CHAPITRE 5

# RESSOURCES NATURELLES

> La nécessité de rapprocher nos intérêts ne vise pas seulement le poisson, l'orignal, le chevreuil ou les sentiers de piégeage. Elle vise fondamentalement la vie et les terres et ressources qui soutiennent notre existence et notre bien-être. Nous voulons être des partenaires à part entière dans le cadre d'un plan qui gère justement et équitablement l'énorme richesse qu'offrent les ressources naturelles de cette province. Nous ne permettrons plus que l'on fasse de nous les plus pauvres de tous alors qu'autour de nous, les gens utilisent et exploitent nos ressources pour s'enrichir à nos dépens[1].

Le passage ci-dessus, tiré de la présentation des Chiefs of Ontario, consacre plusieurs des idées importantes concernant les ressources naturelles que j'ai entendues dans le cadre de l'enquête et que j'examinerai dans la présente partie de mon rapport. Je ne puis traiter de toutes les facettes et de tous les aspects complexes de ce vaste sujet en l'espèce et ma discussion portera surtout sur les manières dont il se rapporte au mandat de l'enquête.

Il y a essentiellement deux manières dont la gestion des terres et des ressources ontariennes a une incidence importante sur mon mandat de présenter des recommandations visant à réduire la probabilité de violence lors des occupations et manifestations autochtones. Premièrement, il y a la dimension de la protection des droits — l'obligation de la province de respecter les droits ancestraux ou issus de traités et d'en tenir compte dans sa gestion et sa réglementation des terres et des ressources. L'objectif pratique en l'espèce consiste à éviter les situations dans lesquelles les collectivités autochtones estiment qu'elles ne peuvent protéger leurs droits et intérêts qu'en affrontant les autorités provinciales ou d'autres parties au moyen de barrages routiers et d'occupations ou d'autres formes d'action directe. Deuxièmement, il y a la dimension des intérêts et possibilités — les avantages dont nous profitons tous lorsque les économies des peuples autochtones sont renforcées et que ceux-ci sont autorisés à prendre part au développement de la province. La colère et le désespoir qui mènent à des conflits et des affrontements seront certainement atténués au fur et à mesure que la marginalisation des collectivités autochtones sur les petites réserves est éliminée et si les peuples autochtones ne sont plus exclus des possibilités de développement sur leurs terres traditionnelles.

Les différends entre les peuples autochtones, les gouvernements et les tierces parties au sujet de la mise en valeur des ressources naturelles sont sans doute encore plus fréquents que les différends concernant les revendications territoriales. En effet, certaines des occupations et manifestations les plus connues et les plus longues ont porté sur des questions relatives aux ressources naturelles, notamment les manifestations à Burnt Church, Temagami et Grassy Narrows, ainsi que la « guerre dans les bois » en Colombie-Britannique. L'incident récent à Big Trout Lake, dans le nord de l'Ontario, dont je discute ci-dessous, illustre la tension croissante concernant ces questions dans le nord de l'Ontario.

La réglementation des ressources naturelles illustre également la façon dont les droits ancestraux, les intérêts économiques non autochtones et l'intervention des tribunaux peuvent entrer violemment en collision avant, pendant ou après une occupation ou manifestation autochtone. La vie et la subsistance de plusieurs peuples autochtones et non autochtones dépendent de la réglementation et de l'utilisation des ressources naturelles.

Les questions et politiques que j'examine dans la présente section touchent les Premières nations et les collectivités métisses. Les Premières nations ont des droits et intérêts liés aux terres et ressources qui découlent de leurs relations et attentes reconnues par traité. Les collectivités métisses ont également des droits et intérêts qui ont été reconnus par les tribunaux et qui sont fondés sur leurs moyens traditionnels de vivre de la terre.

Dans le présent chapitre, je discute du partage et de la gestion des ressources naturelles de l'Ontario. Premièrement, j'examine l'obligation constitutionnelle du gouvernement provincial de consulter et d'accommoder en ce qui concerne les droits et intérêts autochtones. Deuxièmement, je me penche sur les stratégies et initiatives visant à inclure les peuples autochtones dans la mise en valeur des ressources naturelles. Troisièmement, j'examine la réglementation de la chasse, de la pêche et de la conservation de la faune.

