CHAPITRE 4

LE RÈGLEMENT DES REVENDICATIONS TERRITORIALES

Compte tenu de la preuve entendue au cours des audiences, des documents d'orientation présentés par les parties, des recherches menées par la Commission et des consultations communautaires et des discussions en table ronde auxquelles j'ai participé, il m'apparaît évident que la plus grande source de frustration, de méfiance et de ressentiment chez les Autochtones de l'Ontario réside dans le fait que nous ne parvenons pas à régler, de façon juste et avec célérité, les manquements aux obligations issues des traités et aux autres obligations juridiques envers les Premières nations. Si les gouvernements de l'Ontario et du Canada veulent éviter de futures confrontations semblables à celles d'Ipperwash ou de Caledonia, ils devront régler les revendications relatives aux terres et aux traités de manière juste et efficace.

L'expression « revendications territoriales » suscite un profond malentendu sur la place publique. Elle donne à penser que les Premières nations demandent aux gouvernements de leur donner davantage de terres, mais c'est plutôt la situation inverse qui se produit : les Premières nations demandent en effet aux gouvernements, dans le cadre de ces revendications, de respecter les promesses qu'ils leur ont faites au sujet des terres et des ressources et de les dédommager par suite du non-respect de ces promesses. Dans le document qu'il a préparé pour la Commission d'enquête, le Secrétariat des affaires autochtones de l'Ontario résume la situation comme suit : « Les revendications territoriales reposent sur l'allégation selon laquelle la Couronne n'a pas respecté les promesses faites aux Autochtones ni rempli les obligations qui leur sont dues selon la loi[1]. »

Le règlement de ces revendications est essentiel non seulement pour permettre des relations axées sur le respect et l'harmonie avec les Premières nations, mais également pour assurer le maintien de la règle de droit dans le cadre des relations avec les Autochtones.

Étant donné que ces revendications portent d'abord et avant tout sur des questions d'ordre juridique, les Premières nations pourraient les porter devant les tribunaux. Cependant, les poursuites formelles sont coûteuses et reposent sur une procédure accusatoire. De plus, les tribunaux sont rarement en mesure de régler entièrement le litige et ont tendance à trancher toutes les questions de droit dont ils sont saisis en faveur d'une seule et même partie. Dans bien des cas, les juges demandent aux parties de poursuivre les négociations sur les questions qui dépassent la compétence de la cour. Surtout, les décisions judiciaires ne peuvent

mener à l'établissement, entre les Premières nations, les gouvernements et les collectivités avoisinantes, de la relation permanente positive qui est nécessaire à l'élaboration de solutions consensuelles aux questions d'ordre pratique qui dépassent les aspects purement juridiques. C'est pour toutes ces raisons que des solutions de rechange aux litiges visant à favoriser des règlements négociés ont été présentées.

Malheureusement, les processus d'examen des revendications relatives aux terres et aux traités que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ont élaborés et appliqués depuis le milieu des années 1970 se sont révélés, dans l'ensemble, inefficaces, désespérément lents et inéquitables.

En fait, seules onze des 116 revendications que le gouvernement de l'Ontario a reçues entre 1973 et 2004 ont été réglées. Cela signifie que 9 p. 100 seulement des revendications déposées en Ontario ont été réglées au cours des 30 dernières années[2]. Voilà un résultat peu reluisant.

En moyenne, quinze ans se sont écoulés entre le dépôt d'une revendication et l'obtention d'un règlement final[3], sans compter le délai de mise en oeuvre, qui représente souvent plusieurs années. Quand la justice traîne, il n'y a plus de justice.

Enfin, ces processus sont inéquitables. Le gouvernement qui reçoit une revendication d'une Première nation décide si elle repose sur un fondement juridique valide et il n'existe aucun mécanisme permettant d'obtenir un examen indépendant de cette décision. Le processus de règlement des différends dans le cadre duquel une des parties est aussi le juge ne respecte pas la norme de justice normalement attendue. Lors de chaque examen indépendant du processus d'examen des revendications actuellement en vigueur en Ontario, une des grandes failles relevées a été le conflit d'intérêts découlant du fait de permettre au gouvernement de trancher toutes les questions de droit[4].

Ce sont là les obstacles les plus évidents et les plus persistants du processus d'examen des revendications relatives aux terres et aux traités en Ontario. De plus, l'expérience a démontré qu'il y aurait lieu d'améliorer la responsabilisation et la transparence de ces processus ainsi que l'éducation publique s'y rapportant.

Il est bien certain que les processus, les institutions et les ressources utilisés pour régler les revendications relatives aux terres et aux traités en Ontario doivent être améliorés. Le refus d'examiner ces questions de façon constructive entraînera inévitablement un plus grand nombre d'occupations et de manifestations de la part des Autochtones, une intervention accrue des tribunaux dans le processus, un développement économique ralenti, sinon freiné et une hausse des confrontations entre les collectivités autochtones et non autochtones.

La nature fédérale-provinciale du problème ajoute à la complexité des mesures à prendre pour corriger les failles du processus de règlement des revendications.

Bien que quelques revendications formulées en Ontario ne concernent que le gouvernement fédéral, la plupart des revendications concernent à la fois les gouvernements fédéral et ontarien. En conséquence, toute réforme entreprise par l'Ontario sera incomplète et insuffisante, à moins que le gouvernement fédéral ne mette en place des réformes complémentaires appropriées. À titre de commissaire d'une enquête provinciale, je formule des recommandations sur les mesures que l'Ontario doit prendre pour éliminer les failles du processus actuel, mais je tiens compte de l'état actuel du processus fédéral concernant les revendications particulières ainsi que des réformes que le gouvernement fédéral et le Parlement envisagent à l'heure actuelle en ce qui a trait à ce processus. Les initiatives fédérales donnent au gouvernement provincial de l'Ontario une occasion importante de parvenir à une réforme compatible et efficace du processus de règlement des revendications de l'Ontario.

Bien entendu, l'établissement d'un processus efficace et légitime pour régler les différends concernant les traités avec les Premières nations ne saurait se faire sans la participation des Premières nations elles-mêmes et des organisations qui représentent leurs intérêts. Les processus de revendications territoriales ne fonctionneront vraisemblablement pas ni ne seront crédibles si le processus est imposé aux Premières nations. À mon avis, les réformes doivent être acceptables autant pour celles-ci que pour les gouvernements fédéral et provinciaux.

Afin de jouer un rôle dans la réforme du processus de revendications de l'Ontario, les nations ayant signé un traité doivent trouver de l'appui dans leurs propres collectivités et s'entraider. La façon dont elles y parviendront sera déterminée surtout par leurs membres et dirigeants ainsi que par les organisations qu'elles ont créées pour promouvoir leurs intérêts communs. Je reconnais que l'élimination du scepticisme engendré par de nombreuses années de frustration et de promesses non remplies et la recherche d'un terrain d'entente malgré la diversité des expériences et traditions au sein des Premières nations de l'Ontario représentent un défi de taille. J'espère que la promesse d'un nouveau début découlant des travaux de la présente enquête incitera les Premières nations et leurs dirigeants à relever efficacement ce défi.

4.1 Que sont les revendications territoriales?

Selon le gouvernement fédéral, 273 revendications avaient été déposées en Ontario contre le gouvernement fédéral au 30 septembre 2006[5]. En vertu de la politique fédérale, ces revendications font partie des revendications particulières. La plupart découlent de l'omission apparente de la Couronne d'utiliser à bon escient les terres réservées aux Premières nations par les traités en cause[6].

De ces revendications formulées contre le Canada en Ontario, plus de 10 p. 100, soit vingt-huit, concernent les Six Nations de Grand River, la réserve la plus populeuse du Canada. La manifestation qui se poursuit à Caledonia concerne une de ces revendications. En plus des revendications découlant de traités historiques, il existe des revendications selon lesquelles certaines terres n'ont jamais été « cédées » par traité, de sorte que la Première nation possède encore un titre autochtone sur les terres en question[7].

L'Ontario a commencé à recevoir des revendications en 1973. La province a en effet reçu 116 revendications territoriales entre 1973 et avril 2005. La plupart de ces revendications concernent la mauvaise gestion ou le mauvais traitement des terres de réserve[8] et comportent également des allégations visant le gouvernement fédéral. Ainsi, une allégation selon laquelle le gouvernement fédéral a commis un manquement à son obligation fiduciaire de protéger les terres de réserve peut être accompagnée d'une revendication contre la province, qui aurait bénéficié injustement de ressources auxquelles elle n'avait pas droit. Il est souvent très difficile pour les Premières nations de déterminer le gouvernement contre lequel elles doivent déposer leur revendication. En conséquence, une des réformes que je propose réside dans la tenue par le Canada et l'Ontario d'un registre commun des revendications.

Les Premières nations et les collectivités métisses ont également des revendications au sujet des droits de récolte sur les terres traditionnelles. Je commente les questions liées aux ressources naturelles dans le chapitre 5.

4.2 Règlements fructueux des revendications territoriales

En avril 2005, le gouvernement provincial a présenté, par l'entremise du SAAO, un exposé détaillé à la Commission d'enquête au sujet du processus de revendications territoriales de l'Ontario[9]. Le SAAO a signalé qu'à cette date, l'Ontario était partie à onze règlements de revendications territoriales par suite desquels la province avait remis plus de 175 000 acres de terres et versé des indemnités totalisant près de 30 000 000 $ aux Premières nations. L'Ontario était également partie à trois accords de principe qui, s'ils étaient ratifiés, auraient pour effet de porter à environ 275 000 acres la superficie de terres transférées aux Premières nations et à environ 85 000 000 $ le total des indemnités que la province serait tenue de verser à celles-ci. De plus, l'Ontario participait à neuf négociations relatives à des revendications territoriales qui, si elles menaient à un règlement, feraient encore gonfler sensiblement ces données[10].

Le SAAO a également informé la Commission d'enquête que le gouvernement provincial mettait en oeuvre trois des onze revendications réglées. Ce dernier

élément soulève une question importante : même lorsqu'un accord est conclu et qu'un règlement est ratifié, celui-ci n'est complet que lorsqu'il est entièrement mis en oeuvre. La période de mise en oeuvre d'un règlement doit être ajoutée au délai d'environ quinze ans qui s'écoule entre le dépôt d'une revendication et la négociation d'un règlement final. De toute évidence, l'ensemble du processus est beaucoup trop long.

