NATIONS
AUTOCHTONES**

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

**Le président
John Aldag**

MAI 2024

44^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

John Aldag

VICE-PRÉSIDENTS

Jamie Schmale

Sébastien Lemire

MEMBRES

Jaime Battiste

Ben Carr

Anna Gainey

Lori Idlout

Michael V. McLeod

Eric Melillo

Marcus Powlowski

Martin Shields

Bob Zimmer

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Chandra Arya

Jenica Atwin

Sylvie Bérubé

Earl Dreeshen

Francis Drouin

Ted Falk

Michelle Ferreri

Marilyn Gladu

Layla Goodridge

Brendan Hanley

Damien C. Kurek

Ben Lobb
Llyod Longfield
Mike Morrice
Simon-Pierre Savard-Tremblay
Peter Schiefke
Kyle Seeback
Gary Vidal
Arnold Viersen
Patrick Weiler

GREFFIERS DU COMITÉ

Vanessa Davies
Cédric Taquet

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Recherche et éducation

Brittany Collier, analyste
Caitlin Gropp, analyste
Olivier Leblanc-Laurendeau, analyste
Marlisa Tiedemann, analyste

LE COMITÉ PERMANENT AFFAIRES AUTOCHTONES ET DU NORD

a l'honneur de présenter son

QUATORZIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, le Comité a étudié la restitution des terres aux communautés des Premières nations, des Inuits et des Métis et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	1
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	5
« NOUS APPARTENONS À LA TERRE » : LA RESTITUTION DES TERRES AUX NATIONS AUTOCHTONES	11
Introduction.....	11
Pour une meilleure compréhension de la vérité sur les terres	13
La dépossession des terres des Premières Nations	15
Premières relations entre les Premières Nations et la Couronne	17
Partage des terres : le point de vue des Premières Nations sur les traités.....	18
Dépossession des terres des Premières Nations sans traité	21
Résistance des Premières Nations à la dépossession de leurs terres	24
Certificats et dépossession des terres des Métis.....	25
Répercussions de la dépossession des terres autochtones.....	25
Restitution des terres aux nations autochtones	26
Refonte des politiques et des processus du gouvernement fédéral	30
Traités modernes	32
Revendications particulières	35
Revendications de droits fonciers issus de traités.....	38
Ajouts aux réserves	39
Autres approches en matière de restitution des terres.....	46
Vastes réformes à l'appui de la restitution des terres	47
Simplification du processus de dons de terres aux nations autochtones	49
Conservation et gestion effectuées par les Autochtones	50
Registre des titres fonciers des Premières Nations	53

Amélioration de l'accès aux capitaux et aux occasions de développement économique.....	54
Conclusion	59
ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS.....	61
ANNEXE B : LISTE DES MÉMOIRES	65
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	67

SOMMAIRE

Le Comité a essayé de donner la voix aux Nations autochtones¹ dans un esprit d'ouverture et d'exploration des mécanismes proposés pour habiter et partager un même territoire tout en respectant les droits des Nations autochtones qui y habitaient avant l'arrivée des Européens. De plus amples sessions de travail seraient nécessaires pour aller au fond de chacune des situations problématiques qui ont été soulevées. Un retour historique permet de constater l'ampleur des torts causés aux différentes Nations autochtones. Le rapport traite des sujets pouvant être traumatisants pour le lecteur. Le Comité reconnaît le risque de déclencher une réaction à l'évocation des leurs et des coûts du passé dans les négociations des différents traités. Le Comité reconnaît qu'avant l'arrivée des Européens, les Nations autochtones habitent et gèrent les terres qui deviendront plus tard le Canada que nous connaissons aujourd'hui. On attribue juridiquement le terme de « titre autochtone » au fait que les Nations autochtones possèdent un droit foncier communautaire sur ces terres. De nos jours, il y a de sévelles de l'impact des traités négociés au début du XIXe siècle. Les carnets de voyage des commissaires qui ont négocié les traités numérotés illustrent bien l'intention de la Couronne d'occuper les territoires pour les subdiviser et les remettre aux colons et aux immigrants qui viendront s'y établir. Le gouvernement de John A. Macdonald exprime peu de soucis pour le sort des Nations autochtones et ceux qui ont succédé n'ont rien fait pour corriger le tir.

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 Nations autochtones ont été exclues de l'économie canadienne et n'ont tiré que peu d'avantages de l'exploitation de leurs terres. La restitution des terres aux Nations autochtones fait partie des efforts de vérité et de réconciliation en plus de respecter l'esprit de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (DNUDPA).

Les Nations autochtones revendiquent toujours la restitution de leurs terres et utilisent différentes approches pour tenter de les récupérer. Certains ont traduit le gouvernement du Canada en justice, tandis que d'autres ont utilisé les politiques et les processus fédéraux ou ont fait appel à des organismes internationaux pour faire entendre leurs revendications.

1 Le Comité s'est efforcé de respecter la diversité des collectivités, des peuples et des Nations autochtones. Il a estimé, en réfléchissant à la terminologie utilisée, que le terme « Nations » était celui qui reflétait le mieux ce qu'il avait entendu.

La plupart de ces tentatives n'ont pas porté fruit. Dans le présent rapport, le Comité formule des recommandations afin d'améliorer les politiques et les processus du gouvernement fédéral de façon à restituer davantage de terres aux Nations autochtones. Ces recommandations visent notamment à :

- harmoniser les politiques et les processus fédéraux visant à restituer des terres aux Nations autochtones avec le contenu de la DNUDPA;
- revoir le processus d'élaboration des mandats de négociation de traités modernes;
- recenser et éliminer les obstacles qui pourraient limiter l'utilisation des terres à titre de compensation en réponse à des revendications particulières; et
- modifier la Politique sur les ajouts aux réserves et le processus qui en découle afin de réduire les délais.

Les Nations autochtones n'ont pas toutes les mêmes besoins ou priorités. Par conséquent, le Comité recommande également au gouvernement du Canada de se pencher sur diverses méthodes de restitution des terres aux Nations autochtones. Il pourrait notamment :

- explorer des approches de restitution des terres autres que celles prévues par les politiques et procédures fédérales existantes;
- définir et mettre en place de nouvelles approches pour répondre aux besoins des Nations autochtones qui défendent leurs terres;
- créer une commission et un tribunal des droits des Autochtones ainsi qu'un centre national de restitution des terres;
- établir un cadre pour discuter de la signification et de la mise en œuvre des traités historiques;
- étudier la possibilité de créer des mécanismes non imposables pour récupérer les terres et les titres de propriété en fief simple;
- explorer les façons d'appuyer les fiducies foncières autochtones et faciliter le processus de dons de terres aux Premières Nations;

- établir une stratégie afin d'accroître le nombre d'aires protégées et de conservation autochtones au Canada;
- créer un registre foncier dirigé par les Premières Nations;
- faire en sorte que toutes les formes de restitution des terres incluent le rétablissement de la gouvernance et de la souveraineté des Autochtones sur les terres et les ressources;
- assurer aux entreprises autochtones l'accès à un financement adéquat, prévisible et durable;
- passer en revue le Fonds de finance sociale;
- favoriser la mise en place d'un groupe de travail responsable d'examiner les ententes sur les répercussions et les avantages; et
- étudier les options visant à faciliter l'accès aux capitaux.

La restitution des terres aux Nations autochtones peut constituer un facteur de réconciliation économique puisqu'elle permet à celles-ci de prendre part à l'économie canadienne. Le Comité a entendu que les Nations autochtones, pour pouvoir tirer parti d'éventuelles retombées économiques, doivent être en mesure d'exercer le contrôle sur leurs terres et disposer de ressources financières suffisantes. Le Comité estime que l'élimination des obstacles au développement économique permettra aux Nations autochtones de définir leurs propres priorités en matière d'utilisation et de développement de leurs terres.

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 Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada mette à la disposition du public des renseignements sur l'avenir de la Politique sur les revendications territoriales globales et sur son approche concernant la négociation de traités modernes avec les Nations autochtones situées à l'extérieur de la Colombie-Britannique. 35

Recommandation 2

Que Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada collabore avec les Nations autochtones pour s'assurer que son approche concernant la négociation de traités modernes soit conforme à la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*..... 35

Recommandation 3

Que Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada travaille avec les Nations autochtones afin d'entreprendre un examen du processus d'élaboration des mandats de négociation des traités modernes. 35

Recommandation 4

Que, dans le cadre d'un vaste processus de refonte de la Politique sur les revendications particulières et du processus connexe, Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada travaille en collaboration avec les Premières Nations pour :

- recenser et éliminer les obstacles susceptibles de limiter l'utilisation de terres à titre de compensation pour des revendications particulières, notamment la limite de 150 millions de dollars applicable aux indemnités accordées par le Tribunal des revendications particulières; et

- harmoniser la Politique sur les revendications particulières et le processus connexe avec le contenu de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*. 37

Recommandation 5

Que Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada travaille en collaboration avec les Premières Nations ainsi qu’avec les partenaires des provinces, des territoires et des municipalités dans le cadre des travaux déjà entamés relatifs à la Politique sur les ajouts aux réserves dans le but de :

- cerner les obstacles associés aux processus fédéraux susceptibles de retarder les ajouts aux réserves et élaborer avec les Premières Nations un plan pour les surmonter;
- renforcer la capacité des Premières Nations à proposer des ajouts aux réserves et à participer au processus connexe; et
- travailler avec les Premières Nations pour harmoniser le contenu de la Politique sur les ajouts aux réserves et du processus connexe avec celui de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*. 45

Recommandation 6

Qu’à compter de 2024, Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada présente à chacune des deux chambres un compte rendu annuel sur l’évolution de ses engagements en vue de la refonte de la Politique sur l’ajout aux réserves. 46

Recommandation 7

Que Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada collabore avec les Premières Nations pour élaborer une stratégie de réduction des obstacles à l’échelle fédérale afin de faciliter le processus pour les Premières Nations qui souhaitent créer une réserve dans un centre urbain. 46

Recommandation 8

Que Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada, de concert avec les nations autochtones, examine des approches en matière de restitution des terres autres que la Politique des revendications territoriales globales, la Politique sur la reconnaissance et la réconciliation des droits pour les négociations des traités en Colombie-Britannique, la Politique sur les revendications particulières et la Politique sur les ajouts aux réserves, comme la reconnaissance et la mise en place de titres autochtones sur des parcelles de terre données indépendamment des processus de traités modernes et la création d'un processus de reconnaissance des droits des Nations autochtones sur leurs terres, territoires et ressources, conformément à la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, et que le ministère remette un rapport sur le sujet à chacune des deux chambres d'ici décembre 2024. 48

Recommandation 9

Que le gouvernement du Canada travaille avec les Nations autochtones afin de trouver et d'établir de nouvelles approches pour répondre aux Nations autochtones qui défendent leurs terres. 48

Recommandation 10

Que le gouvernement du Canada collabore avec les Nations autochtones à la création d'une commission et d'un tribunal des droits des Autochtones qui seront habilités à rendre des décisions dans les litiges concernant les droits des Autochtones. 48

Recommandation 11

Que le gouvernement du Canada collabore avec les Nations autochtones pour créer un centre national de restitution des terres. 48

Recommandation 12

Que le gouvernement du Canada travaille avec les Premières Nations pour établir un cadre de discussion sur la signification et la mise en œuvre des traités historiques. 48

Recommandation 13

Que le gouvernement du Canada travaille de concert avec les Nations autochtones pour étudier la possibilité de créer des mécanismes non imposables de revendication des terres et des titres de propriété en fief simple. 49

Recommandation 14

Que le gouvernement du Canada, en partenariat avec les Nations autochtones, examine divers scénarios afin de soutenir les fiducies foncières autochtones, y compris le recours à des mesures fiscales pour faciliter les dons de terres à des nations ou à des organisations autochtones. 50

Recommandation 15

Que le gouvernement du Canada consulte les intervenants pertinents, dont la Commission de la fiscalité des Premières nations et le Conseil de gestion financière des Premières Nations, afin de trouver des moyens de faciliter le don de terres aux Nations autochtones. 50

Recommandation 16

Que le gouvernement du Canada :

- travaille avec les Nations et les organisations autochtones (comme les associations de chasseurs et de trappeurs) et les gouvernements des provinces et des territoires pour élaborer une stratégie visant à augmenter le nombre d'aires protégées et de conservation autochtones dans toutes les régions du Canada, et pour fournir suffisamment de fonds afin d'aider les Nations et les organisations autochtones qui travaillent à l'établissement d'aires protégées et de conservation autochtones;**
- remette aux deux chambres, à partir de septembre 2024, des rapports annuels sur les progrès accomplis en vue de l'élaboration d'une stratégie sur les aires protégées et de conservation autochtones; et**
- mette à la disposition du public des informations sur les progrès accomplis dans l'élaboration d'une stratégie relative aux aires protégées et de conservation autochtones. 52**

Recommandation 17

Que Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada travaille avec les Premières Nations et le Conseil consultatif des terres des Premières Nations pour établir un registre foncier administré par les Premières Nations. 54

Recommandation 18

Que le gouvernement du Canada travaille avec les Nations autochtones pour faire en sorte que toutes les formes de restitution des terres incluent le rétablissement de la gouvernance et de la souveraineté des Autochtones sur les terres et les ressources..... 59

Recommandation 19

Que le gouvernement du Canada travaille avec les Nations et les entreprises autochtones pour établir leurs besoins sur le plan financier et s’assurer que les entreprises autochtones ont accès à long terme à un financement adéquat, prévisible et durable..... 59

Recommandation 20

Que le gouvernement du Canada collabore avec les Nations autochtones et l’Association nationale des sociétés autochtones de financement pour entreprendre un examen du Fonds de finance sociale en vue de déterminer si ce dernier est compatible avec les initiatives de l’Association nationale des sociétés autochtones de financement..... 59

Recommandation 21

Que le gouvernement du Canada encourage les Nations autochtones et l’industrie à créer un groupe de travail pour discuter des ententes sur les répercussions et les avantages. 59

Recommandation 22

Que le gouvernement du Canada, en partenariat avec les Nations autochtones, étudie les possibilités d’améliorer l’accès au capital, notamment en apportant son soutien aux institutions financières autochtones et en contribuant à l’éventuelle création d’une banque de développement autochtone au Canada. 59



« NOUS APPARTENONS À LA TERRE » : LA RESTITUTION DES TERRES AUX NATIONS AUTOCHTONES

INTRODUCTION

Avant la création du Canada, les Nations autochtones gouvernaient leurs terres. Les liens avec la terre sont au cœur de l'identité, de la culture, de la gouvernance et des droits des membres des Premières Nations et des communautés inuites et métisses. Les 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 terres. Au cours de l'histoire, différentes visions de l'utilisation des terres ont été imposées aux Nations autochtones et continuent de l'être. Il est important que l'histoire du Canada, qui est souvent racontée par des non-Autochtones, soit réécrite pour tenir compte du point de vue des Nations autochtones. Les témoins ont insisté sur l'importance de bien comprendre l'histoire à titre de première étape vers la vérité et la réconciliation. La restitution des terres est un aspect essentiel de la réconciliation, car elle est indispensable à l'autodétermination. En effet, la restitution des terres permettra aux Nations autochtones d'établir leurs propres priorités en matière d'utilisation et de développement de leur territoire. La restitution des terres correspond également à ce que prévoit la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (DNUDPA), laquelle comprend des articles relatifs à la compétence sur les territoires traditionnels et sur les recours en ce qui concerne la dépossession des terres, des territoires et des ressources.

Les Nations autochtones continuent de déployer des efforts afin de retrouver l'accès à leurs terres en empruntant diverses méthodes, notamment par l'intermédiaire de processus fédéraux, des tribunaux et d'organismes internationaux. Certaines Nations autochtones ont obtenu l'accès à des parties de leurs terres grâce à ces processus, mais le Comité a appris que pour beaucoup d'entre elles, ces solutions mènent souvent à une restitution inadéquate de leurs terres. Le présent rapport aborde les différentes façons de revoir les processus fédéraux et d'étudier d'autres approches de restitution des terres afin de redonner aux communautés autochtones le contrôle sur leurs terres et leurs ressources et, ultimement, de renforcer l'autodétermination des Nations autochtones.

Le 21 novembre 2022, le Comité permanent des affaires autochtones et du Nord (le Comité) a adopté la motion suivante :



Que, conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité entreprenne une étude sur la restitution des terres aux communautés des Premières Nations, des Inuits et des Métis au Canada; que l'étude du Comité tienne compte, sans s'y limiter, de l'examen de l'accès aux terres de la Couronne et de leur transfert à travers le Canada, des droits des Autochtones liés à ces terres, du règlement des revendications territoriales exhaustives et de l'indemnisation. L'étude devrait examiner les répercussions de la dépossession historique et actuelle des Premières Nations, des Inuits et des Métis de leurs terres, y compris les répercussions sur le développement économique et l'extraction des ressources.

L'étude devrait également examiner les possibilités de croissance économique au Canada en relation avec la restitution des terres. Que toutes les réunions de cette étude soient télévisées ou diffusées sur le Web; que le Comité fasse rapport de ses observations et de ses recommandations à la Chambre; et qu'en vertu de l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au rapport¹.

Dans le cadre de son étude, le Comité a tenu six réunions, pendant lesquelles 32 témoins ont pris la parole. Il a aussi reçu 21 mémoires. Le Comité tient à remercier chaleureusement les personnes qui ont pris le temps de participer à cette étude.

Le présent rapport utilise l'expression « restitution des terres » pour décrire le retour des terres aux Nations autochtones parce qu'il s'agit du libellé utilisé dans la motion du Comité. Le Comité a pris note des réserves exprimées par les témoins concernant l'emploi de cette terminologie qui donne à penser, à tort, que les Nations autochtones ont cédé leurs terres². Dans son rapport, il reconnaît les faits historiques en ce qui concerne la dépossession qui est toujours en cours ainsi que les perspectives des Nations autochtones, qui n'ont pas fait le choix de perdre leurs terres.

La première partie du rapport passe en revue l'histoire et les conséquences du vol des terres pour les Premières Nations et les Métis. Bien que le Comité soit conscient que les

1 Chambre des Communes, Comité permanent des affaires autochtones et du Nord [INAN], [Procès-verbal](#), 21 novembre 2022.

2 INAN, [Témoignages](#), 10 mai 2023, Dahti Tsetso, directrice adjointe, Initiative de leadership autochtone, 1820; INAN, [Témoignages](#), 14 juin 2023, Philip Goulais, administrateur, Ancien chef, Nipissing First Nation, Ontario, Conseil consultatif des terres des Premières Nations, 1650; INAN, [Témoignages](#), 14 juin 2023, Andrew Beynon, directeur, Gouvernance en vertu d'un code foncier, Centre de ressources sur la gestion des terres des Premières Nations, 1710.