## 5.1 De l'exclusion vers l'accommodement et le partage

Du point de vue des Autochtones, l'histoire de la gestion des terres et des ressources en Ontario est une histoire d'exclusion et de déni de droits. Au chapitre 3, j'ai examiné le dossier historique des droits issus de traités en ce qui concerne tant les terres réservées aux Premières nations que les terres traditionnelles situées à l'extérieur des réserves. Le dossier historique révèle que ces droits n'étaient pas toujours respectés ou reconnus et que les peuples autochtones étaient souvent exclus du développement économique de la province. Le professeur Coyle a résumé le dossier historique comme suit :

> Bien que la chasse et la pêche aient été le soutien principal des économies des Premières nations et un point central important des traités, les peuples autochtones ne se voyaient pas généralement accorder des permis de chasse et de pêche pour développer leur économie. En outre, les Premières nations en Ontario ont été pratiquement exclues des avantages économiques offerts par d'autres ressources au sein de leurs territoires traditionnels. Il s'agit d'un grief qui subsiste à ce jour[2].

Jean Teillet a exprimé un point de vue similaire :

> Le régime de réglementation des ressources naturelles en Ontario a été élaboré pour soutenir et servir l'économie et les intérêts des citoyens de l'Ontario. Toutefois, il n'a jamais soutenu ni servi les intérêts de *toute la population* de l'Ontario. […] L'existence des peuples autochtones et d'une économie autochtone fait partie de la politie et de la complexité économique de l'Ontario. L'économie autochtone qui a évolué pendant des milliers d'années est essentiellement une économie non reconnue dans le sud du Canada[3].

Le lien entre les ressources naturelles, le développement économique autochtone et les occupations et manifestations autochtones est évident aux yeux de tous les observateurs chevronnés.

Dans son rapport présenté à l'enquête, la commission des services policiers des Nishnawbe-Aski a décrit la façon dont la Première nation de Constance Lake avait organisé des manifestations contre son exclusion du développement des forêts, des mines et des pipelines sur son territoire traditionnel :

> En trois ans seulement, la Première nation de Constance Lake a organisé trois différentes manifestations portant sur trois différents intérêts liés aux ressources qui ont eu un impact direct sur ses territoires traditionnels. L'aîné Richard Ferris a déclaré ce qui suit : ***« les manifestations organisées par les Premières nations sur ces sites ne visaient pas à faire obstacle au développement ni à lutter contre celui-ci, mais nous tentions de nous tailler une place pour participer au développement. Nos jeunes et notre peuple ont besoin d'emplois; les promoteurs n'étaient pas sensibles à nos besoins et à notre situation. Il faut que nous participions au développement »***[4]**.** [souligné dans l'original]

Le défaut de reconnaître les droits et intérêts des peuples autochtones en

matière d'aménagement des terres et de mise en valeur des ressources en Ontario découle en très grande partie des points de vue nettement différents au sujet de la nature des terres que les peuples autochtones ont accepté de partager avec les nouveaux venus, par opposition à celles qu'ils ont conservées comme réserves pour leur utilisation et leur occupation exclusives. Les peuples des Premières nations considéraient et considèrent encore les terres qu'ils ont accepté de partager comme leurs « terres traditionnelles », là où les ressources avaient pendant plusieurs années assuré leur subsistance. Bien qu'ils aient accepté de renoncer à leur titre ancestral exclusif à l'égard de ces terres en concluant des traités avec la Couronne, ils n'ont jamais eu l'intention de les abandonner. Ils considèrent encore ces terres comme une source importante de subsistance et un élément fondamental de leur identité. La promesse du maintien de l'accès à ces terres était une condition critique de leur consentement à la conclusion des traités[5].

Chaque traité en Ontario a confirmé les attentes selon lesquelles les terres hors réserves cédées en vertu d'un traité seraient partagées. Les promesses faites par les représentants de la Couronne ont renforcé ces attentes. Toutefois, malgré ces promesses, les autorités coloniales et canadiennes ont qualifié ces terres de « terres cédées ». L'expression « terres cédées » est inexacte et propre à induire en erreur. Elle donne à penser que les traités ont été conclus après que les nations amérindiennes eurent d'une manière ou d'une autre « perdu » ces terres. De plus, contrairement aux conditions des traités, l'expression « terres cédées » donne à penser que les Premières nations ont renoncé à leurs droits ou intérêts permanents à l'égard de leurs terres traditionnelles. Une nouvelle approche concernant les relations avec les Autochtones en Ontario exige une compréhension partagée des droits et intérêts des Premières nations à l'égard des terres traditionnelles.