Les éléments les plus frappants du processus de revendications territoriales résident dans le nombre peu élevé de règlements et dans le délai nécessaire à leur finalisation. Néanmoins, il est important de reconnaître ce que le processus a permis d'accomplir jusqu'à maintenant, pour deux raisons.

D'abord, il faut comprendre que les revendications peuvent être réglées et le sont effectivement. Il serait faux de dire que les revendications sont nombreuses ou majeures au point où il est impossible de les régler. L'expérience a en effet démontré que les parties sont capables de négocier des règlements justes, efficaces et créatifs lorsque les conditions s'y prêtent et qu'elles bénéficient du soutien nécessaire à cette fin.

En second lieu, les revendications territoriales réglées jusqu'à maintenant nous aident à comprendre l'ampleur des revendications qui restent et, par conséquent, l'importance des droits et indemnités que pourraient se voir refuser les Premières nations et de la responsabilité qui pourrait incomber aux gouvernements. Le professeur Coyle a obtenu des *Comptes publics du Canada* des renseignements selon lesquels en 2001, la dette éventuelle du Canada au titre des revendications particulières de l'ensemble du pays était évaluée à plus 2 600 000 000 $[11]. L'arriéré des revendications non réglées a augmenté depuis cette estimation et ce montant serait probablement supérieur aujourd'hui. Je ne connais l'existence d'aucune estimation comparable pour l'Ontario, mais je sais que le montant serait très élevé.

4.3 Le processus actuel

Aux yeux de toute personne raisonnable, il est évident que le processus de règlement des revendications territoriales de l'Ontario est beaucoup trop long. Un délai de quinze ans pour régler une revendication serait scandaleux partout ailleurs au Canada.

Le SAAO a expliqué le délai relatif au règlement des revendications territoriales en partie comme suit :

> Selon l'expérience vécue en Ontario, à quelques rares exceptions près, plusieurs années doivent s'écouler avant que les négociations entourant

> les revendications mènent à un règlement, non pas en raison d'impasses à la table des négociations ou du fait qu'une partie se traîne les pieds, mais parce que lesdites négociations nécessitent des démarches qui demandent beaucoup de temps, eu égard aux obligations juridiques complexes et aux vieilles blessures qui s'y rattachent ainsi qu'à la nature définitive des règlements connexes[12].

Dans son document, le SAAO souligne également que le gouvernement provincial (ou fédéral) n'est pas toujours à l'origine du retard. Dans certains cas, les Premières nations ont du mal à étayer leurs positions et à déterminer les bénéficiaires possibles d'une revendication[13].

Enfin, le SAAO précise qu'un « examen des points de référence atteints à l'échelle longitudinale montre que des améliorations très importantes ont été apportées au processus de négociation »[14]. En d'autres termes, le processus est plus rapide qu'autrefois.

Je reconnais la grande complexité des questions juridiques et historiques que soulève une revendication. Les revendications territoriales mettent en effet en cause des accords complexes qui nécessitent des négociations entre plusieurs parties en ce qui a trait aux questions épineuses touchant les aspects historiques, juridiques et financiers, les biens et la mise en oeuvre. Les négociations relatives aux revendications territoriales couvrent habituellement le fondement de la revendication, l'évaluation du préjudice, la nature et la portée de l'indemnité, la répartition des contributions fédérale et provinciale au règlement et les intérêts des tierces parties. Je conviens également qu'il est simpliste de reprocher aux gouvernements fédéral et provincial chaque retard ou obstacle touchant le processus de revendications territoriales.

Cependant, je crois qu'il est possible d'améliorer sensiblement l'efficacité et l'efficience du processus. Selon le professeur Coyle, « il est probable que le délai lié à l'examen des revendications par l'Ontario est imputable principalement au caractère insuffisant des ressources disponibles pour terminer la tâche plus tôt »[15]. Quiconque connaît bien le processus conviendra que la remarque du professeur Coyle est assez juste. Cependant, il faut davantage qu'un accroissement des ressources. Je propose des réformes touchant la procédure et les institutions afin d'accélérer l'examen des revendications et de faire de la démarche un processus plus équitable qui mise davantage sur la responsabilisation.

Le processus d'examen des revendications de l'Ontario comporte plusieurs étapes distinctes[16]. D'abord, les négociations sont elles-mêmes précédées d'une phase préliminaire caractérisée par deux procédures, dont la première a lieu dès que l'Ontario reçoit une revendication d'un groupe autochtone. À ce stade, le

SAAO accomplit deux tâches. Il donne au groupe qui formule la revendication des renseignements sur le processus, notamment des renseignements sur la façon d'obtenir du financement, et il examine l'exposé de la revendication et la documentation qui y est jointe pour s'assurer que les documents sont clairs et exhaustifs. Il est bien certain que la démarche liée à la réception de la revendication et à la communication de renseignements au groupe qui l'a formulée est nécessaire. Nous n'avons obtenu aucune donnée sur le temps que demande habituellement cette première étape, mais je n'ai pas entendu dire non plus qu'elle pouvait en soi occasionner des retards importants.

La deuxième étape de la phase préliminaire est cruciale : c'est l'étape au cours de laquelle le gouvernement provincial décide s'il acceptera ou non la revendication à des fins de négociation. Cette démarche, qui vise à déterminer l'admissibilité de la revendication, est complexe et demande beaucoup de temps.

Cette étape du processus comporte trois volets : l'examen historique, l'examen juridique et la décision du ministre d'accepter ou de rejeter la revendication à des fins de négociation. Le SAAO a fourni le tableau suivant qui présente les étapes et points de référence du processus.

Points de référence du processus de revendications territoriales atteints par période (avril 2005)[17]

Période	Revendications en cours	Examen de nature historique	Examen de nature juridique	Décision du ministre	Rejeté	Accord de principe	Accord définitif
1973-1985	26	13	7	2		–	–
1986-1995	45	15	14	19		6	6
1996-2004	86	39	36	26	2	9	5

Le SAAO a subséquemment mis à jour quelques-unes de ces données aux fins de l'enquête et a signalé qu'en janvier 2007, cinquante-sept revendications en étaient au stade préliminaire, douze avaient atteint l'étape des négociations, six accords de règlement étaient mis en oeuvre et neuf accords avaient été mis en oeuvre[18].

Selon le SAAO, le tableau montre que l'Ontario réduit progressivement l'arriéré de revendications territoriales en attente d'un examen interne et accélère le processus général, surtout dans le cas des revendications reçues entre 1996 et 2004 :

> L'Ontario a acquis une grande expérience en ce qui a trait au processus et à la pratique liés au règlement des revendications territoriales...

> L'expérience acquise dans le cadre des négociations relatives aux revendications territoriales commence maintenant à se faire sentir, ce qui permet d'accélérer le rythme des règlements[19].

L'amélioration du processus de revendications territoriales de l'Ontario est tout à l'honneur de la province. Cependant, les données montrent aussi que le processus ne permet pas encore d'éliminer l'arriéré de la charge de travail. En avril 2005, près de cinquante revendications n'avaient pas encore franchi l'étape de l'examen historique. Dans le cas de soixante revendications, le ministre n'avait pas encore déterminé si elles étaient admissibles au processus de négociation. Il faut compter environ sept ans en moyenne entre le moment où l'Ontario reçoit une revendication et celui où le gouvernement décide de l'accepter ou non aux fins du processus. Dans le cas de plus des deux tiers des revendications actives consignées dans le système, le processus long et ardu entourant les négociations proprement dites n'a pas encore été entrepris.

Le SAAO a fait savoir à la Commission d'enquête qu'il devrait être en mesure de réduire le délai inhérent à l'évaluation préalable à la négociation. Ce serait fort heureux, mais j'estime qu'il devrait s'agir d'une réduction importante. À cette fin, il est nécessaire de disposer de ressources suffisantes, d'améliorer les appuis institutionnels et d'utiliser une approche plus stratégique en ce qui a trait au traitement des revendications territoriales.

Il convient également de signaler deux autres aspects préoccupants de l'étape préalable à la négociation. D'abord, l'admissibilité d'une revendication est évaluée non seulement en fonction du bien-fondé historique ou juridique de celle-ci, mais également en fonction d'un examen politique qui semble comporter une évaluation des intérêts dans le territoire touché par la revendication, des valeurs des propriétés et des relations locales entre les collectivités autochtones et les autres collectivités[20]. Il est donc possible que l'Ontario refuse de négocier une revendication même si celle-ci est valide sur les plans historique et juridique. L'examen politique représente l'une des principales objections que les Chiefs of Ontario ont soulevées à l'égard du processus de revendications de l'Ontario[21].

En deuxième lieu, c'est le ministre seul qui décide si la revendication devrait être acceptée à des fins de négociation. Bien que je comprenne parfaitement que le ministre et, plus tard, le Cabinet, doivent approuver tout accord découlant des négociations, le fait que le ministre décide unilatéralement si une revendication est suffisamment fondée pour faire l'objet de négociations semble aller à l'encontre de l'objet du processus lui-même.

Je conviens qu'une Première nation doive respecter un critère juridique clair avant qu'une revendication soit acceptée à des fins de négociation. Cependant,

étant donné que le processus vise à offrir une solution de rechange au litige qui soit moins coûteuse et moins axée sur un débat contradictoire et davantage fondée sur les intérêts en jeu, la décision d'accepter une revendication dans le processus ne devrait pas être contrôlée unilatéralement par le gouvernement provincial.

La situation est bien différente dans le cas du processus fédéral, puisque l'accès à celui-ci repose sur une évaluation par le ministère de la Justice du fondement juridique de la revendication. Lorsque le Canada refuse de négocier une revendication particulière parce qu'il estime qu'il n'a aucune obligation juridique en cours à l'égard de cette revendication, la Première nation peut demander l'examen de cette décision par un organisme indépendant, la Commission des revendications particulières des Indiens (CRPI). Cependant, il importe de souligner que, dans le cadre du système actuel, lorsque la CRPI conclut que la revendication est valide, elle peut simplement recommander au gouvernement fédéral de négocier celle-ci. Le gouvernement fédéral a récemment annoncé qu'il avait l'intention de réformer le processus de revendications particulières[22]. Un des éléments clés de la réforme réside dans la création d'un tribunal indépendant chargé de régler les différends. Cette proposition est actuellement à l'étude au Parlement fédéral. Le processus de revendications territoriales de l'Ontario serait beaucoup plus équitable s'il était accessible selon les mêmes bases que le processus fédéral correspondant.