Inuits ont vécu la dépossession de leurs terres et que celle-ci se poursuit aujourd’hui, le Comité n’a pas pu entendre de témoins inuits³. Le Comité a reçu un mémoire de la Société régionale inuvialuite, qui représente les Inuits de la région ouest de l’Arctique. Le mémoire décrit la relation entre les Inuvialuit et leurs terres et explique les conséquences de la dépossession des terres sur cette population. Le mémoire indique ce qui suit :

L’annexion des terres perturbe les pratiques culturelles, les liens familiaux et les modes de vie traditionnels. Les peuples autochtones vivent des difficultés socioéconomiques en raison de la dépossession de leurs terres et de la déconnexion à leurs pratiques culturelles⁴.

La deuxième partie du rapport traite des recours qui permettent aux Nations autochtones d’avoir accès à leurs terres et évalue les avantages et les inconvénients de ces méthodes. Le Comité y recommande une refonte des politiques et des processus du gouvernement fédéral ainsi que l’examen d’autres approches en matière de restitution des terres. La dernière partie du rapport analyse la manière dont la restitution des terres peut contribuer à la réconciliation économique au bénéfice des Nations autochtones et de toute la population canadienne.

POUR UNE MEILLEURE COMPRÉHENSION DE LA VÉRITÉ SUR LES TERRES

Bien avant l’arrivée des Européens au Canada, les Premières Nations et les Inuits vivaient sur la terre, sur l’eau et sur la glace de leurs contrées. Les enfants nés d’unions entre les Premières Nations et les marchands de fourrure européens ont formé un peuple distinct, soit celui des Métis, et ont également développé un attachement profond envers certains territoires. Les relations des Nations autochtones avec leurs territoires sont au cœur de leur identité et de leurs droits et se reflètent dans leur culture, leurs langues, leur

3 Pour plus de détails sur l’histoire des Inuits, voir : Commission de vérité et réconciliation du Canada, *Pensionnats du Canada : L’expérience inuite et nordique*, Rapport final de la Commission de vérité et réconciliation du Canada, volume 2.

4 Société régionale inuvialuite, *Mémoire*, p. 1.



gouvernance et leurs lois⁵. Comme l'expliquent les Innus de Takuaikan Uashat mak Mani-Utenam :

Notre Nitassinan [territoire traditionnel de la péninsule Québec-Labrador] est pour nous l'équivalent pour les autochtones de leur maison, de leur épicerie, de leurs fermes, de leurs écoles et de leurs livres d'histoire. Il est la source de notre alimentation, de notre éducation, de notre langue, de notre culture, de nos coutumes et de nos traditions. Notre Nitassinan est riche, débordant entre autres d'histoires et de récits, de toponymes innus, de lieux de naissance, de sépultures, de lieux de portage, de campements, de remèdes traditionnels, d'animaux ainsi que d'autres ressources naturelles d'importance pour nous⁶.

Les Autochtones ont une conception de la terre qui est différente de celle des Canadiens non-autochtones. Le chef héréditaire du Grand Conseil Mi'kmaq, Stephen Augustine, a expliqué la différence en ces termes : « [n]ous appartenons à la terre, ce n'est pas l'inverse. La terre ne nous appartient pas⁷. »

La dépossession des terres des Nations autochtones se poursuit encore aujourd'hui, puisque nombre d'entre eux n'ont toujours pas accès à la plupart de leurs territoires à ce jour. La restitution des terres est un élément fondamental de la réconciliation et est essentielle pour permettre aux peuples autochtones d'exercer leurs droits, de pratiquer leur culture sur leurs terres et d'utiliser celles-ci selon leurs propres priorités⁸. Elle

5 Voir, par exemple : INAN, *Témoignages*, 10 mai 2023, Ellen Gabriel, défenseuse de la terre autochtone de Kanehsatà:ke, 1635, 1645; British Columbia Specific Claims Working Group, *Mémoire*, p. 5; INAN, *Témoignages*, 19 octobre 2023, Graham Marshall, conseiller, Première Nation de Membertou, 1540, 1545; INAN, *Témoignages*, 17 octobre 2023, Albert Marshall Jr., membre du conseil d'administration, Association nationale des gestionnaires des terres autochtones, 1620; Nation métisse des Territoires du Nord-Ouest, *Mémoire*, p. 1; Société régionale inuvialuite, *Mémoire*, p. 2; INAN, *Témoignages*, 19 octobre 2023, Adam Munnings, conseiller juridique, Semiahmoo First Nation, 1545; Assemblée des Premières Nations, *Mémoire*, p. 2.

6 Innus de Takuaikan Uashat mak Mani-Utenam, *Mémoire*, p. 3.

7 INAN, *Témoignages*, 19 octobre 2023, Stephen Augustine, Grand Conseil Mi'kmaq, 1530.

8 Assemblée des Premières Nations, *Mémoire*, p. 2; INAN, *Témoignages*, 14 juin 2023, Mary Culbertson, commissaire aux traités, Office of the Treaty Commissioner, 1755; James N. Tanner, *Mémoire*, p. 5; INAN, *Témoignages*, 24 octobre 2023, cheffe Shelley Bear, Ochapowace First Nation, 1640; Société régionale inuvialuite, *Mémoire*, p. 2, 3; INAN, *Témoignages*, 5 octobre 2023, Harold Calla, président exécutif, Conseil de gestion financière des Premières Nations, 1635; INAN, *Témoignages*, 31 mai 2023, Sean Willy, président-directeur général, Des Nedhe Group, 1710; Conseil de gestion financière des Premières Nations, *Mémoire*, p. 1; Algonquins de la Première Nation de Pikwàkanagàn, *Mémoire*, p. 1, 5; Première Nation crie Mikisew, *Mémoire*, p. 3; Conseil tribal de File Hills Qu'Appelle, *Mémoire*, p. 3, 4; Conservation through Reconciliation Partnership Leadership Circle, *Mémoire*, p. 1; British Columbia Specific Claims Working Group, *Mémoire*, p. 4.

contribuera aussi à la souveraineté, à la santé, au bien-être et à la participation économique des peuples autochtones⁹.

En guise de premier pas vers la réconciliation, tous les Canadiens doivent avoir une bonne compréhension de l'histoire du territoire où ils vivent¹⁰. Graham Marshall, conseiller de la Première Nation de Membertou, a affirmé que « nous devons tous ensemble, en tant que Canadiens, chercher à comprendre la réalité bien concrète de la dépossession des terres partout dans ce grand pays qui est le nôtre¹¹ ». La présente section résume ce que les témoins ont raconté au Comité au sujet de l'histoire derrière la dépossession des terres subie par les Premières Nations et les Métis.

La dépossession des terres des Premières Nations

Les Premières Nations se sont vues et se voient encore dépossédées de leurs terres. Dr. Bruce McIvor, associé, First Peoples Law, a affirmé que le Canada a besoin de ce qui suit :

Un jour de vérité pour ce qui est du pouvoir et de la richesse sur lesquels repose la nation, qui est bâtie sur des terres autochtones. Elle est bâtie sur la richesse des terres autochtones. Elle est fondée sur le déplacement des peuples autochtones qui ont perdu leurs terres et sur la prise de cette richesse¹².

Dans le même ordre d'idées, Mary Culbertson, commissaire aux traités, Office of the Treaty Commissioner, a déclaré que :

[La] colonisation est à l'origine de la création du Canada et de tous les pays où vivent des Autochtones et qui sont aujourd'hui dirigés par des gouvernements étrangers. Ces pays ont été créés au nom de l'édification d'un empire et non pour protéger les Autochtones et leurs terres ancestrales¹³.

Des témoins ont expliqué au Comité que, tout au long de l'histoire, la Couronne s'est appuyée sur des « prémisses fausses et racistes », telles que la *terra nullius* et la doctrine de la découverte pour justifier l'appropriation des terres autochtones et la revendication

9 INAN, [Témoignages](#), 17 octobre 2023, Amanda Simon, présidente, Association nationale des gestionnaires des terres autochtones, 1610; INAN, [Témoignages](#), 24 octobre 2023, cheffe Shelley Bear, 1635; INAN, [Témoignages](#), 31 mai 2023, Sean Willy, 1730; Société régionale inuvialuite, [Mémoire](#), p. 2.

10 INAN, [Témoignages](#), 10 mai 2023, Bruce McIvor, associé, First Peoples Law, 1735; INAN, [Témoignages](#), 19 octobre 2023, Graham Marshall, 1545.

11 INAN, [Témoignages](#), 19 octobre 2023, Graham Marshall, 1630.

12 INAN, [Témoignages](#), 10 mai 2023, Bruce McIvor, 1735.

13 INAN, [Témoignages](#), 14 juin 2024, Mary Culbertson, 1830.



de la souveraineté de celles-ci¹⁴. La *terra nullius* est une doctrine selon laquelle nul ne possédait la terre avant l'affirmation de la souveraineté européenne. En 2014, la Cour suprême du Canada a déterminé que la doctrine de la *terra nullius* ne s'est jamais appliquée au Canada, comme l'a confirmé la *Proclamation royale de 1763* (la question sera abordée plus en détail ci-dessous)¹⁵.

Selon la doctrine de la découverte, « une nation « découvrant » un territoire peut automatiquement en acquérir les titres¹⁶ ». La doctrine de la découverte « déclarait les peuples autochtones inhumains, indignes des droits et certainement indignes des droits de propriété¹⁷ ». Hayden King, directeur exécutif du Yellowhead Institute, a déclaré que la doctrine de la découverte est un « élément du droit impérial international [qui] a été le fondement du plus grand pillage au monde¹⁸ ». De l'avis de M. McIvor, le Canada n'a « pas d'autorité légitime » en ce qui concerne la dépossession des terres autochtones puisque celle-ci est basée sur la doctrine de la découverte¹⁹. En 2015, la Commission de vérité et réconciliation du Canada a demandé :

Aux gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et municipaux de rejeter les concepts ayant servi à justifier la souveraineté européenne sur les peuples et les territoires autochtones, comme la doctrine de la découverte et celle de la *terra nullius*, et de réformer les lois, les politiques gouvernementales et les stratégies d'instance qui continuent de s'appuyer sur de tels concepts²⁰.

Bien que le Vatican ait renoncé à la doctrine de la découverte en 2023, Bruce McIvor a affirmé que les Canadiens doivent tout de même comprendre la vérité à propos de celle-ci²¹. La section suivante traite des premières relations entre les Premières Nations et la

14 Dans le présent rapport, les références à la Couronne avant la Confédération renvoient à la Couronne britannique et, après la Confédération, à la Couronne fédérale du Canada, sauf indication contraire. Par exemple, voir : INAN, *Témoignages*, 24 octobre 2023, Hayden King, directeur exécutif, Yellowhead Institute, 1540; INAN, *Témoignages*, 24 octobre 2023, cheffe Shelley Bear, 1635; British Columbia Specific Claims Working Group, *Mémoire*, p. 1; Assemblée des Premières Nations, *Mémoire*, p. 2; James N. Tanner, *Mémoire*, p. 5.

15 *Nation Tsilhqot'in c. Colombie-Britannique*, 2014, 2 RCS 257, par. 69.

16 INAN, *Témoignages*, 24 octobre 2023, cheffe Shelley Bear, 1635.

17 INAN, *Témoignages*, 24 octobre 2023, Hayden King, 1540.

18 *Ibid.*

19 INAN, *Témoignages*, 10 mai 2023, Bruce McIvor, 1735.

20 Commission de vérité et réconciliation du Canada, *Commission de vérité et réconciliation du Canada : Appels à l'action*, 2015, appel à l'action 47.

21 INAN, *Témoignages*, 10 mai 2023, Bruce McIvor, 1740.

Couronne, des traités, des politiques d'assimilation et de la résistance des Premières Nations en réponse à la dépossession de leurs terres.

Premières relations entre les Premières Nations et la Couronne

Des témoins ont décrit les premières relations entre les Premières Nations et les Européens. Le chef héréditaire Stephen Augustine a donné l'explication suivante :

Essentiellement, lorsque les Européens sont arrivés, les premiers Français, nous leur avons permis de venir s'installer sur le territoire en tant que frères et sœurs. Il y en avait beaucoup. Près de 100 Français se sont mariés avec des femmes micmaques au cours des 30 premières années du XVII^e siècle. Il y avait beaucoup de relations interculturelles. C'était notre façon de faire la paix avec les nouveaux arrivants. Il n'a jamais été question de céder nos terres. Marc Lescarbot a écrit à Henry IV, roi de France, que les Autochtones d'ici n'avaient aucune notion de la propriété privée ou foncière et qu'ils n'allaient pas leur dire qu'en plantant leur drapeau sur le territoire, ils en revendiquaient la souveraineté²².

Avant l'arrivée des Européens, les Premières Nations avaient déjà l'habitude de conclure des traités entre elles. Il s'agissait d'« une forme de diplomatie autochtone et [d']une expression de notre identité nationale bien établie et utilisée entre les Nations pour faciliter la compréhension, le respect et la reconnaissance de la culture, des lois, des procédures juridiques et du mode de vie de chacune d'entre elles²³ ». La pratique consistant à conclure des traités s'est poursuivie après l'arrivée des Européens. Entre 1725 et 1779, les Mi'kmaq, les Wolastoqiyik et les Passamaquoddy ont signé des traités de paix et d'amitié avec la Couronne. Ces traités étaient axés sur la paix et l'amitié. Les Premières Nations qui ont signé ces ententes n'ont pas « accepté de céder [leurs] terres²⁴ ». Graham Marshall, conseiller de la Première Nation de Membertou, a expliqué qu'à la signature de traités de paix et d'amitié, « nos ancêtres [...] protégeaient plutôt l'héritage qu'ils laissaient aux générations à venir²⁵ ».

La *Proclamation royale de 1763* reconnaissait la souveraineté et les droits des Premières Nations, assurant aux Autochtones « la possession entière et paisible de leurs territoires²⁶ ». La *Proclamation royale de 1763* a aussi jeté les bases des traités futurs en indiquant que les terres des Premières Nations ne pouvaient être achetées par des intérêts

22 INAN, *Témoignages*, 19 octobre 2023, chef héréditaire Stephen Augustine, Grand Conseil Mi'kmaq, 1535.

23 Première Nation crie Mikisew, *Mémoire*, p. 1.

24 INAN, *Témoignages*, 19 octobre 2023, chef héréditaire Stephen Augustine, 1615.

25 INAN, *Témoignages*, 19 octobre 2023, Graham Marshall, 1615.

26 Algonquins de la Première Nation de Pikwàkanagàn, *Mémoire*, p. 3.



privés et qu'elles pouvaient être vendues uniquement à la Couronne²⁷. Les principes de la *Proclamation royale de 1763* ont été réaffirmés lors d'un rassemblement des Premières Nations, à Niagara, ayant donné lieu au Traité de Niagara de 1764²⁸.

Partage des terres : le point de vue des Premières Nations sur les traités

Dans le contexte de ses politiques génocidaires, la Couronne a signé des traités fonciers pour voler intentionnellement les terres des Premières Nations en vue de coloniser ces territoires²⁹. En fin de compte, le Canada a réalisé des gains importants à la suite du développement économique effectué sur les terres volées dans le cadre des traités signés avec les Premières Nations.

Les négociations de traités étaient fondamentalement injustes, car la Couronne a signé délibérément des traités qui n'ont pas pleinement été expliqués aux Premières Nations. Les Premières Nations ont eu recours à des interprètes pendant les négociations, mais le concept de la vente des terres ne cadrait pas avec le concept des terres des Premières Nations et ne figurait pas dans les langues autochtones³⁰. Les témoins ont expliqué que le compte rendu écrit des négociations de traités ne tient pas compte des points de vue des Premières Nations, notamment en ce qui concerne l'esprit et l'intention du processus de négociation³¹. À titre d'exemple, le libellé des traités numérotés signés entre 1871 et 1921 comporte des dispositions décrivant la cession et la renonciation des terres des Premières Nations³². Or, les Premières Nations croyaient qu'en signant ces traités, elles acceptaient de partager les terres (et non les ressources naturelles se trouvant dans le sol) avec les colons³³. Les témoins avaient des opinions divergentes en ce qui concerne la question du partage de l'eau dans les traités³⁴.

27 Gouvernement du Canada, *250^e anniversaire de la Proclamation royale de 1763*.

28 Algonquins de la Première Nation de Pikwàkanagàn, *Mémoire*, p. 2.

29 Conseil tribal de File Hills Qu'Appelle, *Mémoire*, p. 2.

30 Première Nation crie Mikisew, *Mémoire*, p. 2; INAN, *Témoignages*, 24 octobre 2023, cheffe Shelley Bear, 1635.

31 Première Nation crie Mikisew, *Mémoire*, p. 1; INAN, *Témoignages*, 14 juin 2023, Mary Culbertson, 1815; INAN, *Témoignages*, 24 octobre 2023, cheffe Shelley Bear, 1635.

32 INAN, *Témoignages*, 14 juin 2023, Mary Culbertson, 1815.

33 *Ibid.*; INAN, *Témoignages*, 24 octobre 2023, cheffe Shelley Bear, 1635, 1650; Première Nation crie Mikisew, *Mémoire*, p. 2; Conseil tribal de File Hills Qu'Appelle, *Mémoire*, p. 2; Première Nation de Cold Lake, *Mémoire*, p. 1.

34 Première Nation de Cold Lake, *Mémoire*, p. 1; Première Nation crie Mikisew, *Mémoire*, p. 2.

Des témoins ont présenté le point de vue des Premières Nations au sujet des traités. Par exemple, comme l'a expliqué la Première Nation crie Mikisew, les traités entre les Premières Nations et la Couronne :

Confirment une relation sacrée et solennelle qui existe pour toujours « tant que le soleil brille, que l'herbe pousse et que les rivières coulent » [...] [Nos Aînés] nous rappellent que notre traité doit durer éternellement et que nos ancêtres ont négocié des conditions et des promesses qui aideraient nos générations futures, car on nous a dit que notre « mode de vie ne serait pas restreint »³⁵.

La cheffe Shelley Bear, Première Nation Ochapowace, a raconté le déroulement des négociations du Traité n° 4 selon la tradition orale :

Les chefs Kakisiwew et Kawacatoose ont transporté des sacs de terre, qu'ils ont déposés sur la table de négociation. Le chef Kawacatoose a demandé au commissaire aux traités, M. Morris, combien de sacs d'argent il avait apportés avant d'ajouter que, pour chaque sac d'argent, l'autre partie pourrait avoir un sac de terre. Les chefs ont vigoureusement fait valoir que « ce pays n'est pas à vendre ». Bien entendu, cet échange ne s'est jamais retrouvé dans les transcriptions des négociations de traités, mais il est raconté depuis des générations.