## 5.2 Solutions négociées et leadership provincial

La réglementation des ressources naturelles et des activités sur les terres traditionnelles des peuples autochtones situées à l'extérieur des réserves relève clairement de la compétence constitutionnelle du gouvernement provincial. La Couronne provinciale possède environ 87 % des terres en Ontario. La plupart de ces terres sont également le territoire traditionnel des peuples autochtones.

Ainsi, la province joue un rôle central dans toutes les facettes de la réglementation des ressources se rapportant aux peuples autochtones en Ontario. Par opposition à son rôle dans les revendications territoriales, le gouvernement fédéral joue un rôle minime dans la réglementation des ressources naturelles en Ontario.

Comme pour les revendications territoriales, la négociation, et non l'affrontement, constitue le meilleur moyen de réaliser des progrès lorsqu'il s'agit de

rapprocher les droits ancestraux ou issus de traités et les droits et intérêts non autochtones. Les occupations, manifestations, barrages routiers, injonctions, litiges civils, poursuites provinciales et autres instances judiciaires devraient être des mesures de dernier ressort. Malheureusement, tant les parties autochtones que les parties non autochtones ont souvent recours à une action directe ou aux litiges pour s'assurer que leurs perspectives sont reconnues. Il en résulte souvent de la frustration, des retards et la perte de possibilités économiques susceptibles de profiter à tous les Ontariens et Ontariennes.

Les solutions négociées constitueront toujours le meilleur moyen de régler l'interaction complexe entre les droits, les attentes et les intérêts des peuples autochtones et non autochtones dans le domaine. Toutes les parties aux différends concernant la mise en valeur des ressources et les ressources naturelles devraient généralement avoir pour objectif d'élaborer des solutions pacifiques, constructives et durables, conformément au droit canadien et aux intérêts économiques et sociaux plus généraux des peuples autochtones et non autochtones en Ontario.

Le développement économique à long terme, soit en général soit pour les peuples autochtones, n'est pas très probable si les collectivités autochtones et non autochtones sont en guerre. Voilà pourquoi le leadership du gouvernement provincial est si important. Le gouvernement provincial est très bien placé pour rassembler les divers intérêts, parties et organisations dans un esprit de coopération constructive et de compréhension.

Heureusement, en Ontario et dans l'ensemble du pays, il est possible de prendre appui sur une série de projets réussis. Mieux encore, le gouvernement provincial s'est récemment engagé à « change[r] de cap dans l'objectif d'établir des relations constructives et coopératives avec les peuples autochtones de l'Ontario[6] ». Une partie importante de cette nouvelle approche est le « but de combler l'écart entre les peuples autochtones et ses autres citoyens » dans la gestion des ressources naturelles[7].

En visant à combler l'écart entre les peuples autochtones et les autres citoyens, le gouvernement ontarien reconnaît l'exclusion passée des peuples autochtones des avantages découlant des ressources naturelles découvertes sur les terres traditionnelles et de la gestion de ces terres. Cet effort est en partie attribuable à l'obligation constitutionnelle de la province, énoncée dans des décisions récentes de la Cour suprême, de consulter les peuples autochtones et de tenir compte de leurs besoins lorsque des développements sont proposés dans des domaines dans lesquels des droits ancestraux ou issus de traités sont revendiqués. Toutefois, je tiens à souligner que le motif justifiant l'inclusion des peuples autochtones dans la gestion de ressources naturelles et la jouissance de leurs avantages vont au-delà de la simple satisfaction des obligations légales. Il y a également un motif solide,

pratique et fondé sur les intérêts qui justifie une telle approche. Si les peuples autochtones partagent les richesses de la province et la garde de ses ressources, tous les Ontariens et Ontariennes en profitent. Pour les peuples autochtones, le partage des ressources et des recettes de l'exploitation des ressources constitue un moyen de prendre en main leur destin, de bâtir des économies viables et d'améliorer les piètres conditions dans lesquelles plusieurs d'entre eux sont obligés de vivre. Il s'agit également, pour tous les Ontariens et Ontariennes, d'une façon d'éviter les coûts liés aux occupations et manifestations autochtones.