La frustration engendrée par des décennies de délai ne peut être sous-estimée. Dans son mémoire, le Grand Conseil du traité n° 3 a donné un compte rendu d'une revendication qui a été réglée dans le cadre du processus de l'Ontario, mais après plusieurs décennies seulement. Dans cette revendication de la Première nation d'Assabaska, qui concernait le secteur du lac des Bois, il y avait une preuve *prima facie* de prise illégale de terres. La Première nation a déposé sa revendication en 1977. Une entente a été conclue en 1999, vingt-deux ans plus tard. Selon la Première nation, ce retard a exposé ses membres « à la méfiance et à la haine des collectivités non autochtones avoisinantes pendant plus de vingt ans »[23]. La Première nation a également écrit que « Plus le règlement d'une question de cette nature tarde à venir, plus la colère et le ressentiment grandissent et plus il y a de chances qu'un incident semblable à celui d'Ipperwash se produise »[24].

Le manque de transparence et de responsabilisation qui entache le processus de revendications territoriales de l'Ontario représente un autre aspect à améliorer. Le SAAO présente dans son site Web des renseignements généraux et des statistiques sur le processus de revendications territoriales de l'Ontario. L'organisme a collaboré avec la Commission d'enquête en fournissant des renseignements sur demande et en participant aux tables rondes connexes. Ces efforts permettent d'améliorer la transparence et la responsabilisation, mais demeurent insuffisants.

À mon avis, le processus de revendications territoriales de l'Ontario devrait être assorti d'une obligation indépendante et continue de rendre des comptes au public.

4.4 Amélioration du processus de revendications territoriales en Ontario

Afin d'améliorer le processus de revendications territoriales de l'Ontario, je recommande la mise sur pied d'une commission indépendante d'étude des traités de l'Ontario qui faciliterait et surveillerait le processus en Ontario, d'importantes réformes structurelles quant à la façon dont les revendications sont examinées, l'accroissement des ressources affectées au processus et l'amélioration de la collaboration entre les instances fédérales et provinciales concernées. De plus, dans les chapitres 7 et 8, je propose des améliorations complémentaires concernant l'éducation du public sur les peuples autochtones ainsi que la capacité du gouvernement provincial et des Premières nations.

La réforme de chacun de ces aspects est essentielle, parce qu'une réforme partielle seulement sera probablement insuffisante pour répondre aux besoins de façon satisfaisante dans la province.

Ces réformes permettront de relever les grands défis que j'ai déjà mentionnés, notamment la nécessité de régler les revendications territoriales de manière pacifique et harmonieuse et d'améliorer les délais, l'efficacité et l'équité du processus actuel.

Il est bien certain que le gouvernement fédéral joue un rôle de premier plan en ce qui a trait aux revendications territoriales et que sa responsabilité ne saurait être sous-estimée. Cependant, étant donné qu'il s'agit ici d'une enquête provinciale, je m'attarde principalement aux stratégies et institutions provinciales. La coopération fédérale-provinciale demeure toutefois essentielle au succès des mesures que je recommande.

Pendant environ trente ans, le processus de revendications territoriales de l'Ontario a été assujetti au même régime juridique de base, dont l'inefficacité est généralement reconnue. De toute évidence, des solutions nouvelles et créatives s'imposent dans ce domaine.

Je suis encouragé par la façon dont le gouvernement provincial a répondu à cette question à l'enquête. Le SAAO a fait savoir à la Commission d'enquête que le gouvernement provincial est résolu à régler les revendications territoriales avec les Premières nations et le Canada et « qu'il est manifestement dans l'intérêt public de trouver une solution juste et équilibrée aux revendications territoriales des Autochtones »[25].

Mes recommandations ne devraient pas être considérées comme une panacée. Le SAAO souligne, à juste titre, que les négociations fructueuses des revendications demandent beaucoup de temps. Néanmoins, je suis convaincu que les réformes proposées permettront d'améliorer l'efficacité, l'efficience et l'équité du processus de revendications territoriales. À mon avis, elles représentent des solutions pratiques qui nous conduiront vers des progrès significatifs.

4.4.1 Objectifs

Le règlement des revendications relatives aux traités et aux terres devrait viser bien davantage que la recherche d'une solution à un différend juridique. Il doit avoir pour but de rétablir des relations qui englobent l'engagement axé sur le respect et l'avantage mutuels que recherchaient à l'origine les nations autochtones et la Couronne lorsqu'elles ont signé les traités en cause.

Pour bon nombre d'Ontariens, je présume que le règlement des revendications territoriales représente une question d'ordre financier : « Combien devons-nous payer pour régler le problème avec les Indiens? » S'il est envisagé sous cet angle, le processus de revendications de l'Ontario continuera à engendrer de la frustration et de la colère plutôt que de constituer le fondement de relations constructives et avantageuses de part et d'autre. Nous devrions envisager les règlements des revendications non pas comme des indemnités définitives qui mettent fin à la relation découlant d'un traité, mais plutôt comme un nouveau départ menant à des relations pacifiques et amicales permanentes. Le processus de négociation lui-même peut ouvrir la voie à des relations de cette nature, mais ce ne sera pas le cas s'il se déroule dans le cadre du débat contradictoire traditionnel opposant les historiens et avocats des différentes parties concernées.

Le processus de revendications territoriales doit traduire, de manière uniforme et vigoureuse, les principes de l'interprétation des traités que la Cour suprême du Canada a énoncés[26]. Ces principes régissent le règlement par les tribunaux des différends concernant les traités. Ils devraient également guider le processus utilisé comme solution de rechange aux litiges. Cette approche convient particulièrement bien en Ontario, où de nombreux traités remontent à la période qui a marqué le début de la conclusion de traités. Les documents étaient peu nombreux et souvent imprécis et une bonne partie des accords étaient conclus verbalement.

Les règlements des revendications devraient être tournés vers l'avenir, surtout lorsque le litige porte sur la terre et sur l'accès aux ressources. Les négociateurs du gouvernement devraient chercher d'abord, non pas à minimiser le recouvrement des Premières nations, mais plutôt à rétablir une base économique plus

forte pour les collectivités de celles-ci. Le gouvernement de l'Ontario a reconnu dans son mémoire que les règlements des revendications visaient à favoriser le développement économique, ce qui m'apparaît encourageant[27]. Les progrès découlant de la promotion d'une cogestion et du partage des ressources, qui constituent un élément majeur de la nouvelle approche des affaires autochtones que le gouvernement de l'Ontario a fait connaître, devraient être liés à l'aspect des règlements des revendications qui concerne le développement économique et l'alimenter.

4.4.2 La Commission d'étude des traités de l'Ontario

À mon avis, la mise sur pied d'une commission d'étude des traités de l'Ontario (CÉTO) permettrait d'améliorer sensiblement l'efficience, l'efficacité et l'équité du processus de revendications territoriales.

La CÉTO ne négocierait pas les revendications territoriales ni ne déterminerait le sens des traités. Elle ne serait pas un organe décisionnel. Sa tâche consisterait à aider, de façon indépendante et impartiale, les gouvernements de l'Ontario et du Canada et les Premières nations à négocier les règlements des revendications territoriales. La CÉTO surveillerait le processus de négociation pour s'assurer que les parties travaillent de façon efficace et que leurs négociations avancent.

La CÉTO pourrait diminuer sensiblement la nature contradictoire du processus en appliquant à celui-ci les principes de l'interprétation des traités que la Cour suprême du Canada a énoncés.

La CÉTO pourrait aider les gouvernements et les Premières nations à créer et à appliquer un large éventail d'outils et de méthodes permettant de clarifier et de régler les questions d'une façon rapide et axée sur la coopération.

Enfin, la CÉTO pourrait aider les parties à en arriver à des règlements fondés sur les intérêts qui favoriseraient l'établissement, entre les gouvernements provinciaux et fédéral, les administrations des Premières nations et les collectivités avoisinantes, des relations permanentes et positives nécessaires à la recherche de solutions consensuelles aux problèmes d'ordre pratique qui dépassent les aspects purement juridiques.

La création d'une commission d'étude des traités de l'Ontario n'est pas une idée nouvelle. La mise sur pied d'une commission provinciale de cette nature était l'une des principales recommandations de la Commission royale sur les peuples autochtones :

> Que le gouvernement du Canada, les gouvernements provinciaux et territoriaux concernés et les nations autochtones et signataires de traités mettent sur pied des commissions des traités qui constitueraient des

> instances permanentes, indépendantes et impartiales chargées de faciliter et de contrôler les négociations dans le cadre des processus relatifs aux traités[28].

Dans le document « Rassembler nos forces », soit sa réponse au rapport de la CRPA, le gouvernement du Canada a appuyé l'idée de mettre sur pied des commissions sur les traités indépendantes, « lorsque les parties en cause conviennent qu'une telle approche serait utile »[29].

Une commission de cette nature a été mise sur pied dans trois provinces. La British Columbia Treaty Commission a été créée en 1993. Contrairement à la situation qui existe en Ontario, très peu de Premières nations avaient déjà conclu des traités avec la Couronne en Colombie-Britannique. La British Columbia Treaty Commission a pour mission de faciliter la conclusion de nouveaux traités sur les terres et l'autonomie gouvernementale[30]. La Commission d'étude des traités de l'Ontario examinerait les contraventions aux traités conclus dans le passé. Cependant, même si la commission de la Colombie-Britannique joue un rôle différent, elle a été constituée et continue à exister en vertu d'un accord des Premières nations ainsi que des gouvernements du Canada et de la Colombie-Britannique et est donc un bon exemple de l'appui tripartite nécessaire à la mise sur pied de la commission ontarienne[31].