Ce récit illustre les liens profonds unissant nos ancêtres à la terre et démontre à quel point l'idée de vendre nos terres — ou notre pays — était insaisissable pour nos peuples. Il nous rappelle aussi que nos propos pendant les délibérations sur les traités ont été incompris, mal interprétés, ou entièrement effacés des transcriptions³⁶.

Mary Culbertson, commissaire aux traités, Office of the Treaty Commissioner, estime que, selon la tradition orale des Premières Nations :

Les terres n'ont jamais été censées être abandonnées. La clause de cession et de renonciation a été insérée dans le Traité n° 3 après coup. Si vous examinez les documents relatifs aux négociations des traités, notamment les journaux, les encarts dans les journaux et les traductions méticuleusement conservées par des traducteurs tels que le clergé, la Police montée du Nord-Ouest, etc., vous constaterez que [la traduction du] principe de la cession et de la renonciation [n'y figure pas]³⁷.

Le Comité a entendu que la « Couronne continue de mal comprendre l'esprit et l'intention des traités conclus avec la Couronne impériale, y compris l'entente

35 Première Nation crie Mikisew, *Mémoire*, p. 1, 2.

36 INAN, *Témoignages*, 24 octobre 2023, cheffe Shelley Bear, 1635.

37 INAN, *Témoignages*, 14 juin 2023, Mary Culbertson, 1815.



verbale³⁸ ». Le Canada s'appuie sur le texte écrit des traités « pour justifier l'acquisition de terres et l'exploitation des ressources³⁹ ».

Le Comité a appris que la Couronne a rompu et continue de rompre de nombreuses promesses qu'elle avait faites dans les traités signés avant et après la Confédération⁴⁰. Le non-respect de ces promesses a eu et a toujours d'importantes répercussions sur le mode et les conditions de vie des Premières Nations et ne laisse ultimement aux Premières Nations que de petites parcelles de territoire⁴¹. Par exemple, Hayden King, directeur exécutif du Yellowhead Institute, a affirmé ce qui suit :

En Ontario, les traités conclus avant la Confédération étaient des pactes qui ont été presque immédiatement rompus et utilisés pour relocaliser les peuples, les communautés et les familles autochtones. Les gens qui se sont établis dans ma collectivité — la Première Nation de Beausoleil ou Gchi'mnissing — ont été relocalisés quatre fois et poussés vers l'ouest et le sud pour faire place à la colonisation⁴².

Certains témoins ont expliqué au Comité que de telles promesses avaient été rompues par voie de textes législatifs et d'ententes. Le paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867* conférait au gouvernement fédéral l'autorité législative sur les « Indiens et les terres réservées pour les Indiens⁴³ ». Comme l'a souligné le chef héréditaire Stephen Augustine, à l'époque, « [l]e gouvernement fédéral s'est chargé de coloniser les peuples autochtones, de prendre le contrôle de nos terres et de nous placer dans des réserves indiennes⁴⁴ ». La *Loi sur les Indiens*, adoptée en 1876, a également rompu les promesses selon lesquelles les Premières Nations seraient en mesure de vivre comme ils l'ont toujours fait⁴⁵. La *Loi sur les Indiens* et les politiques d'assimilation connexes ont eu de graves répercussions sur les Premières Nations. Dans un mémoire soumis au Comité, le Conseil tribal de File Hills Qu'Appelle a dénoncé le fait que « [p]lutôt que de partager les terres jusqu'à la profondeur de labour, les Premières Nations ont été dépossédées de leurs terres et sont devenues

38 Première Nation crie Mikisew, *Mémoire*, p. 2.

39 INAN, *Témoignages*, 14 juin 2023, Mary Culbertson, 1815.

40 Voir, par exemple : Six Nations of the Grand River, *Mémoire*, p. 1; INAN, *Témoignages*, 24 octobre 2023, Hayden King, 1540; Première Nation de Cold Lake, *Mémoire*, p. 1, 2; INAN, *Témoignages*, 14 juin 2023, Mary Culbertson, 1755; Conseil tribal de File Hills Qu'Appelle, *Mémoire*, p. 2.

41 Voir, par exemple : Six Nations of the Grand River, *Mémoire*, p. 1; INAN, *Témoignages*, 24 octobre 2023, Hayden King, 1540; Première Nation de Cold Lake, *Mémoire*, p. 1, 2; INAN, *Témoignages*, 14 juin 2023, Mary Culbertson, 1755; Conseil tribal de File Hills Qu'Appelle, *Mémoire*, p. 2.

42 INAN, *Témoignages*, 24 octobre 2023, Hayden King, 1540.

43 *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Victoria, ch. 3 (R.-U.).

44 INAN, *Témoignages*, 19 octobre 2023, chef héréditaire Stephen Augustine, 1615.

45 Conseil tribal de File Hills Qu'Appelle, *Mémoire*, p. 2.

prisonnières de petites parcelles de terre appelées « réserves »⁴⁶ ». En outre, Celeste Haldane, commissaire en chef de la Commission des traités de la Colombie-Britannique, a affirmé ce qui suit :

[L]a situation a changé avec l'arrivée des Européens et la colonisation (et toutes les politiques coloniales visant à se débarrasser des Premières Nations pour faire place aux colons, sans compter l'assimilation forcée au moyen de d'anciennes politiques, comme l'interdiction de cérémonies, le retrait des enfants de leur collectivité et l'adoption de la *Loi sur les Indiens*). Ce sont ces lois et ces politiques qui ont transformé les Premières Nations en pupilles de l'État canadien⁴⁷.

Certains témoins ont aussi affirmé que les accords de transfert des ressources naturelles constituaient une violation continue des traités signés par les Premières Nations et la Couronne⁴⁸. En 1930, lors de la signature des accords de transfert des ressources naturelles, la propriété des ressources naturelles a été transférée du Canada à l'Alberta, à la Saskatchewan et au Manitoba sans que les Premières Nations soient consultées ni indemnisées⁴⁹.

Dépossession des terres des Premières Nations sans traité

Les Premières Nations qui n'ont pas signé de traités relatifs aux terres ont aussi perdu leurs terres. L'Assemblée des Premières Nations a expliqué au Comité que :

[L]orsqu'il n'y avait pas de traité ou qu'un traité n'était pas commode, les gouvernements coloniaux affirmaient la souveraineté de la Couronne, qui repose sur une fiction juridique, notamment les doctrines racistes de la découverte et de la *terra nullius*, et s'approprièrent les terres et les ressources des Premières Nations sans leur consentement⁵⁰.

Les terres des Premières Nations ont été arrachées par l'intermédiaire de politiques fédérales. Par exemple, les Mi'kmaq, qui ont signé des traités de paix et d'amitié, ont été déplacés de leurs territoires d'origine dans les années 1940 en raison d'une politique fédérale de centralisation en Nouvelle-Écosse. Comme l'a expliqué Albert Marshall Jr., membre du conseil d'administration de l'Association nationale des gestionnaires des terres autochtones : « on a forcé à certaines personnes à quitter leurs collectivités et les

46 Conseil tribal de File Hills Qu'Appelle, *Mémoire*, p. 2.

47 Commission des traités de la Colombie-Britannique, *Mémoire*, p. 3.

48 INAN, *Témoignages*, 24 octobre 2023, cheffe Shelley Bear, 1635; Première Nation crie Mikisew, *Mémoire*, p. 3-4; Première Nation de Cold Lake, *Mémoire*, p. 2.

49 Première Nation crie Mikisew, *Mémoire*, p. 3-4; Première Nation de Cold Lake, *Mémoire*, p. 2.

50 Assemblée des Premières Nations, *Mémoire*, p. 2.



régions environnantes, le plus souvent par la violence. Tout le monde s'est installé soit à Sipekne'katik, soit à Eskasoni⁵¹ ».

D'autres témoins ont parlé de leur vécu en ce qui concerne la dépossession des terres. Par exemple, les Six Nations de la rivière Grand ont raconté ce qui suit :

Notre peuple a été l'allié de la Couronne pendant la Révolution américaine, un conflit qui a entraîné la perte de nos terres ancestrales au sud. En récompense de notre loyauté et de notre alliance, la Couronne a donné en 1784 aux Mohawks et aux autres membres de nos nations qui choisissaient de s'installer ici un territoire de 950 000 acres connu sous le nom de bande de terre Haldimand, qui comprenait toutes les terres situées dans un rayon de six miles de part et d'autre de la rivière Grand, depuis sa source jusqu'à son embouchure dans le lac Érié. Pourtant, en raison de décennies de négligence de notre intégrité territoriale par les gouvernements successifs, notre territoire actuel – ce qui reste de la bande de terre de Haldimand – ne comprend que 48 000 acres dans le sud-ouest de l'Ontario, soit moins de 5 % de ce qui nous a été donné⁵².

Dans un mémoire, la Première Nation de Cold Lake a écrit ce qui suit :

En 1952, le Canada, l'Alberta et la Saskatchewan ont conclu des accords en vertu desquels les provinces ont loué au Canada une vaste zone de terre au cœur de Denne Ni Nenne afin d'y établir un champ de tir aérien (le polygone de tir aérien de Cold Lake). On a dit aux membres de notre nation que le bail serait temporaire – pour une durée de 20 ans – et que nous retrouverions l'accès à notre terre. Cela n'a pas été le cas. Nos grands-pères et nos grands-mères ont quitté leurs petites maisons, leurs terrains de trappage et leurs pêcheries en 1952, pour ne plus jamais revenir. L'expulsion de nos membres du cœur de nos terres traditionnelles a provoqué l'effondrement immédiat de notre économie locale et a grandement affaibli la santé sociale de notre communauté⁵³.

Les témoins ont raconté en quoi la création de la frontière entre le Canada et les États-Unis a mené au déplacement de leurs Nations, ce qui a réduit leur accès à leur terre ancestrale. La situation perdure encore aujourd'hui⁵⁴. À titre d'exemple, Lauren Terbasket, conseillère politique et négociatrice, Lower Similkameen Indian Band, a fait la déclaration suivante :

Mes terres ancestrales sont les bassins hydrographiques des rivières Similkameen et Tulameen, dans le Centre-Sud de la Colombie-Britannique et de l'État de Washington. Elles s'étendent sur plus de 7 500 kilomètres carrés en Colombie-Britannique et sur plus

51 INAN, *Témoignages*, 17 octobre 2023, Albert Marshall Jr., 1625.

52 Six Nations of the Grand River, *Mémoire*, p. 1.

53 Première Nation de Cold Lake, *Mémoire*, p. 3.

54 INAN, *Témoignages*, 17 octobre 2023, Albert Marshall Jr., 1625; INAN, *Témoignages*, 19 octobre 2023, Adam Munnings, 1545; INAN, *Témoignages*, 14 juin 2023, Lauren Terbasket, conseillère politique, négociatrice, Lower Similkameen Indian Band, 1655.

de 1 700 kilomètres carrés dans l'État de Washington. Notre tribu, la tribu de la Nation Okanagan, est coupée en deux par la frontière entre le Canada et les États-Unis, 12 de nos tribus vivant dans l'État de Washington et 7, au Canada. Nous n'avons jamais vendu ou cédé nos terres par un traité ou par tout autre mécanisme juridique⁵⁵.

Qu'elles aient fait l'objet de traités ou non, les terres des Premières Nations ont été prises et continuent de l'être à diverses fins, notamment pour la construction de chemins de fer et d'autoroutes, l'exploitation des ressources naturelles, la création de parcs nationaux, provinciaux et territoriaux, et pour des raisons militaires⁵⁶. Par exemple, Larry Innes, avocat, a expliqué ce qui suit :

Peu de Canadiens connaissent l'histoire de la dépossession des terres autochtones qui a suivi la désignation d'endroits comme Banff, ou les conséquences qui en ont découlé. Je vais vous donner un exemple. Lorsque le parc national Wood Buffalo a été créé dans le Nord-Est de l'Alberta et le Sud-Est des Territoires du Nord-Ouest, le gouvernement a supposé que les terres avaient été reprises et que tous les droits des Autochtones de cette région avaient été abolis. Le peuple denesuline, en particulier, a été chassé du parc, ses maisons ont été brûlées et ses biens abandonnés⁵⁷.

Les Premières Nations n'ont tiré que peu d'avantages de l'exploitation de leurs terres, une situation qui perdure encore aujourd'hui⁵⁸. Par exemple, le territoire ancestral des Algonquins de Pikwàkanagàn « comprend la rivière Kitchissippi (ou rivière des Outaouais) et les terres de la vallée de l'Outaouais et du bassin hydrographique environnant, qui s'étendent en Ontario et au Québec⁵⁹ ». Les Algonquins de Pikwàkanagàn ont expliqué ce qui suit :

Alors que 1,2 million de personnes vivent et travaillent sur notre territoire traditionnel et que 84 municipalités y sont totalement ou partiellement actives, les Algonquins de Pikwakanagan, eux, ne perçoivent que très peu, voire pas du tout de bénéfices provenant de leurs terres. Nous continuons d'être exclus sur le plan de l'économie et de la compétence des projets d'extraction des ressources, notamment l'exploitation forestière et minière et d'autres sources de profit, comme le tourisme⁶⁰.

55 INAN, *Témoignages*, 14 juin 2023, Lauren Terbasket, 1655.

56 Première Nation de Cold Lake, *Mémoire*, p. 2; Première Nation crie Mikisew, *Mémoire*, p. 5; INAN, *Témoignages*, 5 octobre 2023, Larry Innes, avocat, à titre personnel, 1635; INAN, *Témoignages*, 19 octobre 2023, Adam Munnings, 1545.

57 INAN, *Témoignages*, 5 octobre 2023, Larry Innes, 1635

58 Première Nation de Cold Lake, *Mémoire*, p. 2; INAN, *Témoignages*, 19 octobre 2023, Adam Munnings, 1545; Première Nation crie Mikisew, *Mémoire*, p. 4; Algonquins de la Première Nation de Pikwàkanagàn, *Mémoire*, p. 3–5.

59 Algonquins de la Première Nation de Pikwàkanagàn, *Mémoire*, p. 2.

60 *Ibid.*, p. 4.



Résistance des Premières Nations à la dépossession de leurs terres

Les Premières Nations se sont battues et se battent encore aujourd’hui pour récupérer leurs terres. Par exemple, les Algonquins de la Première Nation de Pikwàkanagàn ont souligné que, « [d]epuis 1772, près de 40 pétitions adressées par notre nation à la Couronne pour demander la protection de nos terres et de nos eaux contre l’empiètement des colonies sont restées lettre morte⁶¹ ». Certaines Premières Nations de la Colombie-Britannique, où quelques traités ont été signés, se sont rendues à Ottawa en 1927 pour affirmer que leurs terres avaient été « dépossédés illégalement⁶² ». La réponse du gouvernement fédéral a été « de rejeter notre revendication et de nous empêcher de recueillir des fonds pour défendre nos droits⁶³ ».

Historiquement, les Premières Nations ont eu des difficultés à accéder à leurs terres et à les défendre au moyen du système juridique. De 1927 à 1951, la *Loi sur les Indiens* a interdit aux Premières Nations de récolter des fonds pour faire valoir leurs revendications auprès du gouvernement fédéral, limitant ainsi considérablement leur capacité à obtenir une assistance juridique. Hayden King a suggéré que les Premières Nations avaient des difficultés à faire valoir leurs revendications dans le cadre du système juridique :

Alors que l’infrastructure juridique de la common law s’enracinait au Canada, les peuples autochtones avaient peu de moyens d’exprimer le point de vue selon lequel les traités n’étaient pas négociés pour être rendus ou cédés, mais pour être partagés dans un esprit de respect mutuel [...] Ailleurs au pays, on n’a tout simplement pas rédigé de traité ce qui, même en vertu du droit canadien hérité des Anglais, signifiait que les peuples autochtones avaient encore une certaine forme de titre. Cependant, ici aussi, les peuples autochtones ont eu de la difficulté à se faire entendre, car la répartition constitutionnelle des pouvoirs a divisé nos territoires et la responsabilité à leur égard entre les provinces, en plus de créer le concept des terres de la Couronne⁶⁴.

Comme l’indiquent les sections suivantes du rapport, les Premières Nations continuent aujourd’hui à éprouver des difficultés à faire valoir leurs revendications devant les tribunaux.

61 *Ibid.*, p. 2.

62 INAN, *Témoignages*, 5 juin 2023, Clarence T. (Manny) Jules, président, Commission de la fiscalité des Premières Nations, 1555.

63 *Ibid.*

64 INAN, *Témoignages*, 24 octobre 2023, Hayden King, 1540.

Certificats et dépossession des terres des Métis

Selon les témoins, tout comme dans le cas des Premières Nations, le Canada n'a pas respecté ses promesses envers les Métis. Audrey Poitras, ancienne présidente de la Nation métisse de l'Alberta, a déclaré ce qui suit devant le Comité :

En octobre 1869, un groupe de Métis dirigé par Louis Riel a chassé des arpenteurs canadiens hors du Manitoba pour défendre les terres des Métis. Des semaines plus tard, ils ont déclaré un gouvernement provisoire du Manitoba afin de négocier la protection de nos terres, et ils l'ont fait, mais le Canada n'a pas tenu sa promesse. Les Métis ont été persécutés, déracinés et éparpillés. Le Canada a avancé dans les Prairies, conclu des traités avec nos Premières Nations, mais n'a rien fait pour nous [...] En 1885, nous avons proclamé un deuxième gouvernement provisoire. Cette année-là, à Batoche, le Canada a essayé de nous briser. Il a capturé Riel, a organisé un simulacre de procès et l'a tué, mais nous étions toujours là, et le Canada le savait.⁶⁵

Les Métis se sont aussi fait enlever leurs terres en raison du système de certificats. Un certificat représentait un octroi individuel de terres ou d'argent offert aux Métis en échange de leurs droits sur les terres. Le système de certificat était en vigueur dans certaines parties du Canada. La plupart des terres appartenant à des Métis ont été achetées par des spéculateurs⁶⁶. Toujours selon M^{me} Poitras, « [à] la fin du [XIX^e] siècle, le Canada avait réduit les Métis — les Otipemisiwak — à squatter des terres de la Couronne en bordure de villes blanches et à n'être plus que ce qu'on appelait le peuple des réserves routières⁶⁷ ». À l'exception des colonies métisses de l'Alberta, la plupart des communautés métisses n'ont pas d'assise territoriale commune à ce jour⁶⁸. Audrey Poitras a déclaré que « [l]es torts causés par les certificats n'ont pas été redressés. Nos droits en tant que nation ne sont pas encore pleinement respectés⁶⁹. »

Répercussions de la dépossession des terres autochtones

La dépossession des terres se poursuit encore aujourd'hui et a des répercussions intergénérationnelles durables sur les lois, la santé, le bien-être, les relations familiales, la gouvernance, la culture, la langue et le mode de vie des Nations autochtones, qui sont

65 INAN, *Témoignages*, 14 juin 2023, Audrey Poitras, présidente, Métis Nation of Alberta, 1700.

66 *Ibid.*

67 *Ibid.*

68 *Ibid.*, 1705; Lac Ste. Anne Métis Community Association, *Mémoire*, p. 2–3.