## 5.3 Exécution de l'obligation de consulter et d'accommoder

### *5.3.1 Nation haïda, Taku River et Mikisew*

Au chapitre 3, j'ai résumé certaines décisions de la Cour suprême du Canada qui ont précisé le sens des droits ancestraux ou issus de traités reconnus et confirmés dans la Constitution canadienne. Dans trois affaires récentes particulièrement pertinentes pour la présente section, la Cour a traité du principe de l'« honneur de la Couronne » et de l'obligation du gouvernement de consulter les peuples autochtones et de tenir compte de leurs intérêts au moment d'envisager toute mesure susceptible d'avoir un impact sur les droits ancestraux ou issus de traités[8]. Ces principes avaient été énoncés dans des décisions antérieures de la Cour suprême[9]. Cependant, les décisions rendues dans les arrêts *Nation haïda*, *Taku River* et *Mikisew* ont ajouté un élément important aux principes existants : les gouvernements fédéral et provinciaux et les administrations locales ont désormais une obligation de consulter non seulement dans les situations dans lesquelles le droit ancestral ou issu d'un traité est prouvé, mais aussi dans les cas où le droit est revendiqué mais pas encore prouvé. La décision rendue par la Cour suprême dans l'arrêt *Mikisew* est particulièrement pertinente pour l'Ontario, puisqu'elle portait sur des droits issus de traités sur des terres « traditionnelles » ou « cédées » situées à l'extérieur d'une réserve[10].

L'obligation de consulter et d'accommoder est extrêmement importante. Elle offre la véritable possibilité de concilier les droits et intérêts autochtones à l'égard des terres, de l'eau et des ressources en favorisant une consultation et une participation au processus décisionnel pacifiques et significatives relativement aux ressources naturelles. Ainsi, à condition d'être exécutée convenablement et efficacement, l'obligation de consulter et d'accommoder offre la véritable possibilité de réduire considérablement le nombre d'occupations et de manifestations autochtones. Fait tout aussi important, l'obligation de consulter et d'accommoder offre la véritable possibilité de favoriser les économies autochtones et l'indépendance économique des Autochtones.

Il importe de souligner que l'obligation de consulter et d'accommoder ne confère pas aux peuples autochtones un droit de veto sur l'aménagement de leurs terres traditionnelles. Toutefois, la Cour suprême a indiqué très clairement que les gouvernements doivent adopter une nouvelle approche dans leurs rapports avec les peuples autochtones. La portée de l'obligation de consulter et d'accommoder risque d'être très large. Elle prend naissance dans toutes les situations dans lesquelles la province sait réellement ou par interprétation qu'il existe un droit, un traité, des terres ou une revendication de titre autochtone et compte prendre des mesures susceptibles d'avoir un impact sur ce droit, cette revendication ou ce titre. Il pourrait notamment s'agir des situations suivantes :

- modification des règlements et politiques sur l'environnement et se rapportant aux ressources naturelles;
- gestion et vente de terres de la Couronne;
- demandes, permis et autorisations d'exploitation minière, ainsi que les activités minières sur les terres traditionnelles;
- création de nouveaux parcs provinciaux ou modification de parcs existants;
- projets d'aménagement des terres ou industriels qui modifieront l'habitat;
- approbations concernant l'utilisation des terres délivrées en vertu de la législation provinciale en matière d'aménagement, notamment les décisions des offices provinciaux de protection de la nature qui sont susceptibles de toucher les bassins hydrographiques dans les régions utilisées par les peuples autochtones;
- planification de la gestion forestière;
- mise en valeur d'une source énergétique.

Il ne s'agit que d'une liste partielle. Il importe de souligner que les administrations municipales et les organismes provinciaux sont eux aussi probablement assujettis à l'obligation de consulter et d'accommoder.