La Saskatchewan et le Manitoba ont également leurs commissions sur les traités. Dans un cas comme dans l'autre, la commission a été constituée en vertu d'un accord bilatéral entre le Canada et les organisations représentant les nations de la province qui avaient signé un traité. Jusqu'à maintenant, les gouvernements provinciaux n'ont pas participé directement aux travaux de l'une ou l'autre de ces commissions. En Saskatchewan, l'Office of the Treaty Commissioner a été créé en 1989 et chargé d'examiner les questions liées aux droits sur les terres visées par un traité ainsi qu'à l'éducation en matière de traités. En 1996, la Federation of Saskatchewan Indian Nations et le gouvernement du Canada ont convenu d'élargir la portée du mandat du commissaire « afin de créer une tribune efficace pour favoriser l'évolution de leurs discussions concernant les traités »[32]. À l'heure actuelle, le commissaire a pour rôle principal de promouvoir une compréhension commune des relations issues des traités dans la province. Le mandat ne couvre pas les mesures visant à faciliter le règlement des revendications découlant des traités.

La Manitoba Treaty Relations Commission (commission sur les relations découlant des traités au Manitoba) est beaucoup plus récente. Elle a été mise sur pied en 2003 par le ministre des Affaires indiennes et du Nord du Canada et le grand chef de l'Assembly of Manitoba Chiefs[33]. Elle a également pour mandat

d'aider le public à mieux comprendre les relations issues des traités et à faciliter les discussions sur les questions liées aux traités dans la province; cependant, comme c'est le cas pour son homologue de la Saskatchewan, son mandat ne couvre pas les activités destinées à faciliter le règlement de revendications particulières découlant des manquements aux traités.

La CÉTO dont je propose la création s'apparente à ces trois commissions, tout en représentant une évolution par rapport à celles-ci. À certains égards, la CÉTO est un successeur de la Commission sur les Indiens de l'Ontario. Cependant, à mon avis, elle sera beaucoup plus efficace.

Les avis sont partagés quant à la nécessité d'une commission d'étude des traités en Ontario. Selon le SAAO, l'intervention d'une tierce partie dans les négociations relatives aux revendications territoriales, du type que j'envisage pour la CÉTO, peut être utile dans certains cas, mais n'est pas nécessaire dans toutes les situations. De l'avis du Secrétariat, la CIO était nécessaire parce que les professionnels compétents en matière de règlement des différends étaient rares à l'époque et il serait peut-être plus rentable aujourd'hui d'avoir recours à des experts de cette nature au besoin plutôt que de faire renaître une institution semblable à la CIO[34].

Je ne partage pas cet avis. Les professionnels spécialisés en règlement des différends ne peuvent fournir la capacité institutionnelle, les ressources et les processus qui m'apparaissent nécessaires à la réalisation d'une véritable réforme dans ce domaine. Ils ne peuvent non plus offrir la responsabilisation, la transparence ou la sensibilisation dont les Ontariens ont besoin pour mieux comprendre les revendications territoriales.

4.4.2.1 Permanence, indépendance et gouvernance

La Commission d'étude des traités de l'Ontario devrait être indépendante et permanente. Elle devrait également avoir la confiance des trois parties aux relations découlant des traités en Ontario : le gouvernement provincial, le gouvernement fédéral et les Premières nations de l'Ontario.

Pour assurer l'indépendance de la CÉTO, il est nécessaire de la créer à titre de commission indépendante qui relève de l'Assemblée législative et non du gouvernement de l'Ontario. En fait, la CÉTO devrait bénéficier du même statut et de la même indépendance que ceux dont jouit le commissaire à l'environnement de l'Ontario. À l'instar de celui-ci, la CÉTO devrait avoir un personnel permanent qui serait affecté à l'administration, aux aspects juridiques et à la recherche et qui serait indépendant des gouvernements et des Premières nations.

Qui plus est, les Premières nations et les gouvernements ontarien et fédéral doivent tous participer à la sélection du dirigeant de la Commission, le commissaire

aux traités de l'Ontario. La façon de prévoir cette sélection dans la loi doit être déterminée au moyen de discussions entre les parties. Pour que la CÉTO soit indépendante, il est impératif que le commissaire soit nommé pour un mandat fixe, mais renouvelable, par exemple, une période de cinq ans, et que ledit mandat puisse être résilié uniquement suivant l'accord des organisations des Premières nations et de l'Assemblée législative de l'Ontario.

Il est important que la CÉTO soit permanente afin d'éviter le sort qu'a connu la Commission des Indiens de l'Ontario, dont l'existence a pris fin après le refus imprévu du ministre des Affaires indiennes fédéral de renouveler le décret, malgré le fait qu'un comité directeur tripartite avait recommandé le renouvellement du mandat de la Commission pour une autre période de cinq ans[35]. À mon sens, cela signifie que la CÉTO doit être créée au moyen d'une loi provinciale soigneusement rédigée, qui montrerait clairement que la Commission a pour but de permettre à l'Ontario de mieux s'acquitter de ses responsabilités découlant des traités.

Le gouvernement provincial devrait déployer tous les efforts voulus pour mettre sur pied la CÉTO avec la collaboration entière du gouvernement fédéral. Cependant, si ce n'est pas possible, le gouvernement provincial devrait procéder seul à la mise sur pied de la CÉTO avec la collaboration des Premières nations de l'Ontario.

En dernier lieu, afin de favoriser de bonnes relations entre la CÉTO et la population de la province, autochtone ou non, il y a lieu de proclamer l'existence de la Commission dans le cadre d'une cérémonie officielle publique. Je propose une rencontre des dirigeants des Premières nations, des premiers ministres fédéral et ontarien et des ministres des Affaires autochtones des gouvernements fédéral et provincial ainsi que des dirigeants des partis de l'opposition à Niagara Falls. La cérémonie devrait être marquée par le rappel du Traité de Niagara de 1764 et par le renouvellement des promesses de soutien et de respect mutuels énoncées dans ce traité. Le volet sensibilisation de l'événement pourrait se poursuivre par une célébration annuelle de son anniversaire à l'occasion du jour anniversaire des traités de l'Ontario. Cet anniversaire servirait à rappeler aux Ontariens qu'ils sont tous visés par un traité. Il serait préférable que ce jour anniversaire coïncide avec un jour d'école et qu'à cette occasion, une présentation ait lieu à chaque école de l'Ontario au sujet des promesses formulées à Niagara le premier jour anniversaire des traités.

4.4.2.2 Mandat et pouvoirs

La CÉTO posséderait quelques-unes des caractéristiques des autres commissions sur les traités provinciales. À l'instar des commissions saskatchewanaise et manitobaine, elle aurait une mission éducative, soit veiller à ce que le public comprenne

mieux les racines historiques des traités de l'Ontario, le statut constitutionnel de ceux-ci et l'importance qu'ils continuent à avoir pour la province. Tout comme son homologue de la Colombie-Britannique, la CÉTO devrait inciter les gouvernements fédéral et provincial ainsi que les Premières nations à appuyer ses travaux et à y participer. Cependant, contrairement aux autres commissions provinciales, la Commission d'étude des traités de l'Ontario devrait avoir pour mission de faciliter le règlement juste et rapide des revendications relatives aux manquements de la Couronne fédérale et provinciale aux obligations découlant des traités et cette mission devrait être la plus importante. En fait, la CÉTO remplacerait la défunte Commission sur les Indiens de l'Ontario à titre d'organisme provincial chargé de surveiller et de faciliter le processus d'examen des revendications des Premières nations, tout en ayant un mandat plus fort et plus vaste.

Je recommande donc que la CÉTO ait pour mandat stratégique d'aider les gouvernements et les Premières nations à trouver des façons plus équitables et plus efficaces de régler les revendications. À mon avis, le mandat stratégique de la CÉTO devrait comporter quatre volets :

D'abord, la CÉTO devrait être habilitée à aider les gouvernements et les Premières nations, de façon indépendante et impartiale, à créer et à appliquer un vaste éventail d'outils et de processus afin de clarifier et de régler les questions avec célérité et sur une base de coopération. À cette fin, la CÉTO devrait être autorisée à réunir ou à classer les revendications, en tout ou en partie, et à en établir l'ordre de priorité, à encourager les enquêtes et recherches historiques conjointes, à trouver des façons consensuelles d'examiner les questions communes aux revendications associées à un traité ou à une région donné et à favoriser les règlements fondés sur les intérêts.

La CÉTO devrait également avoir le pouvoir de travailler avec les parties afin de simplifier le processus dans le cas des revendications qui nécessitent peu de recherches historiques ou juridiques et de trouver des façons de dénouer les impasses au cours du processus.

À mon sens, cette approche pourrait donner lieu à un processus beaucoup plus efficace. Non seulement la démarche demanderait-elle moins de temps, mais elle éviterait aussi la répétition des mêmes travaux par les gouvernements et les Premières nations et permettrait d'adapter le processus à la nature de la revendication.

En deuxième lieu, la CÉTO devrait avoir pour mandat d'améliorer l'efficience et la rentabilité des revendications territoriales en Ontario. Elle devrait être autorisée à travailler avec les parties afin d'établir et de publier des points de référence concernant le traitement des revendications et obliger les parties à utiliser différents mécanismes de règlement des différends, juridiquement contraignants ou non, si les points de référence ne sont pas atteints.

En troisième lieu, la CÉTO devrait avoir pour mandat de faire du processus de revendications un processus transparent marqué par l'obligation de rendre des comptes aux Ontariens. À l'instar du commissaire à l'environnement de l'Ontario, la CÉTO devrait tenir le public et les parties concernées au courant du processus et de ses réussites et échecs en offrant des explications au sujet de ceux-ci et des suggestions visant à améliorer le processus.

Tout comme les commissions ou titulaires de postes semblables qui sont responsables envers le public, le commissaire aux traités devrait présenter à l'Assemblée législative et au public ontarien un rapport annuel sur l'état général du processus de revendications et sur les problèmes et succès particuliers observés pendant l'année. De plus, le commissaire devrait avoir pour mission de publier des rapports sur les situations particulières dans lesquelles une ou plusieurs parties se montrent réticentes à collaborer ou retardent indûment le processus. Je constate que les gouvernements, y compris les administrations des Premières nations, voudraient éviter d'être exposés à une critique publique de cette nature. Cependant, cette mesure inciterait fortement les parties à faire de leur mieux pour éviter des impasses prolongées et des délais déraisonnables.

En quatrième lieu, la fonction d'éducation du public de la CÉTO devrait être beaucoup plus structurée que le mandat de la CIO, qui consistait à « informer les résidants de l'Ontario de la nature des questions dont la commission est saisie »[36]. La CÉTO devrait se voir confier une large mission d'éduquer le public au sujet des traités, des relations découlant des traités et des revendications territoriales de l'Ontario et être investie du pouvoir précis d'élaborer des programmes sur l'histoire des traités, lesquels programmes feraient partie du curriculum de l'Ontario[37].