69 INAN, *Témoignages*, 14 juin 2023, Audrey Poitras, 1705.



toutes étroitement liées à la terre⁷⁰. La Société régionale inuvialuite a expliqué que l'« annexion des terres » a contribué aux problèmes socioéconomiques dans la région ouest de l'Arctique, notamment « l'absence de guérison, le haut taux de suicide, l'insécurité alimentaire et les défis pour préserver les pratiques culturelles en raison des politiques d'assimilation qui détruisent la connexion entre les peuples autochtones à leurs terres ancestrales⁷¹ ». Les Premières Nations ont été écartées des possibilités économiques et isolées de l'économie canadienne lorsqu'elles ont été forcées de vivre dans des réserves⁷². Bien que de nombreuses terres appartenant aux Premières Nations soient exploitées à des fins économiques, ces dernières ne reçoivent qu'une fraction des retombées et n'ont souvent qu'un droit de regard limité sur le développement, malgré les effets de celui-ci sur les droits ancestraux et issus de traités⁷³. Les sections suivantes décrivent le point de vue des peuples autochtones en matière de restitution des terres et les solutions possibles pour rendre ces terres aux Nations autochtones.

RESTITUTION DES TERRES AUX NATIONS AUTOCHTONES

Aujourd'hui, de nombreuses Premières Nations ne possèdent plus que de petites parcelles de terre⁷⁴. Stephen Buffalo, président et directeur général, Conseil des ressources indiennes Inc., a déclaré que : « [l]a population des réserves augmente; c'est la population qui augmente le plus rapidement au Canada, mais nos terres, elles, n'augmentent pas. À dire vrai, nos terres rétrécissent, surtout nos terres ancestrales⁷⁵. » Parallèlement, alors que les territoires des réserves sont de plus en plus restreints, les Premières Nations enregistrent une « demande grandissante d'infrastructures et de

70 British Columbia Specific Claims Working Group, *Mémoire*, p. 4; Société régionale inuvialuite, *Mémoire*, p. 3; INAN, *Témoignages*, 10 mai 2023, Ellen Gabriel, 1645, 1715; Première Nation de Cold Lake, *Mémoire*, p. 2; Première Nation crie Mikisew, *Mémoire*, p. 5.

71 Société régionale inuvialuite, *Mémoire*, p. 3.

72 INAN, *Témoignages*, 24 octobre 2023, Shannin Metatawabin, directeur général, Association nationale des sociétés autochtones de financement, 1555; INAN, *Témoignages*, 17 octobre 2023, Stephen Buffalo, président et directeur général, Conseil des ressources indiennes Inc., 1605.

73 Voir, par exemple : INAN, *Témoignages*, 17 octobre 2023, Stephen Buffalo, 1605; Algonquins de la Première Nation de Pikwàkanagàn, *Mémoire*, p. 4–5; INAN, *Témoignages*, 24 octobre 2023, Shannin Metatawabin, 1555; Première Nation de Cold Lake, *Mémoire*; Première Nation crie Mikisew, *Mémoire*, p. 4; Première Nation Innu Takuaihan Uashat mak Mani-Utenam, *Mémoire*, p. 7.

74 Voir, par exemple : INAN, *Témoignages*, 17 octobre 2023, Stephen Buffalo, 1605; INAN, *Témoignages*, 17 octobre 2023, Albert Marshall Jr., 1625; INAN, *Témoignages*, 10 mai 2023, Ellen Gabriel, 1635; INAN, *Témoignages*, 14 juin 2023, chef Gordon BlueSky, Brokenhead Ojibway Nation, Nation signataire du Traité n° 1, 1750; INAN, *Témoignages*, 17 octobre 2023, Shady Al Hafez, chargé de recherche, Yellowhead Institute, 1725.

75 INAN, *Témoignages*, 17 octobre 2023, Stephen Buffalo, 1605.

développement de logements⁷⁶ ». Bon nombre de Nations autochtones continuent de réclamer la restitution de leurs terres⁷⁷ afin de corriger les injustices et de faire respecter les droits des Autochtones. Elle vise notamment à remettre en place les lois, la gouvernance, les relations et le pouvoir décisionnel des Autochtones sur leurs terres, à leur assurer un accès équitable aux ressources telles que la faune et la flore, à remédier aux inégalités actuelles entre les peuples autochtones et les autres Canadiens, ainsi qu'à donner aux peuples autochtones un accès plus facile au financement et à soutenir le développement de leurs capacités afin que les Nations autochtones puissent contribuer à la prospérité du Canada⁷⁸. La restitution des terres pourrait prendre de nombreuses formes, notamment la présentation d'excuses, le versement de compensations et la gestion des terres par les Autochtones⁷⁹.

Bien que les approches en matière de restitution des terres puissent varier d'une nation à l'autre, les témoins ont cerné des caractéristiques communes⁸⁰. En effet, la restitution des terres doit être ancrée dans les lois et la gouvernance autochtones, la compréhension des traités (y compris l'idée selon laquelle toutes les terres devraient être partagées) ainsi qu'« une approche plus large, multigénérationnelle et intersectionnelle dont l'objectif est de rétablir les relations, la culture et la langue au sein des communautés autochtones⁸¹ ». Plusieurs témoins ont affirmé que la DNUDPA était la pierre angulaire de la restitution des terres⁸². Certains ont aussi souligné que le plan d'action actuel de la DNUDPA, selon lequel la mise en œuvre de cette dernière fait partie de la réconciliation, ne fait aucune mention

76 *Ibid.*

77 INAN, *Témoignages*, 14 juin 2023, Audrey Poitras, 1700; INAN, *Témoignages*, 5 juin 2023, Clarence T. (Manny) Jules, 1555; INAN, *Témoignages*, 24 octobre 2023, Hayden King, 1540; Algonquins de la Première Nation de Pikwàkanagàn, *Mémoire*, p. 1–2.

78 INAN, *Témoignages*, 10 mai 2023, Ellen Gabriel, 1635; INAN, *Témoignages*, 10 mai 2023, Dahti Tsetso, 1820; INAN, *Témoignages*, 5 octobre 2023, Celeste Haldane, commissaire en chef, Commission des traités de la Colombie-Britannique, 1720; Algonquins de la Première Nation de Pikwàkanagàn, *Mémoire*, p. 5; INAN, *Témoignages*, 17 octobre 2023, Shady Al Hafez, 1725; INAN, *Témoignages*, 17 octobre 2023, Stephen Buffalo, 1610; Conseil de gestion financière des Premières Nations, *Mémoire*, p. 2–3; Nahnda Garlow, *Mémoire*, p. 5–6; INAN, *Témoignages*, 5 octobre 2023, Harold Calla, 1645.

79 Première Nation Innu Takuaihan Uashat mak Mani-Utenam, *Mémoire*, p. 7; Première Nation crie Mikisew, *Mémoire*, p. 1; Assemblée des Premières Nations, *Mémoire*, p. 3–4; Première Nation de Cold Lake, *Mémoire*, p. 4–5.

80 INAN, *Témoignages*, 17 octobre 2023, Stephen Buffalo, 1605; James N. Tanner, *Mémoire*, p. 4.

81 British Columbia Specific Claims Working Group, *Mémoire*, p. 4; Première Nation crie de Mikisew, *Mémoire*, p. 3; INAN, *Témoignages*, 10 mai 2023, Ellen Gabriel, 1635.

82 Voir, par exemple : Première Nation Innu Takuaihan Uashat mak Mani-Utenam, *Mémoire*, p. 5; Assemblée des Premières Nations, *Mémoire*, p. 2–3; Première Nation de Cold Lake, *Mémoire*, p. 4–5; Algonquins de la Première Nation de Pikwàkanagàn, *Mémoire*, p. 2; Sommet des Premières Nations, *Mémoire*, p. 1.



des notions de restitution des terres et d'indemnisation pour les terres, les territoires et les ressources⁸³.

Le Comité a appris que le gouvernement du Canada « est tenu au titre du droit international et national d'assurer une restitution adéquate et efficace aux Premières Nations qui ont été dépossédées de leurs terres, de leurs ressources et de leurs territoires⁸⁴ ». Si la restitution des terres n'est pas possible ou s'il ne s'agit pas de l'approche privilégiée par les Premières Nations, il doit y avoir réparation, notamment à l'aide d'une « indemnisation juste, correcte et équitable⁸⁵ ». Aujourd'hui, les Nations autochtones peuvent recourir à diverses méthodes pour obtenir l'accès à leurs terres, notamment grâce aux politiques et aux processus fédéraux, aux tribunaux, aux organismes internationaux ou en revendiquant leur propre compétence. Les témoins ont expliqué au Comité que le gouvernement du Canada a l'obligation légale de restituer les terres des Premières Nations de manière honorable afin de respecter les engagements pris dans les traités et les accords⁸⁶. Les Nations autochtones peuvent obtenir l'accès à leurs terres par l'intermédiaire des politiques et des processus fédéraux relatifs aux revendications particulières, aux traités modernes et aux ajouts aux réserves. Si certaines Nations autochtones ont obtenu gain de cause dans le cadre de ces démarches, d'autres estiment que ces dernières sont inefficaces pour restituer des terres aux Nations autochtones⁸⁷. À titre d'exemple, Hayden King a affirmé ce qui suit :

Aujourd'hui, lorsque les peuples autochtones réclament leurs terres, surtout dans les régions où aucun traité n'a été conclu, le gouvernement fédéral se réfugie commodément derrière le fédéralisme. Étant donné ce contexte de possession légale fictive des terres autochtones, comment pouvons-nous les récupérer? Divers outils sont actuellement utilisés, surtout les processus de revendications particulières et globales, mais ils donnent rarement lieu au transfert des terres. Ils offrent plutôt une indemnisation en guise de réparation pour racheter des terres et, dans certains cas — et c'était la position de l'ancienne ministre des Relations Couronne-Autochtones —, les transformer en terres indiennes par l'entremise de la politique sur les ajouts aux réserves. Ces outils sont inadéquats⁸⁸.

83 INAN, *Témoignages*, 31 mai 2023, Harold Calla, 1650; Sommet des Premières Nations, *Mémoire*, p. 2–3.

84 Assemblée des Premières Nations, *Mémoire*, p. 6.

85 *Ibid.*, p. 4.

86 *Ibid.*, p. 2.

87 Voir, par exemple : INAN, *Témoignages*, 17 octobre 2023, Shady Al Hafez, 1725; British Columbia Specific Claims Working Group, *Mémoire*, p. 2; Assemblée des Premières Nations, *Mémoire*, p. 4–5; INAN, *Témoignages*, 10 mai 2023, Bruce McIvor, 1735, 1740.

88 INAN, *Témoignages*, 24 octobre 2023, Hayden King, 1540.

Les Nations autochtones qui ne parviennent pas à faire valoir leurs demandes à l'aide des politiques et des processus fédéraux choisissent parfois d'entamer de longues démarches auprès des tribunaux ou d'organismes internationaux. Les actions en justice peuvent donner lieu à de nouvelles négociations avec les gouvernements fédéral et provinciaux, même si un tribunal se prononce en faveur des Premières Nations⁸⁹. Des témoins ont dit au Comité que les tribunaux ont défini de façon très étroite les droits des Autochtones⁹⁰. Il peut également être difficile de prouver l'existence des titres autochtones devant les tribunaux puisque « les Premières Nations doivent réfuter la présomption selon laquelle le Canada est propriétaire des terres en vertu de l'affirmation de la souveraineté de la Couronne⁹¹ ». Enfin, certains moyens de défense techniques, comme les délais de prescription des gouvernements provinciaux, font en sorte qu'il est plus difficile d'intenter des poursuites contre les gouvernements fédéral et provinciaux⁹². Tous ces recours longs et coûteux ne sont généralement pas à l'avantage du Canada ou des Premières Nations et, de l'avis de certains témoins, « ne mènent ni à une relation de respect ni [à] une saine administration de la justice⁹³ ».

Certaines Nations autochtones revendiquent unilatéralement leurs droits et leur compétence sur leurs terres ou ont annoncé leur intention de le faire⁹⁴. Cependant, Shady Al Hafez, chargé de recherche au Yellowhead Institute, a expliqué au Comité que :

[D]ans ces circonstances, des membres de la collectivité et des dirigeants élus ont reçu des injonctions, ont été sondés, arrêtés et harcelés par la police, et ont été victimes de racisme et de violence de la part de Canadiens. Cela renforce la notion selon laquelle il n'y a qu'un seul moyen acceptable de demander une restitution, et c'est par l'intermédiaire de processus élaborés et sanctionnés par le gouvernement⁹⁵.

Ellen Gabriel, défenseuse de la terre autochtone de Kanehsatà:ke, a donné l'explication suivante :

Si nous voulons contester le développement, nous sommes sans cesse forcés de recourir à des systèmes judiciaires coloniaux coûteux qui exigent des avocats qui font respecter

89 INAN, *Témoignages*, 10 mai 2023, Bruce McIvor, 1755; Sommet des Premières Nations, *Mémoire*, p. 3.

90 INAN, *Témoignages*, 10 mai 2023, Bruce McIvor, 1750, 1800; INAN, *Témoignages*, 24 octobre 2023, Hayden King, 1600, 1605.

91 Assemblée des Premières Nations, *Mémoire*, p. 5.

92 *Ibid.*

93 *Ibid.*; Première Nation Innu Takuaihan Uashat mak Mani-Utenam, *Mémoire*, p. 6.

94 INAN, *Témoignages*, 17 octobre 2023, Shady Al Hafez, 1725; Six Nations of the Grand River, *Mémoire*, p. 4–5; INAN, *Témoignages*, 14 juin 2023, Lauren Terbasket, 1655.

95 INAN, *Témoignages*, 17 octobre 2023, Shady Al Hafez, 1725.



les lois coloniales. Les défenseurs de nos terres n'ont pas le budget nécessaire pour défendre leur cause. Nous sommes donc considérés comme les fauteurs de troubles dans nos communautés [...] Lorsque nous défendons nos droits, nous sommes criminalisés⁹⁶.

Les Nations autochtones consacrent beaucoup de temps à des tentatives pour obtenir justice à la suite de la dépossession de leurs terres en recourant à une combinaison d'approches. Voici une explication donnée par les Six Nations de la rivière Grand :

Le 17 mai 2011, lors de la dixième session de l'Instance permanente sur les questions autochtones de l'ONU, les [Six Nations de la rivière Grand (SNRG)] ont organisé leur premier événement parallèle pour présenter les défis auxquels nous sommes confrontés dans notre quête de justice pour nos droits fonciers auprès du Canada. Après 20 ans de recherches approfondies et de tentatives de règlement de nos droits fonciers dans le cadre de la politique canadienne sur les revendications particulières, nous n'avons pas eu d'autre choix que de nous tourner vers les tribunaux [...] Nous en sommes maintenant à la 48^e année de cette bataille, qui vise à tenir le Canada et l'Ontario responsables de la perte de nos terres et de nos fonds⁹⁷.

Dans un mémoire envoyé au Comité, l'Assemblée des Premières Nations a dénoncé le fait que « [m]algré les engagements répétés du gouvernement du Canada de restituer des terres aux Premières Nations, il n'existe actuellement aucun mécanisme efficace pour restituer équitablement et rapidement des terres⁹⁸ ». Le Comité estime que, dans le cadre de la réconciliation, il convient de procéder à des changements afin de garantir la restitution des terres aux Nations autochtones de façon à respecter les droits de ces dernières. Les sections suivantes traitent des solutions envisagées, notamment la refonte des politiques fédérales et l'exploration d'autres approches pour la restitution des terres. Même si le Comité est sensible aux préoccupations des Autochtones concernant les politiques et les processus fédéraux, il estime qu'ils peuvent être modifiés afin de garantir la restitution des terres aux Nations autochtones.

Refonte des politiques et des processus du gouvernement fédéral

Le gouvernement fédéral a élaboré des politiques de règlement des revendications à la suite de poursuites judiciaires intentées par des représentants de certaines Premières Nations de Colombie-Britannique. Dans l'arrêt *Calder et al. c. Procureur Général de la Colombie-Britannique* (1973), la Cour suprême a reconnu la validité du titre autochtone, faisant observer que l'occupation historique de la terre par les peuples autochtones leur

96 INAN, *Témoignages*, 10 mai 2023, Ellen Gabriel, 1710.

97 Six Nations of the Grand River, *Mémoire*, p. 2.

98 Assemblée des Premières Nations, *Mémoire*, p. 4.

conférait des droits légaux qui devaient être respectés en dépit de la colonisation par les Européens⁹⁹. En 1973, le gouvernement fédéral a mis en place une politique afin de traiter deux grandes catégories de revendications, c'est-à-dire les revendications globales et les revendications particulières (aussi appelées traités modernes)¹⁰⁰. Au fil du temps, des politiques distinctes pour chacun des types de revendications ont été élaborées.

Certaines Nations autochtones ont réclamé l'accès à certaines de leurs terres et le droit de gérer celles-ci par l'intermédiaire des politiques et des processus fédéraux de règlement des revendications particulières, de traités modernes ou d'ajouts aux réserves. Des témoins ont cité en exemple des cas où les terres restituées ont servi à générer des activités économiques, notamment la création de réserves urbaines. Le Comité a également appris que les politiques et les processus fédéraux sont longs, coûteux et archaïques. De plus, ils privilégient le versement de compensations pour les terres, plutôt que le transfert des titres de propriété de celles-ci¹⁰¹. Ces processus ne sont pas offerts à toutes les Nations autochtones : dans la plupart des cas, les Métis ne peuvent y participer¹⁰². Selon l'Assemblée des Premières Nations, « [l]e gouvernement du Canada doit prendre des mesures immédiates pour réviser son cadre stratégique afin de reconnaître et de restituer les terres des Premières Nations et de s'assurer que les processus judiciaires constituent une solution de rechange viable pour les Premières Nations¹⁰³ ».

Alors que les Nations autochtones continuent d'exprimer leurs préoccupations de longue date concernant la négociation et la mise en œuvre des revendications particulières et des traités modernes, aucune amélioration aux politiques et aux processus n'a encore été apportée. Le Comité est sensible aux préoccupations des Nations autochtones concernant la négociation et la mise en œuvre des traités modernes. Les nombreux examinateurs indépendants ont confirmé que le gouvernement du Canada ne s'acquitte pas pleinement de ses obligations en vertu de ses accords, ni de leur esprit ni de leurs intentions. Par conséquent, les traités modernes ne parviennent pas à atteindre leurs objectifs généraux. Le Comité a pris connaissance de ces préoccupations et estime qu'il est possible de modifier les méthodes établies. Les sections suivantes donnent un

99 [*Calder et al. c. Procureur Général de la Colombie-Britannique*](#), [1973] RCS 313.