### *5.3.2 La Première nation de Kitchenuhmaykoosib Inninuwug et Platinex*

L'affrontement entre la Première nation de Kitchenuhmaykoosib Inninuwug (Première nation de KI) et la compagnie d'exploration minière Platinex à Big Trout Lake, dans le nord de l'Ontario, au début de 2006, illustre de façon dramatique ce qui arrive lorsque le gouvernement provincial ne prend pas l'initiative pour

s'assurer d'une consultation significative avec une Première nation avant de permettre une mise en valeur des ressources sur les terres traditionnelles des Premières nations[11]. Il illustre également la nécessité d'un leadership provincial à la lumière des intérêts opposés des peuples autochtones et des entreprises privées non autochtones, ainsi que la possibilité d'une intervention des tribunaux de plus en plus radicale dans les domaines de la réglementation et de la mise en valeur des ressources naturelles.

Le ministère du Développement du Nord et des Mines de l'Ontario avait accordé à Platinex le droit de procéder au forage exploratoire de platine sur les terres traditionnelles de la Première nation de KI, à proximité de sa réserve, à un moment où la Première nation de KI présentait contre le gouvernement fédéral une revendication fondée sur des droits fonciers issus de traités[12]. La Première nation de KI soutient que sa réserve de 85 milles carrés est inférieure d'environ 200 milles carrés aux terres de réserve auxquelles elle a droit aux termes du traité 9. Bien que la Première nation de KI ne s'oppose pas à la mise en valeur des ressources sur ses terres traditionnelles, la collectivité craint que si l'on permet de procéder à l'exploration, la zone en question pourrait ainsi être enlevée des terres susceptibles d'être ajoutées à sa réserve.

En 2004 et 2005, Platinex a tenu plusieurs réunions avec le chef de la Première nation de KI et d'autres membres de la bande, mais aucune entente de mise en valeur n'a été conclue. En janvier 2006, Platinex a annulé une réunion au cours de laquelle elle devait entendre les préoccupations des membres de la bande de la Première nation de KI. En février, la compagnie a envoyé une équipe de forage à Big Trout Lake par une route praticable l'hiver. De quinze à vingt membres de la Première nation de KI se sont tenus debout sur la route pour bloquer le camion transportant le foret et ont déversé de la neige sur la bande d'atterrissage utilisée par l'équipe de forage. Des agents de la Police provincial de l'Ontario ont été présents tout au long de l'affrontement. Les agents ont déclaré que, sans ordonnance ou injonction d'un tribunal, ils n'enlèveraient pas le barrage routier ni n'empêcheraient le dépôt de la neige sur la bande d'atterrissage. Par la suite, Platinex et la Première nation de KI ont engagé des poursuites l'une contre l'autre et les deux parties ont demandé des injonctions à la Cour supérieure : Platinex pour interdire le barrage routier et l'obstruction de la bande d'atterrissage, et la Première nation de KI pour interdire le forage.

Le juge G.P. Smith de la Cour supérieure a instruit l'affaire en juin et rendu sa décision le 27 juillet 2006. Le juge a délivré l'injonction demandée par la Première nation de KI et ordonné à Platinex d'interrompre son programme d'exploration à Big Trout Lake pendant une période de cinq mois, après laquelle les parties se présenteraient devant lui pour discuter de la prorogation de son ordonnance. Le juge Smith a fondé son jugement sur les principes de l'honneur de la

Couronne et de l'obligation de consulter, lesquels sont énoncés dans les décisions de la Cour suprême que j'ai citées. Il a souligné que le gouvernement ontarien « a été presque complètement absent du processus de consultation avec la Première nation de KI, a renoncé à sa responsabilité et a délégué son obligation de consulter à Platinex ». Il a ajouté ce qui suit :

> Malgré les messages répétés livrés par les tribunaux au cours d'une période de 16 ans, la preuve disponible en l'espèce révèle malheureusement que la Couronne provinciale n'a pas entendu ni compris ce message et ne s'est pas acquittée de cette obligation.
>
> Un des aspects déplorables du défaut de la Couronne de comprendre et de respecter ses obligations, c'est qu'il favorise l'incertitude industrielle au sein des compagnies qui, à l'instar de Platinex, s'intéressent à l'exploration et à la mise en valeur des riches ressources situées sur les terres traditionnelles des Autochtones.