4.4.2.3 ***Ressources***

La CÉTO doit disposer de ressources plus importantes que la CIO. Avant de voir son budget coupé d'environ 25 p. 100 en 1996, la CIO avait un budget annuel d'environ 1 160 000 $. La CÉTO doit produire de meilleurs résultats et se verra confier une importante fonction en matière d'éducation. Elle aura donc besoin de plus d'argent que les sommes maximales jadis attribuées à la CIO.

Le budget de fonctionnement de la British Columbia Treaty Commission pour l'exercice 2005 – 2006 s'établissait à 2 190 000 $. Cette commission compte un commissaire à temps plein, quatre commissaires à temps partiel et treize employés. Le gouvernement du Canada verse 60 p. 100 de ce budget et la Colombie-Britannique, 40 p. 100. En plus de verser une partie de son budget de fonctionnement, la British Columbia Treaty Commission finance le soutien relatif aux négociations. Depuis qu'elle est entrée en fonction en 1993, elle a affecté une somme d'environ 362 000 000 $ au financement du soutien relatif aux négociations

à plus de cinquante Premières nations, soit une somme de 289 000 000 $ sous forme de prêts et une somme de 73 000 000 $ sous forme de contributions[38].

Les gouvernements tant fédéral que provincial devraient financer la CÉTO, comme ils le font en Colombie-Britannique. En effet, les deux gouvernements ont des responsabilités découlant des traités et souhaitent ardemment que le processus de revendications territoriales de l'Ontario soit amélioré.

Je ne considère pas le budget de la Colombie-Britannique comme un précédent ou un point de repère pour la CÉTO, car les circonstances et les besoins varient d'une province à l'autre. Je recommande plutôt que les gouvernements fédéral et provincial négocient un montant suffisant pour permettre à la CÉTO d'atteindre ses objectifs.

Les ressources affectées à la CÉTO devraient être considérées comme un investissement dans un processus plus rapide, plus équitable et plus souple favorisant le règlement des revendications territoriales, soit un investissement qui devrait être payé à même les économies réalisées par suite de l'élimination de bon nombre des coûts élevés associés aux occupations et manifestations des autochtones.

4.5 Autres initiatives provinciales à l'appui du processus de revendications territoriales

La création de la CÉTO constitue la principale mesure que je recommande pour améliorer le processus de revendications territoriales de l'Ontario. Cependant, cette mesure à elle seule ne permettra pas d'améliorer le processus de façon significative si elle n'est pas conjuguée à plusieurs autres initiatives tant provinciales que fédérales. À cet égard, cinq questions de nature provinciale sont cruciales :

- l'admissibilité au processus de revendications territoriales de l'Ontario;
- la prise en compte des intérêts non autochtones;
- la capacité, la coordination et le soutien de la province;
- la responsabilisation et la transparence;
- le financement.

Je commente les questions de nature fédérale plus loin dans le présent chapitre.

4.5.1 Admissibilité au processus de revendications territoriales de l'Ontario

Pour que la démarche soit rapide et équitable, la question préliminaire de savoir si une revendication sera négociée ou non ne devrait pas être tranchée unilatéralement par un ministre près de sept ans après le dépôt de la revendication en cause. Cette décision préliminaire devrait simplement porter sur la question de savoir si la documentation à l'appui d'une revendication formulée par une Première nation fournit suffisamment de motifs pour justifier la réunion des parties afin de tenter d'en arriver à un règlement négocié de ladite revendication. La décision préliminaire qui, à toutes fins utiles, autorise ou interdit l'accès aux négociations devrait être prise par la Commission d'étude des traités, dans le cadre du processus d'enregistrement de celle-ci.

Les parties devraient être autorisées à interjeter appel de la décision de la CÉTO, que ce soit devant le tribunal indépendant envisagé en vertu de la loi fédérale en cours d'élaboration (que je commente plus loin) ou devant les cours de justice. Ce dernier recours entraînerait la perte des avantages inhérents au processus de négociation des revendications. Ce serait regrettable, mais cette solution serait sans doute plus avantageuse et plus rapide que celle d'attendre des années une décision du ministre. De plus, il sera peut-être plus facile d'accepter une décision selon laquelle la revendication en cause n'est pas suffisamment fondée pour justifier des démarches en vue d'un règlement négocié si la décision est prise par une cour de justice, après un débat complet sur la question, plutôt que par un ministre seul.

Je recommande que l'accès au processus de revendications dépende entièrement de la question de savoir si la documentation déposée par la Première nation fournit une preuve *prima facie* d'un manquement aux obligations juridiques de la Couronne. J'ai déjà souligné que, selon le processus actuellement en vigueur en Ontario, une conclusion quant à l'existence d'une obligation juridique fondée sur un examen historique et juridique d'une revendication n'engage pas l'Ontario à négocier celle-ci. L'examen du fondement juridique est suivi dans tous les cas d'un examen politique et c'est le ministre responsable des Affaires autochtones qui prend la décision finale. Pendant les années au cours desquelles ce processus a été suivi, le ministre n'a rejeté que deux revendications qui avaient franchi les étapes de l'examen historique et juridique. Néanmoins, l'exigence relative à la décision ministérielle a pour effet de retarder les négociations et nécessite l'application de facteurs d'ordre politique qui devrait avoir lieu au cours des négociations et non de l'évaluation de l'admissibilité à celles-ci.

L'élimination de l'exigence d'une décision ministérielle ne permettra pas en soi de résoudre le problème des délais inhérents au processus[39], mais elle rendrait le processus de l'Ontario davantage compatible avec le processus de revendications particulières du gouvernement fédéral et favoriserait l'uniformité et la coordination entre les deux gouvernements. L'accès au processus fédéral dépend d'une évaluation du fondement juridique de la revendication par le ministère de la Justice. Si le ministère estime que la revendication est fondée, « le Canada négociera avec la Première nation afin de s'entendre avec elle sur une indemnité »[40].

4.5.2 Prise en compte des intérêts non autochtones

Un des aspects du processus actuel de l'Ontario qui fonctionne bien réside dans la communication de renseignements sur l'évolution d'une revendication territoriale aux collectivités non autochtones dont les intérêts peuvent être touchés par le règlement de celle-ci et dans la prise en compte des préoccupations desdites collectivités pendant la négociation. Plusieurs tierces parties peuvent avoir des préoccupations au sujet d'une revendication donnée. Plus souvent qu'autrement, le processus de l'Ontario porte sur des revendications territoriales qui vont au-delà d'une indemnité pécuniaire et qui mettent en cause un rajustement des limites des réserves ou qui soulèvent d'autres questions liées aux terres. Les municipalités voudront connaître les incidences d'ajouts aux réserves lorsque leurs services, leur infrastructure et leur assiette fiscale sont en cause. Les entreprises qui se livrent à l'extraction de ressources naturelles dans la région visée par la revendication seront préoccupées par les répercussions possibles de celle-ci sur leurs investissements et leurs revenus. Les promoteurs immobiliers s'intéresseront à la sécurité de leurs investissements et de leurs droits de propriété. Ceux qui utilisent les terres et les plans d'eau de la région à des fins de loisir seront préoccupés par les restrictions pouvant toucher leurs activités. Les résidants non-autochtones de la région voudront obtenir l'assurance que leurs propriétés ne seront pas expropriées et que l'accès qu'ils ont à celles-ci ne sera pas entravé. Ce sont là des préoccupations raisonnables qui sont déjà reconnues en bonne et due forme dans le cadre du processus provincial de revendications territoriales qui sont probablement plus vives encore lorsque les zones urbaines du sud de l'Ontario sont concernées. L'exemple le plus frappant est celui de Caledonia.

Le gouvernement provincial tient les tierces parties au courant des revendications territoriales et s'efforce de veiller à ce qu'elles aient la possibilité de formuler leurs préoccupations. Comme le SAAO l'explique dans son document, le processus de l'Ontario « est structuré de façon à inciter les parties à se rapprocher plutôt qu'à s'éloigner » et de manière à empêcher une tierce partie de bloquer le règlement d'une revendication territoriale[41]. Selon le SAAO, il n'est

pas inhabituel que les négociateurs consacrent la moitié de leur temps de négociation à des activités de consultation publique.

Ce programme de consultation publique constitue un aspect du processus de l'Ontario qui rehausse la responsabilisation et il devrait être préservé. En plus de favoriser la responsabilisation et l'ouverture du processus, il peut mener à des règlements qui renforcent les relations entre les collectivités des Premières nations et leurs voisins non autochtones.

La nécessité de régler les revendications sans nuire aux intérêts des non autochtones est un principe de longue date de la politique de l'Ontario en matière de revendications territoriales. Un des éléments importants de cette politique réside dans l'interdiction d'exproprier des propriétés privées afin de régler les revendications. Cependant, « il se peut que la province accepte d'acheter un terrain d'un propriétaire consentant si cela aide favorablement la revendication »[42]. C'est ce que la province a fait à Caledonia[43]. L'accès à la propriété privée est également assuré. Cette politique s'applique non seulement aux terres appartenant à des propriétaires privés, mais également aux terres de la Couronne qui sont louées. On « minimise autant que possible » l'impact potentiel sur les usages actuels des terres de la Couronne[44]. Cela signifie que les règlements ne doivent pas avoir pour effet de révoquer des concessions minières, l'affectation des ressources forestières et les autres licences et permis pendant leur période d'applicabilité.

Le fondement politique de cet aspect du processus de revendications territoriales se comprend aisément. Il serait difficile de trouver un appui majoritaire à la politique relative aux revendications sans l'assurance que les collectivités et intérêts non autochtones n'ont rien à craindre du règlement des revendications territoriales. Cependant, il est important de reconnaître que, du point de vue des Premières nations, l'octroi de ce privilège à des propriétés et à des intérêts économiques non autochtones est difficile à accepter, surtout lorsque la propriété ou l'intérêt commercial protégé par la politique concerne une terre qui a été enlevée ou refusée illégalement à une Première nation.