100 Gouvernement du Canada, [*Note d'information générale sur les politiques relatives à l'autonomie gouvernementale et aux revendications territoriales globales du Canada et sur l'état actuel des négociations*](#).

101 INAN, [*Témoignages*](#), 24 octobre 2023, Hayden King, 1540. INAN, [*Témoignages*](#), 17 octobre 2023, Shady Al Hafez, 1725; INAN, [*Témoignages*](#), 17 octobre 2023, Stephen Buffalo, 1605.

102 Lac Ste. Anne Métis Community Association, [*Mémoire*](#), p. 2; INAN, [*Témoignages*](#), 14 juin 2023, Jason Madden, avocat, 1725.

103 Assemblée des Premières Nations, [*Mémoire*](#), p. 6.



aperçu des interventions des témoins portant sur les traités modernes, les revendications particulières et les ajouts aux réserves.

Traités modernes

Les 26 traités modernes ont été signés¹⁰⁴ pour définir les droits fonciers et les droits sur les ressources des signataires autochtones, et ils visent à améliorer le bien-être social, culturel, politique et économique des Nations autochtones concernées. Aussi connus sous le nom d'ententes sur les revendications territoriales globales, les traités modernes sont généralement signés afin de régler des titres et des droits autochtones. Les traités modernes sont des relations de nation à nation entre les Nations autochtones, la Couronne, les provinces et, dans certains cas, un territoire. Les traités modernes sont différents des traités historiques signés avant 1975 à bien des égards. Par exemple, les traités modernes sont plus détaillés que les traités historiques et sont négociés pendant des années plutôt que pendant quelques jours. De plus, les parties sont représentées par des avocats et des négociateurs¹⁰⁵. La section suivante porte sur les éléments relatifs aux traités modernes au Canada soulevés par les témoins.

Les témoins avaient des avis différents en ce qui concerne les traités modernes. Par exemple, le Comité a pris connaissance de certaines inquiétudes à propos des fondements de la négociation des traités modernes. Bruce McIvor, associé au cabinet First Peoples Law, a affirmé que les traités modernes ne permettent pas d'obtenir des terres et que, comme les politiques du passé, ils contribuent à chasser « les peuples autochtones de leurs terres au profit des peuples non autochtones¹⁰⁶ ». D'autres témoins ont aussi parlé des traités modernes. En effet, Larry Innes, avocat, a déclaré que :

[L]es règlements des revendications territoriales modernes prévoient d'importants transferts fonciers de la Couronne à des gouvernements autochtones et reconnaissent le propriétaire antérieur, selon la perspective qu'on adopte. Il est par la suite possible d'élaborer et de mettre en œuvre des lois autochtones dans ces territoires, en plus de créer des emplois et de la richesse pour ces communautés faisant partie du Canada¹⁰⁷.

104 Voir, par exemple : [Convention de la Baie-James et du Nord québécois](#), 1975; [Convention du Nord-Est Québécois](#), 1978.

105 Coalition pour les ententes sur les revendications territoriales, [Les différences entre les traités historiques et les traités modernes](#).

106 INAN, [Témoignages](#), 10 mai 2023, Bruce McIvor, 1735.

107 INAN, [Témoignages](#), 5 octobre 2023, Larry Innes, 1705.

Toutefois, selon Celeste Haldane, commissaire en chef de la Commission des traités de la Colombie-Britannique, les traités modernes représentent « un véritable partage de la souveraineté constitutionnelle » et « concrétisent » la DNUDPA¹⁰⁸.

D'autres témoins ont exprimé des réserves sur la politique de négociation des traités modernes ailleurs qu'en Colombie-Britannique, c'est-à-dire la Politique des revendications territoriales globales. Selon l'Assemblée des Premières Nations, cette dernière ne répond pas aux exigences de la DNUDPA et « n'est pas conforme à la jurisprudence canadienne¹⁰⁹ ». Certains témoins ont affirmé que la politique devrait être revue, voire remplacée¹¹⁰. Le Comité a appris que le gouvernement fédéral s'est dissocié de la Politique sur les revendications territoriales globales¹¹¹.

Parmi les témoins, certains ont évoqué les facteurs qui ralentissent la négociation des traités modernes, notamment le besoin de certitude concernant les droits fonciers, le fonctionnement en vase clos des ministères fédéraux, les mandats de négociation dépassés, la courte durée des réunions de négociation et le taux de roulement des négociateurs fédéraux¹¹². Celeste Haldane a noté que des changements récents, dont l'élaboration conjointe d'une politique visant à orienter les négociations de traités modernes en Colombie-Britannique (connue sous le nom de Politique sur la reconnaissance et la réconciliation des droits pour les négociations des traités en Colombie-Britannique [politique RDD]), ont permis d'accélérer les négociations¹¹³. En outre, les délais nécessaires à l'adoption de mesures législatives fédérales de ratification une fois les traités modernes signés pourraient miner l'appui des communautés des Premières Nations envers ces traités¹¹⁴.

108 INAN, *Témoignages*, 5 octobre 2023, Celeste Haldane, 1555.

109 Assemblée des Premières Nations, *Mémoire*, p. 4.

110 INAN, *Témoignages*, 17 octobre 2023, Shady Al Hafez, 1735; INAN, *Témoignages*, 17 octobre 2023, chef, Byron Louis, Bande indienne Okanagan, 1740; Assemblée des Premières Nations, *Mémoire*, p. 4.

111 Assemblée des Premières Nations, *Mémoire*, p. 4.

112 INAN, *Témoignages*, 5 juin 2023, Shannon Cumming, conseiller juridique, Nation métisse des Territoires du Nord-Ouest, 1600, 1615; INAN, *Témoignages*, 5 octobre 2023, Larry Innes, 1650; INAN, *Témoignages*, 24 octobre 2023, Hayden King, 1600.

113 INAN, *Témoignages*, 5 octobre 2023, Celeste Haldane, 1555; Gouvernement du Canada, *Politique sur la reconnaissance et la réconciliation des droits pour les négociations des traités en Colombie-Britannique*.

114 Commission des traités de la Colombie-Britannique, *Mémoire*, p. 4.



Les témoins ont proposé des solutions pour régler ces problèmes, y compris :

- que tous les ordres de gouvernement (dont les ministères fédéraux) adoptent et mettent en œuvre la politique RDD pour les négociations des traités en Colombie-Britannique¹¹⁵;
- que les gouvernements prennent le temps nécessaire et fournissent suffisamment de ressources pour participer pleinement aux négociations des traités modernes¹¹⁶;
- que les mandats de négociation fédéraux comportent davantage de flexibilité¹¹⁷;
- que le Canada s’efforce « de terminer rapidement la rédaction d’une annexe à la politique RDD sur le statut constitutionnel des terres et les questions de compétence connexes avec la Colombie-Britannique et les nations négociatrices¹¹⁸ »; et
- que le Canada collabore avec les Premières Nations de la Colombie-Britannique pour qui des négociations sont en cours afin d’élaborer et de financer des mécanismes de collecte de données sur l’évaluation des terres, des territoires et des ressources, conformément à la politique RDD¹¹⁹.

Le Comité est d’avis que les traités modernes peuvent faciliter la réconciliation. Il reconnaît que le gouvernement fédéral a pris ses distances par rapport à la Politique sur les revendications territoriales globales, mais il est d’avis qu’il est nécessaire de rédiger une déclaration claire expliquant l’approche du gouvernement fédéral au sujet des négociations des traités modernes. Par conséquent, le Comité recommande :

115 INAN, *Témoignages*, 5 octobre 2023, Larry Innes, 1650; INAN, *Témoignages*, 5 octobre 2023, Celeste Haldane, 1725.

116 INAN, *Témoignages*, 5 juin 2023, Shannon Cumming, 1615.

117 *Ibid.*

118 Sommet des Premières Nations, *Mémoire*, p. 5.

119 *Ibid.*

Recommandation 1

Que Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada mette à la disposition du public des renseignements sur l'avenir de la Politique sur les revendications territoriales globales et sur son approche concernant la négociation de traités modernes avec les Nations autochtones situées à l'extérieur de la Colombie-Britannique.

Comme le gouvernement fédéral a décidé de prendre du recul par rapport à la Politique sur les revendications territoriales globales, le Comité estime qu'il faut évaluer dans quelle mesure l'approche du gouvernement fédéral en matière de négociations est compatible avec la mise en œuvre de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*. Ainsi, le Comité recommande :

Recommandation 2

Que Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada collabore avec les Nations autochtones pour s'assurer que son approche concernant la négociation de traités modernes soit conforme à la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*.

Le Comité est conscient que les Nations autochtones qui négocient depuis des décennies éprouvent de la frustration. Ce sont les mandats de négociation qui dictent ce que les négociateurs du gouvernement fédéral peuvent offrir ou non pendant le processus de négociation des traités modernes. Le Comité convient que le processus d'élaboration des mandats de négociation doivent être revus. Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 3

Que Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada travaille avec les Nations autochtones afin d'entreprendre un examen du processus d'élaboration des mandats de négociation des traités modernes.

Revendications particulières

Les revendications particulières « sont des griefs historiques que les Premières Nations formulent contre le gouvernement fédéral lorsque le Canada ne s'acquitte pas de ses obligations légales aux termes des lois, des traités, des accords ou des politiques de création de réserves de la Couronne¹²⁰ ». La Politique sur les revendications particulières et le Guide sur le processus de règlement servent à orienter le traitement de ces

120 British Columbia Specific Claims Working Group, *Mémoire*, p. 1.



revendications. La section suivante porte sur les bons coups et les défis associés à la politique et au processus relatifs aux revendications particulières ainsi que sur les solutions proposées.

Certaines Premières Nations ont réussi à faire aboutir leurs revendications en suivant le processus de revendications particulières¹²¹. Il y a encore aujourd'hui des centaines de revendications particulières non résolues uniquement en Colombie-Britannique. Selon le British Columbia Specific Claims Working Group, ces revendications non résolues témoignent « de la dépossession généralisée des Premières Nations par l'appropriation illégale et l'aliénation de leurs terres¹²² ».

Le Comité a été informé des préoccupations relatives à la Politique sur les revendications particulières. Selon l'Assemblée des Premières Nations, cette politique ne respecte pas « les normes minimales de réparation et de restitution » énoncées dans la DNUDPA puisque le règlement des revendications particulières ne prévoit généralement pas l'attribution de terres. Il y a aussi un conflit d'intérêts compte tenu du fait que le Canada évalue les demandes à son endroit dans le cadre du processus de revendications particulières¹²³. Le British Columbia Specific Claims Working Group a aussi fourni les explications suivantes :

Les Premières Nations subissent d'énormes pressions pour accepter des paiements ponctuels en espèces. Lors des négociations, le Canada insiste sur le fait que les paiements financiers uniques constituent l'option de règlement privilégiée et la plus rapide, ainsi que le moyen de faciliter l'achat de terres privées « sur la base de la volonté du vendeur ou de l'acheteur »¹²⁴.

Le Comité a été informé des difficultés auxquelles se heurtent les Premières Nations qui souhaitent obtenir l'accès à leurs terres au titre de la Politique sur les revendications particulières et du processus connexe. Le Comité a appris que le processus relatif aux revendications particulières exige que les Premières Nations acceptent l'interprétation fédérale ou provinciale des traités conclus avant 1975 avant d'entamer des discussions sur la restitution des terres¹²⁵. Les lenteurs dans la négociation des règlements des revendications particulières, qui s'expliquent par des facteurs tels que le manque de personnel à Services aux Autochtones Canada et au ministère de la Justice du Canada, sont susceptibles de nuire à la possibilité de rachat des terres par les Premières

121 INAN, *Témoignages*, 31 mai 2023, Sean Willy, 1635; Première Nation de Cold Lake, *Mémoire*, p. 3.

122 British Columbia Specific Claims Working Group, *Mémoire*, p. 1.

123 Assemblée des Premières Nations, *Mémoire*, p. 4, 5.

124 British Columbia Specific Claims Working Group, *Mémoire*, p. 2.

125 INAN, *Témoignages*, 24 octobre 2023, Hayden King, 1600.

Nations¹²⁶. Même si, à différents moments du processus de revendications particulières, les Premières Nations peuvent choisir de soumettre leur demande à un organisme indépendant connu sous le nom de Tribunal des revendications particulières, celui-ci ne peut accorder qu'une indemnisation maximale de 150 millions de dollars, ce qui peut constituer un obstacle à la restitution des terres¹²⁷. Par conséquent, le Comité a noté qu'il était nécessaire de poursuivre les discussions avec les Premières Nations sur les options de restitution des terres au moyen de revendications particulières, notamment en ce qui concerne la refonte du processus de transfert des terres auprès de tiers et les autres modèles permettant d'étendre le cadre de consentement mutuel entre le vendeur et l'acheteur¹²⁸.

Le Comité estime que, si les changements appropriés sont apportés, le processus de revendications particulières pourrait contribuer à la réconciliation et faciliter la restitution des terres autochtones. Le Comité est conscient que l'Assemblée des Premières Nations et le gouvernement du Canada travaillent présentement à la refonte du processus de revendications particulières¹²⁹. Le Comité est d'avis que ces travaux pourraient porter sur la restitution des terres dans le cadre du processus de revendications particulières conformément à ce que prévoit la DNUDPA. Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 4

Que, dans le cadre d'un vaste processus de refonte de la Politique sur les revendications particulières et du processus connexe, Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada travaille en collaboration avec les Premières Nations pour :

- **recenser et éliminer les obstacles susceptibles de limiter l'utilisation de terres à titre de compensation pour des revendications particulières, notamment la limite de 150 millions de dollars applicable aux indemnités accordées par le Tribunal des revendications particulières; et**
- **harmoniser la Politique sur les revendications particulières et le processus connexe avec le contenu de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*.**

126 British Columbia Specific Claims Working Group, *Mémoire*, p. 3.

127 *Ibid.*, p. 2.

128 *Ibid.*, p. 5.

129 *Ibid.*, p. 1.



Revendications de droits fonciers issus de traités

Les revendications de droits fonciers issus de traités (DFIT) désignent un type particulier de revendication effectuée par les Premières Nations qui n'ont pas obtenu la superficie de terres de réserve indiquée dans les traités numérotés promise par le Canada¹³⁰. Au Manitoba et en Saskatchewan, les Premières Nations et le gouvernement fédéral ont signé des accords-cadres portant sur la résolution des revendications de DFIT toujours en suspens¹³¹. Certaines Premières Nations ont eu gain de cause et ont utilisé leurs droits fonciers pour créer des réserves urbaines, un sujet qui sera abordé plus en détail dans la section du présent rapport consacrée aux ajouts aux réserves. La présente section traite des embûches qui nuisent au règlement des revendications de DFIT qui sont toujours en attente. Il y est aussi question d'éventuelles solutions¹³².

Les témoins ont fait état de préoccupations concernant le processus de résolution des litiges en matière de DFIT, notamment les retards importants et les différentes approches régionales pour la gestion des intérêts des tierces parties¹³³. Selon l'Accord-cadre sur les droits fonciers issus de traités au Manitoba de 1997, une compensation financière et des terres devaient être mises de côté sous forme de réserves pour les Premières Nations signataires¹³⁴. Des témoins ont manifesté leurs inquiétudes quant à l'emplacement des terres que certaines des Premières Nations peuvent acquérir au titre de l'accord ainsi qu'aux difficultés que pourrait présenter la collaboration avec les gouvernements des provinces dans les cas où les terres ciblées se trouvent à l'extérieur du Manitoba¹³⁵. Il est arrivé que des Premières Nations traduisent le Canada en justice en raison de revendications liées aux DFIT. Le Comité a appris que le Treaty Land Entitlement Committee of Manitoba Inc. « a obtenu gain de cause » contre le Canada alors qu'un tribunal a conclu que ce dernier avait manqué à ses obligations au titre de l'Accord-cadre sur les droits fonciers issus de traités. En effet, il aurait modifié le processus de transfert des terres et de création de réserves dans l'accord et ce, « sans le consentement écrit [des] Premières Nations membres¹³⁶ ».

130 INAN, *Témoignages*, 14 juin 2023, grand chef Chris Henderson, directeur exécutif, Treaty Land Entitlement Committee of Manitoba inc., 1750.

131 *Ibid.*

132 *Ibid.*, 1810.

133 British Columbia Specific Claims Working Group, *Mémoire*, p. 3.

134 INAN, *Témoignages*, 14 juin 2023, Chris Henderson, 1745; *Framework Agreement: Treaty Land Entitlement*, 1997.

135 INAN, *Témoignages*, 14 juin 2023, Chris Henderson, 1810.

136 *Ibid.*, 1745.

L'Accord-cadre sur les droits fonciers issus des traités en Saskatchewan de 1992 prévoit le versement d'une compensation financière aux Premières Nations qui achètent des terres privées ou appartenant à la Couronne¹³⁷. Des témoins ont expliqué au Comité que le gouvernement de la Saskatchewan a mis aux enchères des terres de la Couronne et a également conclu des baux à long terme pour « des terres ancestrales et traditionnelles¹³⁸ » situées sur le territoire des Premières Nations. Cela limite la superficie des terres que les Premières Nations peuvent acquérir pour créer des réserves ou pratiquer la chasse, la pêche et le trappage¹³⁹. Le Conseil tribal de File Hills Qu'Appelle a indiqué que la situation constituait une « violation du Traité¹⁴⁰ » que le gouvernement de la Saskatchewan continue d'ignorer tant qu'il tire profit des ventes et des locations. Pour ce qui est des solutions potentielles, des témoins ont indiqué au Comité que le Bureau du commissaire aux traités de la Saskatchewan pourrait jouer un rôle dans la résolution des problèmes liés aux DFIT¹⁴¹.

Ajouts aux réserves

En continuité de son approche coloniale, le Canada donne l'impression que les Premières Nations qui achètent une terre doivent faire un choix entre conserver le titre en fief simple ou en faire une réserve en suivant le processus d'ajout aux réserves. Les terres de réserve ne sont pas assujetties à la réglementation en matière d'impôt, mais elles ne sont pas non plus acceptées à titre de garantie, ce qui peut limiter les possibilités financières et économiques¹⁴². Par ailleurs, « le régime de réglementation visant les terres des Premières Nations n'est pas aussi rigoureux que celui visant les terres à l'extérieur des réserves », ce qui peut présenter certains avantages pour les Premières Nations¹⁴³. Certaines choisissent de conserver le titre en fief simple des terres achetées. Ainsi, même si elles doivent payer les droits fonciers, elles peuvent utiliser les terres à titre de garantie pour obtenir plus facilement du capital et bénéficier d'une plus

137 *Ibid.*, 1810; Gouvernement de la Saskatchewan, *Treaty Land and Entitlements*, [Saskatchewan Treaty Land Entitlement Framework Agreement](#), 1992.