Au moment d'évaluer le bien-fondé de la délivrance d'injonctions à Platinex ou à la Première nation de KI, le juge Smith a conclu que, bien que la suspension de l'opération de forage de Platinex nuise aux intérêts commerciaux de la compagnie, la délivrance d'une injonction à Platinex « viderait de sens les obligations qui incombent à la Couronne et aux tierces parties et livrerait à d'autres compagnies de mise en valeur des ressources le message qu'elles peuvent simplement ignorer les préoccupations autochtones ». En revanche, la délivrance d'une injonction à la Première nation « accroît l'intérêt public en donnant un sens au processus de consultation et en obligeant la Couronne à accepter ses obligations fiduciaires et à agir honorablement ».

> L'affrontement à Big Trout Lake et la décision judiciaire rendue dans l'affaire *Platinex* devraient inciter l'Ontario à prendre l'initiative afin de satisfaire à son obligation de s'assurer que des efforts significatifs et de bonne foi sont faits pour tenir compte des intérêts des peuples autochtones et pour respecter leurs droits dans le cadre de la gestion de la mise en valeur des ressources naturelles.

### *5.3.3 Une nouvelle politique provinciale sur l'obligation de consulter et d'accommoder*

À la lumière des trois décisions de la Cour suprême du Canada abordées ci-dessus, plusieurs gouvernements provinciaux ont publié ou se sont engagés à publier des lignes directrices en matière de consultation visant à orienter les

ministères qui songent à prendre des mesures susceptibles d'avoir une incidence sur les droits ancestraux ou issus de traités[13]. En 2005, l'Ontario a publié sa « Nouvelle approche des affaires autochtones », en vertu de laquelle la province s'est engagée à rédiger des lignes directrices en matière de consultation. En juin 2006, l'Ontario a publié le « Projet de lignes directrices à l'intention des ministères concernant les consultations avec les peuples autochtones sur les droits ancestraux et les droits issus de traités[14] ».

Ce qui me préoccupe, c'est que le projet de lignes directrices semble indiquer aux ministères gouvernementaux de décider unilatéralement si un projet particulier est susceptible d'avoir un impact sur les droits ancestraux ou issus de traités et de donner ainsi naissance à l'obligation de consulter. Les lignes directrices débutent par le titre « Une nouvelle relation avec les peuples autochtones », mais les décisions unilatérales du gouvernement semblent faire partie de l'ancienne façon d'entretenir des relations avec les peuples autochtones.

Les parties m'ont aussi fait part de leurs graves préoccupations au sujet du projet de lignes directrices concernant les consultations. Elles m'ont précisé que les lignes directrices confèrent aux représentants du gouvernement un trop grand pouvoir discrétionnaire dans le cadre du processus de consultation et que l'on accorde trop d'importance au résultat de la consultation et pas assez d'importance au processus. Il existe une autre préoccupation : au sein des Premières nations et des ministères gouvernementaux, l'absence de la capacité et des ressources nécessaires pour garantir que les processus de consultation et d'accommodement ont un sens. Les lignes directrices ne mentionnent nullement les revendications territoriales.

Le gouvernement de la Colombie-Britannique a travaillé avec le First Nations Leadership Council pour élaborer une nouvelle politique de consultation dans cette province. Je prie l'Ontario de faire des efforts semblables pour travailler avec les organisations autochtones provinciales afin d'élaborer des politiques de consultation que les peuples autochtones et non autochtones jugent acceptables.

L'Ontario doit travailler étroitement avec les Premières nations et les peuples métis pour en arriver à une entente sur la façon dont le gouvernement peut s'acquitter de l'obligation de consulter et d'accommoder. Certaines ententes de consultation locales déjà en vigueur en Ontario pourraient servir de précédents ou d'études de cas utiles, notamment l'entente sur les avis de projets de développement dans la région de Grand River[15]. Toutefois, les processus de consultation et d'accommodement sont propres à chaque situation et doivent être entrepris directement auprès des Premières nations qui possèdent les droits et traités visés.

À mon avis, l'élaboration d'une politique provinciale sur l'obligation de consulter et d'accommoder constituerait un bon départ. Au bout du compte, il serait

souhaitable d'incorporer la reconnaissance de cette obligation à la législation, aux règlements et à d'autres politiques gouvernementales applicables. Cela favoriserait le respect et la compréhension de l'obligation dans l'ensemble du gouvernement provincial. Cela favoriserait également la cohérence et la conformité par rapport aux obligations constitutionnelles de la province.