Sans proposer que cette partie de la politique de l'Ontario en matière de revendications soit modifiée, je recommande que la province veille à ce que la politique et la raison d'être de celle-ci soient beaucoup mieux connues. Les non autochtones ont en effet tendance à percevoir le résultat des revendications territoriales comme un gain territorial des Autochtones à leurs dépens. Pour corriger cette fausse perception, il y aurait peut-être lieu de reconnaître que la politique relative aux revendications territoriales a aussi pour but de protéger les biens et intérêts non autochtones même lorsque cela signifie que les Autochtones ne pourront recouvrer des terres qui devraient normalement leur appartenir. Au même moment, l'Ontario devrait continuer à expliquer, au cours de ses consultations

publiques, les façons dont le règlement d'une revendication territoriale peut générer des avantages locaux et favoriser l'essor économique général de la province. Cette façon de procéder permettra de mieux comprendre que les relations découlant des traités jouent un rôle dans le bien-être commun en Ontario.

4.5.3 Soutien, capacités et coordination de la province

Pour être efficaces, le processus de revendications territoriales de l'Ontario et la CÉTO auront besoin du soutien indéfectible du gouvernement provincial. À mon avis, il y aura plus de chances que ce soutien se concrétise si l'Ontario suit l'exemple de la Colombie-Britannique et crée un ministère indépendant consacré uniquement aux affaires autochtones. Dans le chapitre 8, j'examine de façon plus détaillée les avantages pouvant découler de la création d'un ministère des Affaires autochtones de l'Ontario.

4.5.4 Financement et planification

Pour que le processus de revendications devienne une façon estimable de résoudre les injustices passées et gagne la confiance des Premières nations, il doit bénéficier d'un financement suffisant. Les nouvelles structures et démarches ne seront guère efficaces si elles ne sont pas accompagnées d'un engagement à financer le processus dans la mesure nécessaire. Le financement doit être adéquat à deux égards. D'abord, les gouvernements doivent être disposés à engager suffisamment de fonds pour que le processus puisse mener à un règlement des revendications dans un délai acceptable. En second lieu, dans un processus équitable et efficace, des fonds doivent être mis à la disposition des Premières nations afin qu'elles puissent participer à la démarche et recevoir une indemnité à l'égard des manquements aux obligations juridiques.

Le financement va de pair avec la planification des activités. Les gouvernements doivent être en mesure de prévoir avec une certitude raisonnable les indemnités à verser au cours d'une année donnée. En conséquence, le gouvernement provincial et la CÉTO devraient, sur une base de collaboration étroite avec les Premières nations et le gouvernement fédéral, élaborer un plan des activités et des aspects financiers afin d'évaluer les ressources nécessaires pour régler les revendications et atteindre des points de référence raisonnables au cours du processus. Après avoir élaboré ce plan, la province et la CÉTO seraient en mesure d'évaluer le montant annuel à affecter au budget aux fins du règlement des revendications relatives aux traités et aux terres. Bien entendu, l'estimation devrait être dévoilée publiquement afin qu'elle puisse être comprise et, au besoin, débattue sur la place publique et devant l'Assemblée législative.

Je sais pertinemment qu'en raison du nombre élevé de revendications en Ontario, ce que je suggère nécessitera une planification complexe et que la réussite dépendra non seulement d'un financement suffisant, mais également de la disponibilité des ressources humaines nécessaires, notamment d'avocats expérimentés, d'historiens chevronnés et de médiateurs compétents. Je suis convaincu qu'il est possible de trouver ces personnes en Ontario et que l'abandon des méthodes litigieuses traditionnelles peut permettre de réaliser des économies importantes.

Il est indéniable qu'un processus réformé et revitalisé de règlement des revendications nécessitera des sommes supérieures à celles que l'Ontario ou le Canada a été disposé à affecter au règlement des revendications dans le passé. J'ai déjà mentionné que la dette éventuelle fédérale de 2001 au titre des revendications particulières a été évaluée à plus de 2 600 000 000 $[45] et que nous n'avons pas d'estimation équivalente pour l'Ontario. L'exercice de planification financière que je recommande permettrait d'obtenir une estimation de cette nature, du moins en partie.

Au moment d'évaluer le bien-fondé de l'accroissement des sommes à affecter au règlement des revendications territoriales, le gouvernement provincial et la population de l'Ontario doivent se rappeler trois choses. D'abord, les sommes d'argent versées et les terres accordées dans le cadre du règlement d'une revendication servent à payer une dette due aux Premières nations. Il ne s'agit pas d'un don. En deuxième lieu, les sommes d'argent ou les terres que les Premières nations obtiennent par suite du règlement de leurs revendications permettent d'améliorer la situation économique locale et provinciale. Elles renforceront aussi la base économique et l'autosuffisance des Premières nations, ce qui est dans notre intérêt à tous. En troisième lieu, le coût du non-règlement des revendications est très élevé et continue à augmenter.

4.6 Coopération entre le fédéral et la province

L'efficacité du processus de règlement des revendications territoriales de l'Ontario passe par une coopération entre les gouvernements fédéral et provincial. Les revendications formulées en Ontario découlent de traités conclus entre les Premières nations et la Couronne. Dans notre structure constitutionnelle fédérale, la Couronne exerce ses pouvoirs et s'acquitte de ses responsabilités par l'intermédiaire de deux niveaux de gouvernement, soit les niveaux fédéral et provincial. En Ontario, la Couronne du chef du Canada et la Couronne du chef de l'Ontario sont inextricablement liées en ce qui concerne les relations découlant des traités. Elles doivent conjuguer leurs efforts pour résoudre les questions découlant des traités et les revendications territoriales.

Il est important de comprendre le fondement historique et constitutionnel de cette responsabilité fédérale-provinciale. Lorsque la fédération canadienne

a été formée en 1867, le gouvernement fédéral a accepté de la Grande-Bretagne la responsabilité inhérente aux relations découlant des traités avec les nations indiennes ainsi que l'obligation d'appliquer la politique énoncée et de tenir les promesses formulées dans la *Proclamation royale de 1763*. Après la Confédération, le gouvernement fédéral a conclu avec les nations indiennes des traités prévoyant l'acquisition de terres pour favoriser le développement économique et la création de nouvelles réserves. Cela signifie que le gouvernement fédéral, en qualité de Couronne du chef du Canada, est partie à tous les traités, conclus tant avant qu'après la Confédération, qui couvrent ensemble la quasi-totalité du territoire de l'Ontario. De plus, en vertu de la Constitution du Canada, le gouvernement et le parlement fédéraux ont le contrôle exclusif des terres qui, conformément à des traités, sont devenues des réserves indiennes, ainsi que des opérations liées à ces terres de réserve. Le gouvernement fédéral doit donc être partie à toute négociation concernant les traités que l'Ontario a signés et les obligations qui en découlent.

Quant au gouvernement de l'Ontario, en qualité de Couronne du chef de la province, il a compétence exclusive sur les terres et ressources situées à l'extérieur des réserves que les Premières nations ont convenu de partager avec les colons européens en vertu de traités. Cela signifie qu'à titre de gardien des terres de la Couronne provinciale, le gouvernement provincial est responsable de toute conséquence défavorable découlant de la mise en valeur de ces terres pour les droits issus des traités conclus par les Premières nations. Le gouvernement provincial doit donc être partie à tout règlement par suite duquel des terres de la Couronne provinciale redeviendraient des réserves. Par conséquent, le gouvernement de l'Ontario doit participer au règlement de la plupart des revendications territoriales de la province.

Si essentielle que soit la coopération fédérale-provinciale, il n'y a eu aucune coordination institutionnelle systémique de la participation des instances fédérales et provinciales au règlement des revendications territoriales de l'Ontario depuis que la CIO a mis fin à ses activités en 2000.

Récemment, des efforts ont été déployés en vue de revitaliser le processus tripartite dans le cadre de l'examen des questions autochtones en Ontario. Des dirigeants autochtones et des ministres des gouvernements fédéral et ontarien se sont rencontrés pour la première fois en sept ans le 10 juin 2005. Depuis ce temps, un certain nombre d'initiatives tripartites ont été lancées et des réunions ont été tenues.

À la date de rédaction du présent rapport, il semble que le processus tripartite actuel soit en perte de vitesse, ce qui montre, à mon avis, la nécessité d'une

structure institutionnelle plus formelle et, en bout de ligne, plus efficace pour l'examen des revendications territoriales en Ontario, ainsi que des ressources et une stratégie améliorées.

Les événements survenus à Caledonia démontrent l'urgence de la situation, mais il y a malgré tout certains signes encourageants. L'initiative tripartite prouve que les trois parties aux revendications territoriales de l'Ontario reconnaissent la nécessité d'un organe ou processus tripartite de cette nature. Le gouvernement fédéral convient avec les Premières nations que le processus actuel relatif aux revendications particulières « ne convient pas »[46]. Certaines modifications proposées à la *Loi sur le règlement des revendications particulières* (LRRP) visent à répondre aux objections des Autochtones par la création du Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières, qui comporterait deux organes distincts : une commission qui faciliterait les négociations relatives aux revendications et un tribunal qui serait chargé de régler les différends.

Si la LRRP est modifiée de façon à répondre aux préoccupations des Autochtones et que ces modifications obtiennent l'approbation du Parlement, elle cadrerait bien avec la Commission d'étude des traités de l'Ontario dont je recommande la création. À l'instar de la commission fédérale proposée, la CÉTO faciliterait le règlement des revendications et, dans les cas opportuns, permettrait aux parties d'utiliser le nouveau tribunal fédéral.

La coopération fédérale-provinciale sera cruciale pour garantir l'efficacité à long terme de la CÉTO. Les deux gouvernements doivent assurer le succès de la Commission au moyen d'un appui financier, politique et administratif. La mise sur pied de la CÉTO sur une base de collaboration avec les Premières nations serait aussi conforme à l'engagement du gouvernement de l'Ontario à créer de nouvelles relations axées sur le respect avec les Autochtones de la province[47].

La coopération fédérale-provinciale en ce qui concerne la CÉTO devrait être accompagnée d'autres initiatives fédérales-provinciales en vue d'améliorer l'efficacité, l'efficience et l'équité du processus de revendications territoriales de l'Ontario dans les domaines de l'enregistrement des revendications, du règlement des différends, des responsabilités légales et des points de référence/politiques communs.

Tout comme dans le cas de la création de la CÉTO, le gouvernement provincial devrait déployer tous les efforts voulus pour obtenir la collaboration du gouvernement fédéral sur ces questions. Cependant, si cette coopération n'est pas imminente, le gouvernement provincial devrait aller de l'avant et examiner ces questions sur une base de collaboration avec les Premières nations de l'Ontario.