138 Conseil tribal de File Hills Qu'Appelle, [Mémoire](#), p. 6; INAN, [Témoignages](#), 24 octobre 2023, cheffe Shelley Bear, 1655.

139 Conseil tribal de File Hills Qu'Appelle, [Mémoire](#), p. 6.

140 *Ibid.*

141 INAN, [Témoignages](#), 14 juin 2023, Mary Culbertson, 1755.

142 INAN, [Témoignages](#), 17 octobre 2023, Amanda Simon, 1650; INAN, [Témoignages](#), 24 octobre 2023, Hayden King, 1600.

143 INAN, [Témoignages](#), 31 mai 2023, Sean Willy, 1725.



grande flexibilité pour faire fonctionner des entreprises¹⁴⁴. En règle générale, les Premières Nations qui ont des ressources importantes sont plus susceptibles de conserver des titres en fief simple puisqu'elles peuvent en tirer parti pour faire prospérer les entreprises et générer des profits¹⁴⁵.

Les Premières Nations qui souhaitent que leurs terres soient constituées en réserve peuvent en faire la demande dans le cadre de la Politique d'ajout aux réserves et du processus connexe. Bien que le Parlement ait le pouvoir de promulguer une loi pour créer une réserve, cela se produit rarement, car le gouvernement fédéral préconise plutôt le respect de la politique et du processus en vigueur¹⁴⁶. La section suivante aborde les avantages des ajouts aux réserves, notamment la création de réserves urbaines, ainsi que les écueils auxquels les Premières Nations sont confrontées tout au long du processus. La dernière partie de cette section présente des solutions possibles pour accélérer le processus d'ajout aux réserves.

Les ajouts aux réserves peuvent faciliter l'acquisition de terres supplémentaires afin de répondre aux besoins croissants et aux priorités de la communauté, de protéger les habitats essentiels et d'améliorer les conditions de vie¹⁴⁷. Certaines Premières Nations ont utilisé le processus d'ajouts aux réserves pour créer des réserves urbaines, notamment sur le site des anciennes casernes de Kapyong à Winnipeg, au Manitoba, dans la ville de Swan River, aussi au Manitoba (Nation crie Sapotaweyak), et à Vancouver, en Colombie-Britannique (Première Nation des Squamish). Les réserves urbaines favorisent la croissance économique et, par le fait même, la réconciliation économique, le développement d'entreprises créatrices d'emplois, la génération de revenus générés par les activités autonomes et la création de lieux de rassemblement pour les Premières Nations vivants dans les centres urbains¹⁴⁸. Les réserves urbaines peuvent aussi entraîner des répercussions positives sur les communautés non autochtones avoisinantes¹⁴⁹. À titre d'exemple, des témoins ont parlé de la réserve urbaine de la Première Nation d'English River, qui partage son installation de traitement des eaux usées avec une municipalité

144 Ontario Land Trust Alliance, *Mémoire*, p. 2–3; INAN, *Témoignages*, 31 mai 2023, Sean Willy, 1725; INAN, *Témoignages*, 19 octobre 2023, Amanda Simon, 1650.

145 INAN, *Témoignages*, 19 octobre 2023, Amanda Simon, 1650.

146 Assemblée des Premières Nations, *Mémoire*, p. 5.

147 INAN, *Témoignages*, 17 octobre 2023, Amanda Simon, 1650; Six Nations of the Grand River, *Mémoire*, p. 2, 3.

148 INAN, *Témoignages*, 24 octobre 2023, Shannin Metatawabin, 1555; INAN, *Témoignages*, 24 octobre 2023, cheffe Shelley Bear, 1655; INAN, *Témoignages*, 31 mai 2023, Sean Willy, 1635, 1655; INAN, *Témoignages*, 14 juin 2023, Chief Gordon BlueSky, 1755 et 1820.

149 Conseil consultatif des terres des Premières Nations, *Mémoire*, p. 2.

située à proximité¹⁵⁰. Sean Willy, président-directeur général du Des Nedhe Group, a parlé des avantages que présente cette installation pour les communautés avoisinantes :

La municipalité rurale bénéficie d'une augmentation de la valeur foncière de ses propriétés maintenant que les terres sont gérées par une Première Nation. Les promoteurs locaux peuvent vendre des lots plus petits à un prix plus élevé du fait qu'ils n'ont pas besoin de vendre des terrains de grande superficie pour les champs d'épuration. Les propriétaires fonciers tirent également leur épingle du jeu, car la valeur de leurs terres augmente grâce à l'implication de notre Première Nation. Enfin, même l'environnement ressort gagnant, car nous pouvons délaissier les lagunes et les champs d'épuration, qui sont prédominants en Saskatchewan, au profit d'une installation de traitement des eaux usées à la fine pointe de la technologie¹⁵¹.

Bien que le processus d'ajout aux réserves comporte des avantages potentiels, certains témoins ont remis en question la logique derrière celui-ci¹⁵². Hayden King, directeur exécutif du Yellowhead Institute, a donné l'explication suivante :

Disons que vous avez déposé une revendication territoriale et que vous avez obtenu restitution sous forme de compensation financière. Vous prenez l'argent de vos terres volées pour acheter des terres, puis vous transférez le titre de propriété de ces terres au gouvernement fédéral. Vous rachetez la terre qui vous a été volée et vous rendez le titre de propriété au gouvernement fédéral, qui le transfère ensuite pour invoquer le statut de réserve. Cela me semble être une philosophie et une approche très étranges de la restitution des terres. Nous récupérons enfin nos terres, mais nous les donnons au gouvernement fédéral pour qu'il les gère¹⁵³.

Les Six Nations de la rivière Grand ont ajouté ce qui suit : « [I]es Six Nations sont une nation souveraine, alors pourquoi faisons-nous tout ce travail, dépensons-nous nos propres ressources, simplement pour rendre la terre au Canada qui nous dicte comment nous pouvons utiliser ou non nos terres¹⁵⁴? »

Les témoins ont fait valoir devant le Comité que le processus d'ajouts aux réserves est coûteux et laborieux et qu'il faut souvent plus d'une décennie pour transformer un terrain

150 INAN, *Témoignages*, 31 mai 2023, Sean Willy, 1635.

151 *Ibid.*, 1640.

152 INAN, *Témoignages*, 10 mai 2023, Bruce McIvor, 1745; Six Nations of the Grand River, *Mémoire*, p. 2–3.

153 INAN, *Témoignages*, 24 octobre 2023, Hayden King, 1600.

154 Six Nations of the Grand River, *Mémoire*, p. 3.



en réserve¹⁵⁵. D'après l'Assemblée des Premières Nations, il existe un « énorme arriéré » de propositions d'ajout aux réserves, alors que plus de 700 dossiers en sont à différents stades d'achèvement¹⁵⁶. Des témoins ont soulevé des préoccupations quant à la Politique sur les ajouts aux réserves qui, à leur avis, « établit des catégories très restreintes dans lesquelles le Canada peut envisager d'ajouter des terres¹⁵⁷ ». Le Comité a appris que la politique :

donne la priorité aux propriétaires non autochtones, n'attribue pas suffisamment de terres, ne transfère pas les terres non contiguës au statut de réserve indienne et crée des obstacles à la sélection des terres en raison de conflits avec les gouvernements provinciaux et municipaux qui revendiquent des servitudes et des droits d'exploitation du sous-sol sur les terres convoitées¹⁵⁸.

Même si l'un des mémoires reçus indique que la Couronne « a l'obligation fiduciaire de financer et de faciliter un processus accéléré d'ajouts aux réserves », les témoins ont affirmé que le processus d'ajout aux réserves est onéreux, complexe sur le plan administratif et très long¹⁵⁹. Malgré des ressources limitées, les Premières Nations qui veulent se soumettre à ce processus doivent présenter des dossiers volumineux¹⁶⁰. Parmi les facteurs qui provoquent des délais tout au long du processus, il convient de citer : l'absence d'étapes claires à suivre; l'absence de normes ou de lignes directrices en matière de services; l'absence de mécanismes efficaces pour tenir compte des intérêts des tiers; le manque de coordination entre les autorités fédérales, provinciales et municipales ainsi que l'insuffisance de capacités et de connaissances du processus; le roulement du personnel fédéral et le manque de personnel; et les règles canadiennes en ce qui concerne

155 INAN, *Témoignages*, 14 juin 2023, Mary Culbertson, 1825; INAN, *Témoignages*, 14 juin 2023, Philip Goulais, 1650; INAN, *Témoignages*, 17 octobre 2023, Stephen Buffalo, 1625; INAN, *Témoignages*, 17 octobre 2023, Albert Marshall Jr., 1625; INAN, *Témoignages*, 17 octobre 2023, Amanda Simon, 1645; INAN, *Témoignages*, 19 octobre 2023, Graham Marshall, 1610; INAN, *Témoignages*, 24 octobre 2023, Hayden King, 1600; Six Nations of the Grand River, *Mémoire*, p. 2, 3.

156 Assemblée des Premières Nations, *Mémoire*, p. 5.

157 INAN, *Témoignages*, 14 juin 2023, Andrew Beynon, 1710.

158 British Columbia Specific Claims Working Group, *Mémoire*, p. 3.

159 INAN, *Témoignages*, 14 juin 2023, Philip Goulais, 1710; INAN, *Témoignages*, 17 octobre 2023, Patricia Mitchell, directrice exécutive, Manitoba USKE, 1750; INAN, *Témoignages*, 19 octobre 2023, Adam Munnings, 1625; Assemblée des Premières Nations, *Mémoire*, p. 5; INAN, *Témoignages*, 24 octobre 2023, Hayden King, 1600; Première Nation crie Mikisew, *Mémoire*, p. 6.

160 INAN, *Témoignages*, 14 juin 2023, Andrew Beynon, 1710; Francis Cadeau, *Mémoire*, p. 4.

l'acquisition de terres¹⁶¹. Des témoins ont affirmé devant le Comité que le personnel du gouvernement fédéral passe trop de temps à tenter d'établir ses responsabilités et devrait plutôt se concentrer sur la restitution des terres aux Premières Nations¹⁶². Un témoin a raconté au Comité qu'une demande d'ajout à une réserve a été retardée en raison d'une coquille¹⁶³. Paradoxalement, il semble que les nouveaux développements juridiques ralentissent davantage le processus, car les représentants du gouvernement doivent soupeser les répercussions de telles décisions¹⁶⁴. Les Premières Nations reçoivent très peu d'indications tout au long du processus et doivent gérer les différends avec les tiers et les municipalités locales, en plus de négocier avec les provinces¹⁶⁵. Les Premières Nations ne disposent souvent pas des capacités (financement, formation et ressources humaines) nécessaires pour accélérer le processus d'ajout aux réserves. Le gouvernement fédéral ne leur verse pas de fonds pour les aider à développer de telles capacités¹⁶⁶.

Les délais de traitement des demandes d'ajouts aux réserves créent des difficultés en matière de développement économique. Comme l'a expliqué Philip Goulais, ancien chef de la Première Nation de Nipissing (Ontario) et administrateur du Conseil consultatif des terres des Premières Nations, « [n]ous n'avons pas encore de titre incontestable sur ces terres, ce qui est gênant pour les investisseurs et pour les promoteurs. Nous ne pouvons pas fonctionner au rythme des affaires [...]»¹⁶⁷. Les temps d'attente nuisent également au règlement des revendications relatives aux DFIT. Selon Mary Culbertson, commissaire aux traités au sein de l'Office of the Treaty Commissioner, ces délais constituent « une violation continue du traité¹⁶⁸ ». D'après l'Assemblée des Premières Nations, lorsqu'on les analyse de façon conjointe, « le processus inefficace d'ajout aux réserves et la réticence du gouvernement du Canada à utiliser des moyens législatifs pour créer des

161 INAN, *Témoignages*, 19 octobre 2023, Adam Munnings, 1545, 1625; Assemblée des Premières Nations, *Mémoire*, p. 5; Francis Cadeau, *Mémoire*, p. 4; INAN, *Témoignages*, 17 octobre 2023, Amanda Simon, 1645; INAN, *Témoignages*, 17 octobre 2023, Patricia Mitchell, 1750; INAN, *Témoignages*, 17 octobre 2023, Stephen Buffalo, 1645; Conseil consultatif des terres des Premières Nations, *Mémoire*, p. 3–4.

162 INAN, *Témoignages*, 19 octobre 2023, Adam Munnings, 1625.

163 INAN, *Témoignages*, 17 octobre 2023, Patricia Mitchell, 1750.

164 Conseil consultatif des terres des Premières Nations, *Mémoire*, p. 2.

165 INAN, *Témoignages*, 14 juin 2023, chef Gordon BlueSky, 1750; INAN, *Témoignages*, 19 octobre 2023, Adam Munnings, 1625.

166 INAN, *Témoignages*, 14 juin 2023, Mary Culbertson, 1825; INAN, *Témoignages*, 17 octobre 2023, Stephen Buffalo, 1640; INAN, *Témoignages*, 17 octobre 2023, Amanda Simon, 1645.

167 INAN, *Témoignages*, 14 juin 2023, Philip Goulais, 1710.

168 INAN, *Témoignages*, 14 juin 2023, Mary Culbertson, 1825.



réserves laissent sans réponse la question de savoir si le Canada est réellement disposé à créer des réserves comme moyen de restitution¹⁶⁹ ».

Certains témoins ont formulé des suggestions et des recommandations et ont notamment fait état de la nécessité d'adopter une approche dirigée par les Premières Nations « dans laquelle les communautés participent en tant que partenaires dès les premières étapes et non pas une fois que les décisions ont été prises ou planifiées¹⁷⁰ ». Il existe déjà quelques initiatives dirigées par des Premières Nations. Le Comité a notamment entendu parler du travail effectué par Manitoba USKE ainsi que par l'Association nationale des gestionnaires des terres autochtones, qui ont développé leurs capacités afin de guider les Premières Nations dans le processus d'ajouts aux réserves¹⁷¹.

Les témoins ont également souligné, dans leurs recommandations, la nécessité d'agrandir les réserves des Premières Nations afin de stimuler le développement, en particulier dans les centres urbains; d'envisager des réformes plus larges en partenariat avec le Conseil consultatif des terres des Premières Nations (ce qui pourrait inclure des modifications à l'*Accord-cadre sur la gestion des terres des Premières Nations*); de réviser la politique et le processus conformément à la DNUDPA; de mettre sur pied un institut sur l'ajout de terres aux réserves afin d'aider les Premières Nations et les autres intervenants; et de consulter le rapport de l'Organisation de coopération et de développement économiques intitulé *Linking Indigenous Communities with Regional Development in Canada*, qui comporte des recommandations sur les ajouts aux réserves au Canada¹⁷².

Plusieurs témoins ont également recommandé de modifier les politiques existantes, notamment afin d'accroître la flexibilité, d'éliminer les « catégories étroites des politiques », de supprimer les obstacles politiques (tels que l'obligation pour les Premières Nations de résoudre les problèmes environnementaux avant de procéder à des ajouts dans les réserves), d'élaborer un manuel de gestion des terres pour les

169 Assemblée des Premières Nations, *Mémoire*, p. 5.

170 Conseil de gestion financière des Premières Nations, *Mémoire*, p. 2.

171 INAN, *Témoignages*, 17 octobre 2023, Patricia Mitchell, 1715, 1750; INAN, *Témoignages*, 17 octobre 2023, Amanda Simon, 1630.

172 Conseil de gestion financière des Premières Nations, *Mémoire*, p. 2, 4; Francis Cadeau, *Mémoire*, p. 2, 6; Organisation de coopération et de développement économiques, *Linking Indigenous Communities with Regional Development in Canada*, 21 janvier 2020; *Conseil consultatif des terres; Accord-cadre relatif à la gestion des terres de premières nations*, 1996.

réserves urbaines et de mettre en place un mécanisme de résolution des différends concernant les intérêts des tierces parties¹⁷³.

Les témoins ont aussi proposé des changements au processus d'ajouts aux réserves et ont, entre autres choses, suggéré de « simplifier les ajouts aux réserves qui impliquent des rajustements mineurs aux délimitations ou la restitution d'anciennes terres de réserve à une Première Nation »; de « réduire ou [d']éliminer le rôle des fonctionnaires fédéraux dans les demandes d'ajouts aux réserves présentées au ministre »; d'accroître le financement et les ressources en matière de géomatique; et de régler les demandes historiques d'ajouts aux réserves par l'intermédiaire d'un médiateur¹⁷⁴.

Le Comité estime que l'amélioration de la politique et du processus d'ajout aux réserves contribuerait à la réconciliation économique. Le Comité sait que Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada travaillent de concert avec les Premières Nations pour remanier la Politique sur les ajouts aux réserves et accélérer le traitement des demandes à cet égard. Le Comité estime que ces travaux devraient répondre aux préoccupations soulevées par les témoins au cours de la présente étude. Ainsi, le Comité recommande :

Recommandation 5

Que Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada travaille en collaboration avec les Premières Nations ainsi qu'avec les partenaires des provinces, des territoires et des municipalités dans le cadre des travaux déjà entamés relatifs à la Politique sur les ajouts aux réserves dans le but de :

- **cerner les obstacles associés aux processus fédéraux susceptibles de retarder les ajouts aux réserves et élaborer avec les Premières Nations un plan pour les surmonter;**
- **renforcer la capacité des Premières Nations à proposer des ajouts aux réserves et à participer au processus connexe; et**
- **travailler avec les Premières Nations pour harmoniser le contenu de la Politique sur les ajouts aux réserves et du processus connexe avec celui**

173 INAN, *Témoignages*, 17 octobre 2023, Amanda Simon, 1650; Conseil consultatif des terres des Premières Nations, *Mémoire*, p. 4; Francis Cadeau, *Mémoire*, p. 4, 6.

174 Conseil consultatif des terres des Premières Nations, *Mémoire*, p. 5; Francis Cadeau, *Mémoire*, p. 2–4.



de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

Le Comité sait que, par le passé, les Premières Nations ont fait plusieurs tentatives pour déclencher une refonte de la Politique sur les ajouts aux réserves et du processus qui s’y rattache¹⁷⁵. Le Comité souhaite superviser les discussions en cours afin de s’assurer qu’elles aboutissent à des changements qui tiennent compte des préoccupations de longue date des Premières Nations. Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 6

Qu’à compter de 2024, Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada présente à chacune des deux chambres un compte rendu annuel sur l’évolution de ses engagements en vue de la refonte de la Politique sur l’ajout aux réserves.

Le Comité convient que les réserves urbaines peuvent représenter de belles réussites pour le Canada, car elles offrent des avantages tant aux communautés des Premières Nations qu’à l’ensemble de la population canadienne. Il est aussi d’avis qu’il faut accorder un soutien ciblé pour tenir compte des réalités particulières de la création de réserves dans les centres urbains. Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 7

Que Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada collabore avec les Premières Nations pour élaborer une stratégie de réduction des obstacles à l’échelle fédérale afin de faciliter le processus pour les Premières Nations qui souhaitent créer une réserve dans un centre urbain.

Autres approches en matière de restitution des terres

Selon les informations fournies au Comité, dans de nombreux cas, les politiques fédérales existantes et les tribunaux n’offrent pas de solutions efficaces pour les Nations autochtones qui souhaitent obtenir la restitution de leurs terres¹⁷⁶. La section suivante rapporte les idées des témoins concernant une refonte générale et les changements précis qui pourraient faciliter la restitution des terres.

175 Assemblée des Premières Nations, *Mémoire*, p. 5.

176 Voir, par exemple : *Ibid.*, p. 6.

Vastes réformes à l'appui de la restitution des terres

Les témoins ont proposé de vastes réformes visant à restituer les terres aux Nations autochtones en marge des politiques et des processus fédéraux existants :

- se tourner vers la reconnaissance et la mise en œuvre de titres de propriété autochtones sur des parcelles de terre précises en dehors des processus de traités modernes¹⁷⁷;
- établir « un processus équitable, indépendant, impartial, ouvert et transparent prenant dûment en compte les lois, traditions, coutumes et régimes fonciers des peuples autochtones, afin de reconnaître et respecter les droits des peuples autochtones en ce qui concerne leurs terres, territoires et ressources, et ce, conformément à l'article 27 de la *Déclaration*¹⁷⁸ »;
- créer une commission sur les droits des Autochtones et mettre sur pied un tribunal qui prendra des décisions sur les enjeux relatifs aux droits autochtones¹⁷⁹; et
- mettre en place un centre national de restitution des terres et un cadre de discussion de la signification et de la mise en œuvre de traités historiques et modernes et créer un moyen d'obtenir des terres et des titres en fief simple à l'abri de l'impôt¹⁸⁰.

En définitive, le Comité a appris que les options de restitution des terres doivent être élaborées de concert avec les nations autochtones¹⁸¹. L'Assemblée des Premières Nations estime que l'exploration de mécanismes supplémentaires de restitution des terres pourrait se faire dans le cadre des travaux du gouvernement du Canada visant à mettre en œuvre la DNUDPA¹⁸².

177 INAN, *Témoignages*, 10 mai 2023, Bruce McIvor, 1740; Algonquins de la Première Nation de Pikwàkanagàn, *Mémoire*, p. 2; Première Nation crie Mikisew, *Mémoire*, p. 6.

178 Innus de Takuaihan Uashat mak Mani-Utenam, *Mémoire*, p. 5.

179 INAN, *Témoignages*, 14 juin 2023, chef Gordon BlueSky, 1830.

180 INAN, *Témoignages*, 24 octobre 2023, Hayden King, 1540.

181 INAN, *Témoignages*, 17 octobre 2023, Amanda Simon, 1655; Première Nation Innu Takuaihan Uashat mak Mani-Utenam, *Mémoire*, p. 8; Conseil consultatif des terres des Premières Nations, *Mémoire*, p. 4; Assemblée des Premières Nations, *Mémoire*, p. 6.

182 Assemblée des Premières Nations, *Mémoire*, p. 6.



Même si le Comité recommande une refonte des politiques et des processus fédéraux, il estime également que le gouvernement du Canada pourrait explorer de nouvelles solutions, en consultation et en collaboration avec les Nations autochtones, afin de permettre à ces dernières d'accéder à leurs terres et de les utiliser d'une manière qui corresponde à leurs besoins et à leurs priorités. Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 8

Que Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada, de concert avec les nations autochtones, examine des approches en matière de restitution des terres autres que la Politique des revendications territoriales globales, la Politique sur la reconnaissance et la réconciliation des droits pour les négociations des traités en Colombie-Britannique, la Politique sur les revendications particulières et la Politique sur les ajouts aux réserves, comme la reconnaissance et la mise en place de titres autochtones sur des parcelles de terre données indépendamment des processus de traités modernes et la création d'un processus de reconnaissance des droits des Nations autochtones sur leurs terres, territoires et ressources, conformément à la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, et que le ministère remette un rapport sur le sujet à chacune des deux chambres d'ici décembre 2024.

Recommandation 9

Que le gouvernement du Canada travaille avec les Nations autochtones afin de trouver et d'établir de nouvelles approches pour répondre aux Nations autochtones qui défendent leurs terres.

Recommandation 10

Que le gouvernement du Canada collabore avec les Nations autochtones à la création d'une commission et d'un tribunal des droits des Autochtones qui seront habilités à rendre des décisions dans les litiges concernant les droits des Autochtones.

Recommandation 11

Que le gouvernement du Canada collabore avec les Nations autochtones pour créer un centre national de restitution des terres.

Recommandation 12

Que le gouvernement du Canada travaille avec les Premières Nations pour établir un cadre de discussion sur la signification et la mise en œuvre des traités historiques.

Recommandation 13

Que le gouvernement du Canada travaille de concert avec les Nations autochtones pour étudier la possibilité de créer des mécanismes non imposables de revendication des terres et des titres de propriété en fief simple.

Simplification du processus de dons de terres aux Nations autochtones

Le Comité a appris que les fiducies foncières constituaient un mécanisme permettant de restituer des terres aux Nations autochtones. Il s'agit généralement d'organisations à but non lucratif axées sur la conservation du patrimoine culturel ou naturel¹⁸³. Les fiducies foncières « mènent leurs activités avec les propriétaires fonciers et les membres de la collectivité afin de récolter les fonds et des dons de parcelles de terre (parfois il s'agit d'achats) [souligné dans l'original en anglais]¹⁸⁴ ». Les fiducies foncières dirigées par des Autochtones peuvent permettre aux Nations autochtones « d'affirmer leur pouvoir décisionnel sur les terres privées situées sur leur territoire¹⁸⁵ ». À l'heure actuelle, on estime qu'il y a environ une dizaine de fiducies foncières dirigées par des Autochtones à l'échelle du Canada¹⁸⁶.

Les témoins ont formulé des recommandations en ce qui concerne l'aide aux fiducies foncières autochtones et les moyens de faciliter les dons de terres qui y sont liés. Par exemple, certains témoins ont suggéré que les personnes qui souhaitent faire don de terres aux Premières Nations puissent bénéficier de crédits d'impôt¹⁸⁷. Les programmes fédéraux en vigueur accordent des avantages fiscaux pour les dons de terres à des fins publiques, mais ils ne prennent pas en compte les dons de terres à des nations ou à des organisations autochtones¹⁸⁸. D'après les témoins, il serait judicieux, dans le cadre de l'élaboration d'un modèle de crédit d'impôt légiféré par le gouvernement fédéral, de s'inspirer des commissions sur les terres des États-Unis qui facilitent le processus d'achat de terres par les communautés autochtones auprès de vendeurs consentants¹⁸⁹.

183 Ontario Land Trust Alliance, *Mémoire*, p. 1.

184 *Ibid.*

185 Conservation through Reconciliation Partnership Leadership Circle, *Mémoire*, p. 2.

186 Ontario Land Trust Alliance, *Mémoire*, p. 2.

187 INAN, *Témoignages*, 5 juin 2023, Clarence T. (Manny) Jules, 1625; Ontario Land Trust Alliance, *Mémoire*, p. 5.

188 Ontario Land Trust Alliance, *Mémoire*, p. 5.

189 INAN, *Témoignages*, 5 juin 2023, Clarence T. (Manny) Jules, 1625.



L'Ontario Land Trust Alliance (OLTA) a recommandé la mise en place d'exemptions ou de versements au titre de l'impôt foncier applicables aux terres appartenant à des Autochtones, qu'elles aient été données ou achetées par les gouvernements et organisations autochtones à l'aide d'indemnités reçues, par exemple, à la suite de règlements sur les revendications territoriales¹⁹⁰. L'OLTA a souligné qu'en Ontario, les Scouts, les cimetières, les infrastructures minières, les théâtres et les foires bénéficient d'une exemption des taxes foncières¹⁹¹.

Le Comité souscrit à l'avis des témoins selon lequel les fiducies foncières autochtones, si elles bénéficient d'un soutien adéquat, pourraient favoriser la restitution de terres aux Nations autochtones. Ainsi, le Comité recommande :

Recommandation 14

Que le gouvernement du Canada, en partenariat avec les Nations autochtones, examine divers scénarios afin de soutenir les fiducies foncières autochtones, y compris le recours à des mesures fiscales pour faciliter les dons de terres à des nations ou à des organisations autochtones.

Recommandation 15

Que le gouvernement du Canada consulte les intervenants pertinents, dont la Commission de la fiscalité des Premières nations et le Conseil de gestion financière des Premières Nations, afin de trouver des moyens de faciliter le don de terres aux Nations autochtones.

Conservation et gestion effectuées par les Autochtones

Les témoins ont expliqué au Comité que la conservation et la gestion dirigées par les Autochtones « peuvent et devraient jouer un rôle essentiel dans la voie et le dialogue vers la réconciliation et la restitution des terres¹⁹² ». À titre d'exemple, les aires protégées et de conservation autochtone (APCA) sont « des terres et des eaux où les gouvernements autochtones jouent un rôle primordial dans la protection et la conservation des écosystèmes grâce à la gouvernance, aux systèmes de savoirs et au droit autochtones¹⁹³ ». Comme l'explique un des mémoires soumis au Comité, « les

190 Ontario Land Trust Alliance, *Mémoire*, p. 5.

191 *Ibid.*, p. 6.

192 INAN, *Témoignages*, 10 mai 2023, Dahti Tsetso, 1730.

193 *Ibid.*

APCA sont le début d'un dialogue entre les gouvernements autochtones et la Couronne sur la façon de partager les terres et les eaux où ce sont les nations autochtones qui prennent les devants¹⁹⁴ ». À l'heure actuelle, on trouve plus de 70 APCA qui en sont à divers stades de développement¹⁹⁵.

Les programmes de gardiens autochtones représentent un autre exemple de la gestion dirigée par des Autochtones. En effet, les communautés autochtones peuvent compter sur environ 120 gardiens qui « surveillent et protègent les terres et les eaux sur leur territoire¹⁹⁶ ». Les gardiens assument aussi d'autres responsabilités comme la formation des jeunes Autochtones et la gestion des conséquences des changements climatiques¹⁹⁷. Les programmes de gardiens autochtones peuvent influencer les processus décisionnels relatifs aux ressources sur les territoires autochtones et constituent « une autre expression de l'identité nationale qui renforce les relations avec la terre¹⁹⁸ ».

Ensemble, les APCA et le travail effectué par les gardiens sont « un exercice de souveraineté que les communautés étudient pour rétablir le lien avec la gouvernance des terres et des eaux tout en redéfinissant la relation entre leurs nations et la Couronne¹⁹⁹ ». Ces initiatives présentent des avantages importants pour les Nations autochtones, dont le renforcement du respect envers les droits des Autochtones énoncés dans la DNUDPA, dont le droit d'accéder à leurs territoires, de les conserver, de les protéger et de prendre des décisions à leur sujet²⁰⁰. Les programmes de conservation dirigés par les Autochtones ont aussi des conséquences positives sur l'environnement. En effet, les recherches démontrent que les terres dont s'occupent les Nations autochtones ont « des taux de biodiversité égaux ou supérieurs à ceux des terres dont s'occupent les États ou des acteurs privés²⁰¹ ».

Les recherches ont montré que les investissements dans les programmes de gestion et de surveillance autochtones offrent un bon retour sur investissement. Par exemple, d'après des recherches menées dans les Territoires du Nord-Ouest, chaque dollar investi peut produire un rendement minimum de 2,5 pour 1. En Colombie-Britannique, le taux

194 Conservation through Reconciliation Partnership Leadership Circle, *Mémoire*, p. 2.

195 *Ibid.*

196 *Ibid.*, p. 3.

197 *Ibid.*

198 INAN, *Témoignages*, 10 mai 2023, Dahti Tsetso, 1730.

199 Conservation through Reconciliation Partnership Leadership Circle, *Mémoire*, p. 1.

200 *Ibid.*, p. 4.

201 *Ibid.*, p. 4.



de rendement peut atteindre 20 pour 1²⁰². Les investissements dans ce type d'initiative contribuent à l'autonomisation des communautés et à leur guérison. Ils permettent d'appuyer la culture et la langue en plus d'avoir des retombées positives sur des secteurs comme l'éducation, la santé et le bien-être²⁰³.

Les témoins ont indiqué au Comité qu'en dépit de ces avantages, il existe des obstacles à la conservation et à la gestion menées par les Autochtones, notamment le manque de soutien et de financement pour appuyer les APCA et les programmes de gardiens²⁰⁴. D'après les témoins, le gouvernement fédéral devrait travailler avec les gouvernements autochtones et les détenteurs de droits pour établir une méthode de restitution des terres qui comprendrait la conservation et la gestion des terres par les Autochtones²⁰⁵. Parmi les autres recommandations, il a été proposé d'étudier l'élaboration de lois fédérales reconnaissant le rôle des APCA au sein du Canada et de financer suffisamment les initiatives de conservation et de surveillance dirigées par les Autochtones²⁰⁶.

Le Comité est d'avis que la gestion et la conservation par les Autochtones peuvent favoriser la réconciliation et faciliter la restitution des terres aux Nations autochtones. Les initiatives à cet égard profiteront tant aux Nations autochtones qu'à tous les Canadiens, en plus de respecter les objectifs fédéraux visant à protéger 30 % des terres et des eaux du Canada d'ici 2030²⁰⁷. Le Comité estime que l'élaboration d'une stratégie fédérale est essentielle pour augmenter le nombre d'APCA au Canada et régler les problèmes auxquels sont confrontées les Nations autochtones qui cherchent à mettre en place des APCA. Ainsi, le Comité recommande :

Recommandation 16

Que le gouvernement du Canada :

- **travaille avec les Nations et les organisations autochtones (comme les associations de chasseurs et de trappeurs) et les gouvernements des**

202 INAN, *Témoignages*, 10 mai 2023, Dahti Tsetso, 1730; Conservation through Reconciliation Partnership Leadership Circle, *Mémoire*, p. 3.

203 INAN, *Témoignages*, 10 mai 2023, Dahti Tsetso, 1825; Conservation through Reconciliation Partnership Leadership Circle, *Mémoire*, p. 3.

204 Conservation through Reconciliation Partnership Leadership Circle, *Mémoire*, p. 4; INAN, *Témoignages*, 10 mai 2023, Dahti Tsetso, 1810; INAN, *Témoignages*, 14 juin 2023, Lauren Terbasket, 1655, 1715.

205 Conservation through Reconciliation Partnership Leadership Circle, *Mémoire*, p. 1.

206 INAN, *Témoignages*, 10 mai 2023, Dahti Tsetso, 1815.

207 Conseil de gestion financière des Premières Nations, *Mémoire*, p. 2.

provinces et des territoires pour élaborer une stratégie visant à augmenter le nombre d'aires protégées et de conservation autochtones dans toutes les régions du Canada, et pour fournir suffisamment de fonds afin d'aider les Nations et les organisations autochtones qui travaillent à l'établissement d'aires protégées et de conservation autochtones;

- **remette aux deux chambres, à partir de septembre 2024, des rapports annuels sur les progrès accomplis en vue de l'élaboration d'une stratégie sur les aires protégées et de conservation autochtones; et**
- **mette à la disposition du public des informations sur les progrès accomplis dans l'élaboration d'une stratégie relative aux aires protégées et de conservation autochtones.**

Registre des titres fonciers des Premières Nations

Le régime de gestion des terres des Premières Nations permet à celles qui le souhaitent de s'affranchir de la gestion des terres de réserve telle qu'elle est définie dans la *Loi sur les Indiens* et d'élaborer leurs propres codes fonciers selon le processus établi dans l'Accord-cadre relatif à la gestion des terres de Premières Nations (l'Accord-cadre)²⁰⁸. Aujourd'hui, plus de 100 Premières Nations gèrent leurs terres de réserve au titre des dispositions de l'Accord-cadre²⁰⁹. Les témoins ont expliqué au Comité que beaucoup de ces Premières Nations sont :

Maintenant des collectivités prospères offrant des débouchés économiques enviables, des logements et des infrastructures considérablement améliorés, des endroits où des membres retournent vivre et qui attirent même des entreprises et des résidents non autochtones²¹⁰.

Dans un mémoire envoyé au Comité, une organisation créée en vertu de l'Accord-cadre connue sous le nom de Conseil consultatif des terres des Premières Nations a affirmé que le Canada « doit continuer de soutenir des améliorations à l'Accord-cadre », y compris l'élaboration d'un registre foncier dirigé par les Premières Nations²¹¹. Le projet de registre des titres fonciers pourrait être renforcé par la mise en place de la capacité

208 *Accord-cadre relatif à la gestion des terres de premières nations*, 1996.

209 Conseil consultatif des terres des Premières Nations, *Mémoire*, p. 3.

210 *Ibid.*, p. 6.

211 *Ibid.*, p. 3.



des Premières Nations à mener leurs propres évaluations et arpentages sur leurs terres²¹². Ensemble, toutes ces initiatives pourraient favoriser le transfert des titres de terres des provinces aux Premières Nations²¹³.

Le Comité a pu constater que les Premières Nations ont remporté un certain succès au titre de l'Accord-cadre et est du même avis que les témoins, qui estiment qu'un registre foncier dirigé par les Premières Nations pourrait contribuer à renforcer la gouvernance de ces dernières sur leurs terres. Ainsi, le Comité recommande :

Recommandation 17

Que Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada travaille avec les Premières Nations et le Conseil consultatif des terres des Premières Nations pour établir un registre foncier administré par les Premières Nations.

AMÉLIORATION DE L'ACCÈS AUX CAPITAUX ET AUX OCCASIONS DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

La restitution des terres peut être un facteur de réconciliation économique si elle est associée à un accès à des capitaux et à la compétence en matière d'utilisation et de développement des terres. Le territoire est à la base du développement économique et sert de contrepartie pour faciliter « l'accès à du financement pour les investissements et l'entrepreneuriat, il constitue le fondement financier sur lequel s'appuie la promotion du développement local et il est indispensable à l'épanouissement du potentiel commercial dans toutes sortes de secteurs, dont l'extraction des ressources naturelles²¹⁴ ». Le fait de fournir aux Nations autochtones des terres viables sur le plan économique pourrait inverser la tendance à l'exclusion économique qui touche nombre d'entre elles²¹⁵. La section suivante traite des solutions potentielles pour les Nations autochtones qui souhaitent tirer avantage de perspectives économiques.