4.6.1 Enregistrement

L'élimination de la confusion au sujet du niveau de gouvernement auquel les Premières nations de l'Ontario devraient soumettre leurs revendications est un aspect crucial au sujet duquel la coopération fédérale-provinciale dans un processus réformé est essentielle. Dans le mémoire qu'ils ont présenté à la Commission d'enquête, les Chiefs of Ontario ont déploré l'impossibilité à toutes fins utiles de démêler les responsabilités respectives du Canada et de l'Ontario[48].

Il doit être possible pour les deux gouvernements, ou pour les deux commissions, une fois qu'elles seront mises en place, de créer un registre commun des revendications de l'Ontario. Le processus de revendications serait moins frustrant et donnerait lieu à moins de confusion pour les Premières nations et serait aussi plus efficace et plus rapide pour chacun. La coopération à la tenue d'un registre commun sera plus facile si le processus de revendications est dirigé par une commission indépendante plutôt que par des représentants des deux gouvernements. Si l'Ontario abandonne l'application de facteurs d'ordre politique et l'approbation ministérielle de l'admissibilité des revendications au processus de négociation, comme je le recommande, les processus fédéral et provincial seront assujettis aux mêmes critères, ce qui facilitera également la tenue d'un registre commun pour toutes les revendications territoriales.

4.6.2 Règlement des différends

Une des responsabilités importantes de la CÉTO consistera à travailler avec les parties pour favoriser l'utilisation de différentes techniques de règlement des différends afin de dénouer les impasses qui ont simplement freiné l'évolution des négociations pendant des années. Les méthodes de règlement des différends sont plus efficaces lorsque les parties y participent volontairement, mais l'enjeu est trop important ici pour qu'une partie ait le droit de s'opposer à la décision d'utiliser une procédure afin de dénouer l'impasse. Je conviens avec le professeur Coyle que, lorsque des désaccords sur des questions importantes touchant l'histoire et le droit surviennent au cours des négociations et ne sont pas réglés dans un délai raisonnable, une partie devrait être en mesure de demander à la CÉTO, à titre d'organe chargé de faciliter le règlement des revendications, d'obliger les parties à obtenir l'opinion juridique non contraignante d'un expert choisi d'un commun accord[49]. De plus, lorsque l'impasse persiste après que les méthodes de règlement consensuel du différend ont été épuisées, il serait préférable, à mon sens, qu'une partie puisse demander un règlement ayant un effet exécutoire, que ce soit en s'adressant à un tribunal fédéral, si un tribunal de cette nature a été créé, ou en utilisant une procédure d'arbitrage par un tiers mise en place par l'Ontario.

Ce mécanisme de règlement des différends permettrait d'améliorer sensiblement l'équité du processus de revendications territoriales de l'Ontario, mais la mise sur pied d'éléments essentiels de cette structure dépend de la coopération entre les instances fédérales et provinciales concernées. Ainsi, il serait nécessaire que les gouvernements provincial et fédéral acceptent l'arbitrage exécutoire des revendications. Il est peu probable que le gouvernement provincial accepte d'être assujetti à l'arbitrage exécutoire si le gouvernement fédéral n'y consent pas lui-même et, en tout état de cause, ce serait injuste. De plus, étant donné que le Parlement fédéral a compétence exclusive sur les « Indiens et les terres réservées pour les Indiens », il serait probablement nécessaire que l'arbitrage exécutoire dans le cadre du processus de l'Ontario soit autorisé par une loi fédérale[50].

4.6.3 Responsabilités légales

Il arrive souvent que le désaccord entre les gouvernements fédéral et provincial sur leurs responsabilités légales respectives constitue un obstacle au règlement des revendications territoriales en Ontario. Il est très difficile et, à mon sens, inapproprié, de tenter de régler les différends de cette nature par la voie politique. Il est préférable de s'en remettre, à cette fin, à l'arbitrage par des arbitres professionnels et indépendants, et j'incite les gouvernements fédéral et provincial à convenir d'utiliser l'arbitrage exécutoire par un arbitre choisi d'un commun accord. L'honneur de la Couronne, lequel principe devrait, selon la Cour suprême du Canada, guider les relations avec les peuples autochtones, doit certainement signifier que les différends entre les Couronnes fédérale et provinciale ne devraient pas constituer un obstacle à la réparation des injustices causées aux Autochtones.

4.6.4 Points de référence et politiques

Une coopération entre le fédéral et la province dans le cadre de la création d'un registre commun et d'instruments convenus pour régler les différends d'ordre juridique permettrait d'améliorer sensiblement le processus de revendications territoriales en Ontario.

Une autre initiative utile serait l'établissement de points de référence sur une base de collaboration entre les deux niveaux de gouvernement pour chaque étape du processus de revendications ainsi que l'adoption de politiques et procédures communes ou, à tout le moins, compatibles.

À mon avis, ce type de collaboration sera davantage possible si les participants sont des commissions indépendantes, tant au niveau fédéral que provincial, plutôt que des ministères gouvernementaux.

Recommandations

1. Le gouvernement provincial devrait créer un organisme permanent, indépendant et impartial chargé de faciliter et de surveiller le règlement des revendications relatives aux terres et aux traités en Ontario. L'organisme devrait avoir pour nom la Commission d'étude des traités de l'Ontario.

2. La Commission d'étude des traités de l'Ontario devrait être créée au moyen d'une loi provinciale à titre d'organisme indépendant qui relèverait directement de l'Assemblée législative de l'Ontario. La Commission devrait avoir du personnel permanent affecté aux aspects administratifs et juridiques ainsi qu'à la recherche et devrait être totalement indépendante des gouvernements du Canada et de l'Ontario ainsi que des administrations des Premières nations. La loi devrait préciser que la mission de la Commission consiste à aider l'Ontario à s'acquitter de ses responsabilités découlant des traités.

3. Le gouvernement provincial devrait déployer tous les efforts voulus pour obtenir l'entière collaboration du gouvernement fédéral dans le cadre de la création de la Commission d'étude des traités de l'Ontario. Si ce n'est pas possible, le gouvernement provincial devrait créer lui-même la Commission, sur une base de collaboration avec les Premières nations de l'Ontario.

4. Les gouvernements de l'Ontario et du Canada et les administrations des Premières nations devraient choisir ensemble le dirigeant de la Commission d'étude des traités de l'Ontario, soit le commissaire aux traités de l'Ontario. Le processus de sélection devrait être énoncé dans la loi après des discussions entre les parties à ce sujet. Le commissaire aux traités aurait un mandat d'une durée fixe, mais renouvelable, et devrait pouvoir être destitué uniquement suivant l'accord des Premières nations et de l'Assemblée législative de l'Ontario.

5. L'entrée en fonction de la Commission d'étude des traités de l'Ontario devrait être inaugurée de façon officielle dans le cadre d'une cérémonie publique. La cérémonie devrait être marquée par le rappel du traité de Niagara de 1764 et par le renouvellement des promesses de soutien et de respect mutuels qui y sont énoncées.

6. La Commission d'étude des traités de l'Ontario devrait se voir confier un mandat stratégique composé de quatre volets :

a. la CÉTO devrait avoir le pouvoir d'aider les gouvernements et les Premières nations, de façon indépendante et impartiale, à élaborer et à appliquer un vaste éventail d'outils et de processus permettant de clarifier et de régler les questions d'une façon rapide et axée sur la coopération. À cette fin, la CÉTO devrait être autorisée à réunir ou à classer les revendications, en tout ou en partie, ou à en établir l'ordre de priorité, à encourager les enquêtes et les recherches historiques communes, à déterminer et à trouver des façons consensuelles d'examiner les questions communes aux revendications associées à un traité ou à une région particulier et à promouvoir les règlements fondés sur les intérêts;

b. la CÉTO devrait avoir pour mandat d'améliorer l'efficience et l'efficacité du processus de revendications territoriales en Ontario. Elle devrait aussi être habilitée à travailler avec les parties pour adopter et publier des points de référence pour le traitement des revendications et à exiger des parties qu'elles utilisent différents mécanismes de règlement des différends, juridiquement contraignants ou non, lorsque les points de référence ne sont pas atteints;

c. la CÉTO devrait avoir pour mandat de faire du processus de revendications un processus transparent marqué par l'obligation de rendre des comptes à tous les Ontariens;

d. la CÉTO devrait se voir confier une large mission d'éduquer le public au sujet des traités et des relations qui en découlent ainsi que des revendications territoriales en Ontario. Elle devrait aussi être habilitée à concevoir des programmes au sujet de l'histoire des traités, lesquels programmes feraient partie du programme d'études scolaires de l'Ontario.

7. Les gouvernements provincial et fédéral devraient affecter suffisamment de ressources à la CÉTO pour lui permettre d'atteindre ses objectifs.

8. L'accès au processus de revendications territoriales de l'Ontario devrait dépendre entièrement de la question de savoir si la documentation déposée par la Première nation comporte une preuve *prima facie* du fait qu'il y a eu manquement aux obligations juridiques de la Couronne.

9. Le gouvernement provincial devrait mieux informer le public au sujet de ses politiques relatives aux revendications territoriales.

10. Le gouvernement provincial devrait engager suffisamment de fonds pour permettre que le processus de revendications territoriales de l'Ontario mène à un règlement des revendications dans un délai acceptable. Ces fonds devraient comprendre des sommes permettant aux Premières nations de participer au processus et d'être dédommagées à l'égard des manquements aux obligations juridiques de la Couronne.

11. Le gouvernement provincial et la CÉTO devraient conjuguer leurs efforts pour élaborer un plan des activités et des aspects financiers aux fins du processus de revendications territoriales de l'Ontario. L'objectif serait d'évaluer les ressources nécessaires pour régler les revendications et pour atteindre des points de référence raisonnables au cours dudit processus.

12. Le gouvernement fédéral devrait collaborer pleinement avec le gouvernement provincial et les Premières nations de l'Ontario pour mettre sur pied la Commission d'étude des traités de l'Ontario et en promouvoir l'efficacité.