Le Comité a appris que, pour qu'il y ait réconciliation économique, il faut permettre aux Nations autochtones de participer pleinement à l'économie²¹⁶. Une telle réconciliation présenterait des avantages pour les Nations autochtones et pour l'ensemble de la

212 INAN, *Témoignages*, 5 juin 2023, Clarence T. (Manny) Jules, 1555.

213 *Ibid.*

214 INAN, *Témoignages*, 24 octobre 2023, Shannin Metatawabin, 1535.

215 *Ibid.*; INAN, *Témoignages*, 5 octobre 2023, Harold Calla, 1645.

216 INAN, *Témoignages*, 24 octobre 2023, Shannin Metatawabin, 1535.

population canadienne²¹⁷. En effet, lorsque les Nations autochtones peuvent générer leurs propres revenus en contribuant à l'économie, leurs besoins en financement de la part du gouvernement fédéral diminuent et il est alors possible d'investir davantage dans les priorités des Nations autochtones²¹⁸. Le développement économique permet aux Nations autochtones d'améliorer leur santé et leur bien-être, de construire des logements, de protéger les océans et les rivières, de vivre selon leur culture et de créer des occasions d'emploi²¹⁹. La réconciliation économique a des effets bénéfiques pour tous les Canadiens puisqu'elle favorise la position concurrentielle de l'économie canadienne sur le plan international et qu'elle offre une certaine sécurité aux investisseurs internationaux désireux de s'associer à des Nations autochtones²²⁰. Selon la *Stratégie économique nationale pour les Autochtones au Canada*, menée par des Autochtones, la marginalisation économique des Nations autochtones coûte à l'économie canadienne 27,7 milliards de dollars par année. Or, les mesures vers la réconciliation économique pourraient faire augmenter le produit intérieur brut du Canada de 1,5 %²²¹. Le Comité a entendu parler d'exemples de réconciliation économique, notamment la négociation du partage des redevances sur les ressources dans les Territoires du Nord-Ouest et les aménagements effectués sur des terres des Premières Nations à Winnipeg et à Vancouver²²².

Si la restitution des terres peut faciliter le développement économique, le Comité a toutefois été informé que le transfert de terres en soi ne suffisait pas. Certains témoins ont préconisé un partage des revenus tirés des ressources ou une compensation pour l'exploitation des ressources sur les terres autochtones²²³. D'autres ont fait valoir que la

217 *Ibid.*, 1550; INAN, [Témoignages](#), 31 mai 2023, Sean Willy, 1730; INAN, [Témoignages](#), 5 octobre 2023, Harold Calla, 1635.

218 INAN, [Témoignages](#), 31 mai 2023, Sean Willy, 1710, 1725; INAN, [Témoignages](#), 5 juin 2023, Clarence T. (Manny) Jules, 1555.

219 INAN, [Témoignages](#), 31 mai 2023, Sean Willy, 1710, 1720; INAN, [Témoignages](#), 19 octobre 2023, Adam Munnings, 1545; Société régionale inuvialuite, [Mémoire](#), p. 3.

220 INAN, [Témoignages](#), 31 mai 2023, Sean Willy, 1730; INAN, [Témoignages](#), 5 octobre 2023, Harold Calla, 1635; INAN, [Témoignages](#), 24 octobre 2023, Shannin Metatawabin, 1550.

221 [Stratégie économique nationale pour les Autochtones au Canada : Les voies de la parité socioéconomique pour les peuples autochtones](#), juin 2022, p. 11.

222 INAN, [Témoignages](#), 5 juin 2023, Clarence T. (Manny) Jules, 1620; INAN, [Témoignages](#), 5 juin 2023, Shannon Cumming, 1625.

223 Première Nation de Cold Lake, [Mémoire](#), p. 5; Algonquins de la Première Nation de Pikwàkanagàn, [Mémoire](#), p. 1; Première Nation Innu Takuaikan Uashat mak Mani-Utenam, [Mémoire](#), p. 7; Première Nation crie Mikisew, [Mémoire](#), p. 6.



restitution des terres devrait inclure le rétablissement de la gouvernance et de la compétence des Autochtones sur les terres et les ressources²²⁴.

Bien que le Comité ait été informé de certaines réussites économiques telles que celle de la Première Nation d'English River, qui a créé des entreprises pour faciliter l'exploitation des ressources naturelles, de nombreuses Nations autochtones se heurtent à des obstacles qui nuisent à leur participation au développement économique²²⁵. À titre d'exemple, les Premières Nations pourraient éprouver des difficultés à obtenir des fonds en raison des restrictions concernant l'utilisation des terres de réserve en tant que garantie²²⁶. Par ailleurs, les « lourdes dispositions de la *Loi sur les Indiens* » contribuent aux coûts élevés d'exploitation des entreprises sur les réserves²²⁷. Les témoins ont aussi indiqué au Comité que le financement fédéral est insuffisant pour répondre aux besoins croissants des entreprises autochtones et qu'un nouveau fonds fédéral de financement social pourrait empiéter sur les initiatives de l'Association nationale des sociétés autochtones de financement ayant pour but d'aider les entreprises autochtones²²⁸. Il pourrait en outre y avoir des problèmes en matière de capacités. Les Nations autochtones qui ont acheté des terres ou qui vivent à proximité de centres urbains n'ont peut-être pas la capacité d'« assurer une diligence raisonnable » à l'égard des occasions d'affaires²²⁹.

Les Nations autochtones veulent participer aux décisions concernant leurs terres et bénéficier des retombées du développement²³⁰. Le Comité a été informé de cas où les Premières Nations ont jugé insuffisantes les consultations sur les projets d'exploitation des ressources, les ventes de terres de la Couronne provinciale et l'octroi de baux d'exploitation minière²³¹. Le Comité a également entendu parler

-
- 224 INAN, *Témoignages*, 17 octobre 2023, Stephen Buffalo, 1610; Conseil de gestion financière des Premières Nations, *Mémoire*, p. 2, 3; Algonquins de la Première Nation de Pikwàkanagàn, *Mémoire*, p. 5; Nahnda Garlow, *Mémoire*, p. 5, 6; INAN, *Témoignages*, 5 octobre 2023, Harold Calla, 1645; INAN, *Témoignages*, 31 mai 2023, Sean Willy, 1710; Première Nation de Cold Lake, *Mémoire*, p. 5.
- 225 INAN, *Témoignages*, 31 mai 2023, Sean Willy, 1635.
- 226 *Ibid.*, 1710; INAN, *Témoignages*, 5 octobre 2023, Harold Calla, 1700; INAN, *Témoignages*, 24 octobre 2023, Shannin Metatawabin, 1535.
- 227 INAN, *Témoignages*, 24 octobre 2023, Shannin Metatawabin, 1535.
- 228 *Ibid.*, 1550.
- 229 *Ibid.*, 1545.
- 230 Voir, par exemple : INAN, *Témoignages*, 31 mai 2023, Sean Willy, 1735; INAN, *Témoignages*, 5 octobre 2023, Celeste Haldane, 1720. INAN, *Témoignages*, 5 octobre 2023, Harold Calla, 1700; Conseil tribal de File Hills Qu'Appelle, *Mémoire*, p. 3, 4; Première Nation de Cold Lake, *Mémoire*, p. 5; Première Nation crie Mikisew, *Mémoire*, p. 6.
- 231 INAN, *Témoignages*, 10 mai 2023, Ellen Gabriel, 1710; Première Nation crie Mikisew, *Mémoire*, p. 6.

de préoccupations relatives aux ententes sur les répercussions et les avantages. Selon certains témoins, celles-ci fournissent des avantages limités en plus d'obliger toute Première Nation à « renonce[r] aux droits limités dont elle dispose pour s'opposer à tout développement industriel²³² ».

Ce sont les Nations autochtones qui sont au cœur des efforts pour faire tomber certains des obstacles à la réconciliation économique et débloquent des possibilités de développement économique qui répondent à leurs besoins et à leurs priorités. Par exemple, la *Stratégie économique nationale pour les Autochtones au Canada* comporte des appels à la prospérité économique dans des secteurs comme les terres, les infrastructures et les finances. La Stratégie vise à « parvenir à un engagement et une inclusion significative des peuples autochtones dans l'économie canadienne²³³ ». Le Comité a également entendu parler des institutions financières autochtones qui accordent des prêts pour aider les entreprises autochtones, ainsi que du travail effectué par l'Autorité financière des Premières Nations et la Commission de la fiscalité des Premières Nations pour aider les Premières Nations à accéder à des capitaux. Les Nations autochtones veillent également à participer au processus de développement. Les témoins ont aussi présenté au Comité les programmes de surveillance environnementale menés par des Autochtones, ainsi que l'initiative lancée par la Première Nation d'English River pour définir les règles applicables aux entreprises désireuses d'entreprendre des activités d'exploration sur ses terres²³⁴. Les organisations non autochtones peuvent également jouer un rôle dans l'élimination des obstacles à la réconciliation économique. Le Comité a recueilli des témoignages au sujet d'entreprises qui élaborent des plans d'action de réconciliation et du travail qu'effectue l'Alberta Indigenous Opportunities Corporation afin de fournir des garanties de prêt pour permettre aux Premières Nations de participer à des initiatives de développement économique sur leurs terres²³⁵.

Compte tenu de la diversité des Nations autochtones, les initiatives nécessaires pour promouvoir le développement économique peuvent varier²³⁶. En ce qui concerne l'accès aux capitaux, les témoins ont recommandé le versement de « paiements de transfert inconditionnels aux gouvernements des Premières Nations » afin d'appuyer leur participation aux projets d'exploitation des ressources ainsi que la prise

232 *Ibid.*, p. 5.

233 *Stratégie économique nationale pour les Autochtones au Canada : Les voies de la parité socioéconomique pour les peuples autochtones*, juin 2022, p. 10; INAN, *Témoignages*, 24 octobre 2023, Shannin Metatawabin, 1535.

234 INAN, *Témoignages*, 31 mai 2023, Sean Willy, 1705, 1715.

235 *Ibid.*, 1720; INAN, *Témoignages*, 17 octobre 2023, Stephen Buffalo, 1620.

236 James N. Tanner, *Mémoire*, p. 4.



d'engagements financiers stables de la part du gouvernement fédéral afin de garantir que les Nations autochtones puissent renforcer leur économie²³⁷. D'autres témoins ont réclamé un financement annuel flexible pour répondre aux besoins des entreprises autochtones²³⁸. Il a également été proposé que le gouvernement fédéral, pour aider les Premières Nations, cède sa compétence fiscale relativement aux taxes d'accise sur le carburant, l'alcool, le cannabis et le tabac et à l'impôt fédéral sur le revenu des sociétés pour « appuyer l'application de la redevance sur les ressources des Premières Nations qui est proposée » de façon à faciliter le développement des ressources au Canada²³⁹. Le Comité a par ailleurs été informé des travaux réalisés dans le cadre d'une étude exploratoire sur la création d'une banque de développement autochtone qui pourrait favoriser l'accès au capital²⁴⁰.

Certains témoins ont formulé des recommandations afin d'accroître le développement des capacités, notamment en ce qui concerne l'agrandissement du Tulo Centre for Indigenous Economics, afin d'offrir de la formation aux Premières Nations intéressées et de renforcer les capacités de celles-ci²⁴¹. Des témoins ont aussi affirmé que le partage des revenus tirés des ressources devait être au cœur des discussions axées sur les ressources naturelles²⁴². En ce qui concerne les développements existants pour lesquels les Nations autochtones n'ont pas obtenu des avantages adéquats, le gouvernement fédéral pourrait décider de traiter les redevances sur les ressources et les dispositions relatives en matière d'emploi séparément des négociations liées aux traités ou de la mise en œuvre des traités²⁴³.

Le Comité est d'accord avec les témoins et considère que la restitution des terres est essentielle à la réconciliation économique et permet aux Nations autochtones de choisir de mener des initiatives de développement économique adaptées à leurs propres priorités. Le Comité estime que le gouvernement fédéral peut encourager et faciliter la création d'initiatives dirigées par des Autochtones, comme le projet de banque de développement autochtone. Le financement fédéral doit être prévisible afin que les

237 INAN, [Témoignages](#), 14 juin 2023, Lauren Terbasket, 1655; Première Nation crie Mikisew, [Mémoire](#), p. 6.

238 INAN, [Témoignages](#), 24 octobre 2023, Shannin Metatawabin, 1535.

239 INAN, [Témoignages](#), 5 juin 2023, Clarence T. (Manny) Jules, 1555, 1605.

240 INAN, [Témoignages](#), 5 octobre 2023, Harold Calla, 1700.

241 INAN, [Témoignages](#), 5 juin 2023, Clarence T. (Manny) Jules, 1555.

242 INAN, [Témoignages](#), 17 octobre 2023, Stephen Buffalo, 1620.

243 INAN, [Témoignages](#), 5 juin 2023, Shannon Cumming, 1635.

Nations autochtones aient accès à des capitaux suffisants pour saisir les occasions de développement économique. Ainsi, le Comité recommande :

Recommandation 18

Que le gouvernement du Canada travaille avec les Nations autochtones pour faire en sorte que toutes les formes de restitution des terres incluent le rétablissement de la gouvernance et de la souveraineté des Autochtones sur les terres et les ressources.

Recommandation 19

Que le gouvernement du Canada travaille avec les Nations et les entreprises autochtones pour établir leurs besoins sur le plan financier et s'assurer que les entreprises autochtones ont accès à long terme à un financement adéquat, prévisible et durable.

Recommandation 20

Que le gouvernement du Canada collabore avec les Nations autochtones et l'Association nationale des sociétés autochtones de financement pour entreprendre un examen du Fonds de finance sociale en vue de déterminer si ce dernier est compatible avec les initiatives de l'Association nationale des sociétés autochtones de financement.

Recommandation 21

Que le gouvernement du Canada encourage les Nations autochtones et l'industrie à créer un groupe de travail pour discuter des ententes sur les répercussions et les avantages.

Recommandation 22

Que le gouvernement du Canada, en partenariat avec les Nations autochtones, étudie les possibilités d'améliorer l'accès au capital, notamment en apportant son soutien aux institutions financières autochtones et en contribuant à l'éventuelle création d'une banque de développement autochtone au Canada.

CONCLUSION

La restitution des terres est un élément crucial pour la réconciliation, l'autodétermination des Nations autochtones et l'exercice des droits autochtones. Dans la mesure où l'accès au capital et à la compétence sur les terres sont également assurés, la restitution des terres peut débloquent des perspectives économiques pour les Nations autochtones et contribuer à renverser la tendance historique à l'exclusion des Nations autochtones de l'économie



canadienne. Certaines Nations autochtones continuent de rencontrer des difficultés pour récupérer leurs terres dans le cadre des politiques et processus fédéraux et des autres mécanismes existants. Le présent rapport propose des moyens pour améliorer les politiques et les processus fédéraux existants. Il suggère également d'autres options à explorer pour faciliter la restitution des terres aux Nations autochtones. Les recommandations du Comité visent à augmenter le nombre d'options disponibles pour que toutes les Nations autochtones disposent d'un moyen efficace d'accéder à leurs terres.

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
À titre personnel Ellen Gabriel, défenseuse de la terre autochtone de Kanehsatà:ke	2023/05/10	64
First Peoples Law Bruce McIvor, associé	2023/05/10	64
Indigenous Leadership Initiative Dahti Tsetso, directrice adjointe	2023/05/10	64
Conseil de gestion financière des Premières Nations Harold Calla, président exécutif	2023/05/31	68
Des Nedhe Development Sean Willy, président-directeur général	2023/05/31	68
Première nation St. Mary's Le chef Allan Polchies	2023/05/31	68
Commission de la fiscalité des premières nations Clarence T. (Manny) Jules, président	2023/06/05	69
Northwest Territory Métis Nation Shannon Cumming, conseiller juridique	2023/06/05	69
Conseil consultatif des terres des Premières Nations Andrew Beynon, directeur, Gouvernance en vertu d'un code foncier, Centre de ressources sur la gestion des terres des Premières Nations Philip Goulais, administrateur, ancien chef, Nipissing First Nation, Ontario	2023/06/14	71

Organismes et individus	Date	Réunion
Lower Similkameen Indian Band Lauren Terbasket, conseillère politique, négociatrice	2023/06/14	71
Métis Nation of Alberta Jason Madden, avocat Audrey Poitras, présidente	2023/06/14	71
Nation signataire du Traité no 1 Le chef Gordon BlueSky, Brokenhead Ojibway Nation	2023/06/14	71
Office of the Treaty Commissioner Mary R. Culbertson, commissaire aux traités	2023/06/14	71
Treaty Land Entitlement Committee of Manitoba inc. Chris Henderson, directeur exécutif	2023/06/14	71
À titre personnel Larry Innes, avocat	2023/10/05	75
Conseil de gestion financière des Premières Nations Harold Calla, président exécutif	2023/10/05	75
Commission des traités de la Colombie-Britannique Celeste Haldane, commissaire en chef Mark Smith, avocat général et directeur des processus	2023/10/05	75
Association nationale des gestionnaires des terres autochtones Albert Marshall Jr., membre du conseil d'administration Amanda Simon, présidente	2023/10/17	76
Bande indienne Okanagan Byron Louis	2023/10/17	76
Conseil des ressources indiennes Inc. Stephen Buffalo, président et directeur général	2023/10/17	76
Manitoba USKE Patricia Mitchell, directrice exécutive	2023/10/17	76
Yellowhead Institute Shady Al Hafez, chargé de recherche	2023/10/17	76

Organismes et individus	Date	Réunion
Grand Conseil Mi'kmaq Stephen Augustine	2023/10/19	77
Membertou First Nation Graham Marshall, conseiller de Membertou	2023/10/19	77
Semiahmoo First Nation Adam Munnings, conseiller juridique	2023/10/19	77
Association nationale des sociétés autochtones de financement Shannin Metatawabin, directeur général	2023/10/24	78
Ochapowace First Nation Shelley Bear	2023/10/24	78
Yellowhead Institute Hayden King, directeur exécutif	2023/10/24	78

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](#).

Algonquins de la Première nation de Pikwakanagan

Assemblée des Premières Nations

British Columbia Specific Claims Working Group

Cadeau, Francis

Commission des traités de la Colombie-Britannique

Conseil consultatif des terres des Premières Nations

Conseil de gestion financière des Premières Nations

Conservation through Reconciliation Partnership

File Hills Qu'Appelle Tribal Council

Garlow, Nahnda

Innu Takuaikan Uashat Mak Mani-Utenam

Lac Ste. Anne Métis Community Association

Nation métisse des Territoires du Nord-Ouest

Ontario Land Trust Alliance

Premières Nations de Cold Lake

Première Nation crie Mikisew

Société régionale Inuvialuit

Sommet des Premières Nations

Six Nations of the Grand River

Standing Water Nation

Tanner, Jim

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} 64, 68, 69, 71, 75-78, 96, 97 et 103) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,
John Aldag