13. Les gouvernements fédéral et provincial devraient travailler avec la CÉTO et l'organisme fédéral correspondant pour améliorer l'efficacité, la rentabilité et l'équité des processus fédéral et provincial de revendications territoriales. Ensemble, ils devraient s'engager à faire ce qui suit :

    a. créer un registre commun des revendications territoriales présentées au gouvernement fédéral et à celui de l'Ontario;

    b. mettre sur pied un mécanisme de règlement des différends qui comprend l'accès à un règlement exécutoire et non exécutoire;

    c. utiliser l'arbitrage exécutoire pour déterminer les responsabilités légales des gouvernements fédéral et provincial;

    d. établir des points de référence et politiques communs ou compatibles en ce qui concerne les revendications territoriales présentées au gouvernement fédéral et à celui de l'Ontario.

    Le gouvernement provincial devrait déployer tous les efforts voulus pour obtenir la collaboration du gouvernement fédéral sur ces questions. Si cette coopération n'est pas possible, le gouvernement provincial devrait aller de l'avant et examiner ces questions lui-même sur une base de collaboration avec les Premières nations de l'Ontario.

Notes

1 Province de l'Ontario, Secrétariat des affaires autochtones de l'Ontario, « The Resolution of Land Claims in Ontario: A Background Paper » (projet de l'enquête), p. 6.

2 Je conviens que les notations statistiques relatives à des questions complexes sont parfois trompeuses. Cependant, dans le cas qui nous occupe, j'estime que cette analyse dépeint correctement la situation passée.

3 Michael Coyle, « Addressing Aboriginal Land and Treaty Rights in Ontario: An Analysis of Past Policies and Options for the Future » (document de recherche de l'enquête), p. 52. Les données du professeur Coyle sont tirées du site Web du Secrétariat des affaires autochtones de l'Ontario et sont présentées à l'annexe 6 de son texte.

4 *Ibid*., p. 56.

5 Affaires indiennes et du Nord Canada, « Mini-sommaire par province, Direction générale des revendications particulières » <http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/clm/msp_f.html>.

6 Les allégations portent, notamment, sur l'omission de fournir des terres conformément aux exigences d'un traité, sur la prise des terres d'une réserve sans qu'il y ait eu cession en bonne et due forme, sur l'omission de respecter les conditions d'une cession des terres d'une réserve ou de protéger les terres d'une réserve (notamment contre l'inondation) et sur la mauvaise gestion des fonds en fiducie d'une Première nation générés par une cession de terres.

7 Un des plus grands exemples de ce type de revendication est la revendication des Algonquins de Golden Lake relativement à 3,4 millions d'hectares de la vallée d'Ottawa.

8 Selon plus de 30 revendications, une Première nation n'aurait pas reçu les terres de réserve auxquelles elle avait droit, ce qui signifie que l'Ontario aurait reçu des terres à tort; dans plus de douze revendications, il est allégué que des terres de réserve auraient été endommagées par suite d'inondations découlant de projets hydrauliques autorisés par la province. Selon au moins six revendications, l'Ontario aurait construit des autoroutes passant sur des terres de réserve, que ce soit sans l'autorisation légale nécessaire ou sans verser de dédommagement; enfin, selon au moins six revendications, l'Ontario aurait omis de vendre des terres de réserve cédées ou de payer le produit de la vente à la Première nation.

9 Province de l'Ontario, Secrétariat des affaires autochtones de l'Ontario.

10 *Ibid*., p. 22.

11 Coyle, « Addressing Aboriginal Land and Treaty Rights », p. 54.

12 Province de l'Ontario, Secrétariat des affaires autochtones de l'Ontario, p. 35.

13 *Ibid*., pp. 32 à 34.

14 *Ibid*., p. 22.

15 Coyle, « Addressing Aboriginal Land and Treaty Rights », p. 54.

16 Province de l'Ontario, Secrétariat des affaires autochtones de l'Ontario, pp. 25 à 27.

17 *Ibid*., p. 23.

18 Renseignements obtenus du Secrétariat des affaires autochtones de l'Ontario, janvier 2007 (versés au dossier de l'enquête), mise à jour du rapport d'avril 2005 du Secrétariat.

19 Province de l'Ontario, Secrétariat des affaires autochtones de l'Ontario, p. 27. Le tableau montre qu'entre 1973 et 1985, il y avait vingt-six revendications territoriales actives. Au cours de cette période, aucun règlement n'a été conclu et la province a pu entreprendre les négociations relatives à deux revendications seulement. En revanche, entre 1996 et 2004, il y avait quatre-vingt-six revendications actives, dont trente-six avaient franchi l'étape de l'examen juridique, notamment par suite de la signature de neuf accords de principe et de cinq ententes finales.

20 Coyle, « Addressing Aboriginal Land and Treaty Rights », p. 48. Voir également province de l'Ontario, Secrétariat des affaires autochtones de l'Ontario, p. 19.

21 Partie 2 du mémoire des Chiefs of Ontario, pp. 23 et 24.

22 Affaires indiennes et du Nord Canada, « Document d'information, le Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des Premières nations » <http://www.ainc-inac.gc.ca/nr/prs/s-d2003/02433bk_f.html>.

23 Chiefs of Ontario, Grand Conseil du traité n° 3, « Reconciling the Relationship » (projet de l'enquête), p. 6.

24 *Ibid*.

25 Province de l'Ontario, Secrétariat des affaires autochtones de l'Ontario, p. 7.

26 Je commente dans le chapitre 3 les principes de l'interprétation des traités que la Cour suprême du Canada a énoncés.

27 Province de l'Ontario, Secrétariat des affaires autochtones de l'Ontario, p. 10.

28 Canada. Commission royale sur les peuples autochtones, *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, volume 2 : une relation à redéfinir* (Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1996), première partie, recommandation 2.2.15.

29 Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada. *Rassembler nos forces : le plan d'action du Canada pour les questions autochtones* (Ottawa : 1997), p. 18.

30 Le plus récent rapport de la British Columbia Treaty Commission est intitulé : *Six Perspectives on Making Treaty* (Vancouver: British Columbia Treaty Commission, 2006).

31 En ce qui concerne la mise sur pied de la British Columbia Treaty Commission, voir Christopher McKee, *Treaty Talks in British Columbia : Negotiating a Mutually Beneficial Future* (Vancouver: UBC Press, 1996).

32 Saskatchewan. Treaty Commissioner of Saskatchewan, *Statement of Treaty Issues: Treaties as a Bridge to the Future* (Saskatoon : octobre 1998), p. 3.

33 Affaires indiennes et du Nord Canada, communiqué, 19 novembre 2003, « Signature d'un protocole d'entente visant l'établissement d'une Commission sur les relations découlant des traités au Manitoba » <http://www.ainc-inac.gc.ca/nr/prs/s-d2003/2-02438_f.html>.

34 Province de l'Ontario, Secrétariat des affaires autochtones de l'Ontario, p. 35.

35 Coyle, « Addressing Aboriginal Land and Treaty Rights », pp. 41 à 47. La Commission sur les Indiens de l'Ontario (CIO) a été créée au moyen d'une résolution des Chiefs of Ontario et d'un décret parallèle pris par les gouvernements fédéral et provincial en 1978. Le professeur Coyle résume dans son document le mandat et l'histoire de la CIO.

36 *Ibid*., p. 45.

37 Je commente le mandat en matière d'éducation de la Commission d'étude des traités de l'Ontario au chapitre 7.

38 Voir, de façon générale, la rubrique « Funding » du site de la British Columbia Treaty Commission, <http://www.bctreaty.net/files_3/funding.html> (consulté en décembre 2006).

39 Voir Michael Coyle, « Senate Committee Submission on the Specific Claims Process », 3 octobre 2006, <http://www.law.uwo.ca/info-news/senatesubmissioncoyle1.html> (consulté le 16 février 2007). Bien que l'examen fédéral des revendications soit fondé uniquement sur des facteurs d'ordre juridique/historique, il semble être aussi lent que le processus de l'Ontario, sinon plus lent encore. Selon les données fournies par Affaires indiennes et du Nord Canada, les revendications de l'Ontario qui en sont encore à l'étape de l'examen juridique ont été déposées en moyenne huit ans et demi plus tôt.

40 Coyle, « Addressing Aboriginal Land and Treaty Rights », p. 38. Étant donné que le gouvernement fédéral n'a pas compétence sur les terres de la Couronne provinciale, il négocie les revendications qui visent uniquement à obtenir une indemnité pécuniaire. Ce processus a donc une valeur limitée pour les Premières nations de l'Ontario qui, dans bien des cas, formulent des revendications pour recouvrer des terres et l'accès aux ressources.

41 Province de l'Ontario, Secrétariat des affaires autochtones de l'Ontario, p. 12. Ainsi, le Secrétariat a souligné que, dès que les négociations débutent, les « intéressés clés » sont joints. Cet avis a pour effet de déclencher « un processus de consultation publique qui s'appliquera tout au long de la négociation du règlement et de la mise en oeuvre de celui-ci ». Cette consultation publique se fait par différents moyens, dont des téléconférences, des bulletins, des sites Web et des tables rondes parallèles dans le cadre desquels les intéressés peuvent discuter des questions qui les touchent avec les parties.

42 Secrétariat des affaires autochtones de l'Ontario, « Approche de l'Ontario aux revendications territoriales autochtones » <http://www.nativeaffairs.jus.gov.on.ca/français/negotiate/approach.htm#private> (consulté le 16 février 2007).

43 *Ibid*., « Les négociations des Six Nations (Caledonia), Foire aux questions ». <http://www.nativeaffairs.jus.gov.on.ca/français/caledonia/faq.htm#douglascreek>.

44 *Ibid*., « Approche de l'Ontario aux revendications territoriales autochtones ».

45 Coyle, « Addressing Aboriginal Land and Treaty Rights », p. 54.

46 Voir la note 22.

47 Ontario. *La nouvelle approche ontarienne des affaires autochtones* (Toronto : Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, printemps 2005).

48 Partie 2 du mémoire des Chiefs of Ontario, p. 22.

49 Coyle, « Addressing Aboriginal Land and Treaty Rights », p. 59.

50 L'Ontario a utilisé cette méthode dans le passé en adoptant une loi parallèle avec le Canada pour examiner les questions territoriales touchant les Premières nations, comme elle l'a fait dans la loi intitulée *Indian Lands Agreement Confirmation Act 1989*, S.O. 1989, ch. 26, en réponse à la loi fédérale correspondante (*Loi sur l'accord de 1986 concernant les terres indiennes,* L.C. 1988, ch. 39).