Je recommande également que le gouvernement provincial prenne des mesures pour favoriser le respect et la compréhension de l'obligation de consulter et d'accommoder au sein des municipalités et des organismes provinciaux pertinents.

## 5.4 Partage et gestion des ressources naturelles

Indépendamment de ses obligations constitutionnelles, l'Ontario a besoin d'une approche générale lui permettant de surmonter l'exclusion passée des peuples autochtones de la gestion des ressources, pour aider à obtenir une meilleure base et un meilleur avenir économiques pour les peuples autochtones, pour favoriser des relations fructueuses et durables entre les peuples autochtones et les peuples non autochtones en Ontario et, au bout du compte, pour aider à éviter de futures occupations et manifestations autochtones.

Comme je l'ai mentionné ci-dessus, environ 87 % des terres en Ontario appartiennent à la Couronne. Le ministère des Richesses naturelles de l'Ontario (MRN) est responsable de la gestion des terres de la Couronne et des ressources naturelles, notamment la pêche, la faune et les forêts.

Le MRN possède plusieurs divisions responsables de l'élaboration des politiques, du soutien administratif et de la prestation de nombre de programmes. Les programmes suivants comportent le plus de contacts avec les peuples autochtones :

- Pêche et faune
- Terres et eaux
- Parcs et zones protégées
- Gestion forestière
- Application des règlements

Les programmes sont fournis par l'intermédiaire de la Division des services sur le terrain, qui possède environ vingt-cinq bureaux de district et quinze bureaux de secteur. Le MRN emploie environ 285 personnes au sein de son programme d'application des règlements, y compris 204 agents de protection de la nature qui travaillent sur le terrain[16].

Le MRN possède une unité des affaires autochtones dotée d'un personnel

de vingt-trois personnes. L'unité fournit des services d'élaboration des politiques et une orientation stratégique au personnel dans le cadre de ses rapports avec les peuples autochtones.

De nombreux documents de recherche et projets de l'enquête présentés par les parties ont traité du lien entre les peuples autochtones et le MRN. Par exemple, la présentation de l'Union des Indiens de l'Ontario comprenait de nombreuses plaintes au sujet des activités du MRN, notamment le harcèlement des exploitants des Premières nations, l'annulation des ententes d'exploitation communautaires, le transfert de la gestion des ressources à des groupes d'intérêt tiers, ainsi que les obstacles empêchant les peuples autochtones de pratiquer la foresterie commerciale. L'Union a soutenu que ces expériences, ainsi que d'autres expériences, créent une méfiance et un certain cynisme vis-à-vis du MRN :

> Parmi les peuples des Premières nations, il est couramment reconnu que les relations existantes sont fondées sur les traités. Par ailleurs, il est couramment admis que les traités constituent le mécanisme qui a permis au Canada et à l'Ontario de devenir prospères, souvent aux dépens des Premières nations. Dans le Nord, plusieurs Anishinabeks sont d'avis que chaque camion de rondins ou charge de minerais qui quitte le territoire les appauvrit et enrichit quelqu'un d'autre[17].

Le MRN a avisé la Commission d'enquête qu'il « reconnaît que les politiques et pratiques historiques des gouvernements provincial et fédéral ont donné lieu au désenchantement permanent des peuples autochtones et à leur déplacement permanent par rapport à leurs terres et leurs pratiques traditionnelles au Canada[18] ».

On m'a fait part d'un nombre d'initiatives positives entreprises par les ministères ontariens et les peuples autochtones pour partager la gestion des ressources. Le processus visant à élaborer des régimes de cogestion est utile en soi. Dans le cadre du processus, les peuples autochtones, les représentants du gouvernement et les peuples non autochtones apprennent les uns des autres, apprennent à se faire confiance et développent leurs capacités et leur expérience. Les accords de cogestion servent aussi à sensibiliser le public aux droits constitutionnels des peuples autochtones. Ils expriment la volonté du gouvernement et des peuples autochtones de consulter, de négocier, d'établir des compromis et d'obtenir des solutions fonctionnelles. Jean Teillet a décrit la gamme des activités :

> Il y a eu d'autres tentatives d'accomplir la tâche de faire participer les peuples autochtones à la gestion du régime de réglementation des ressources naturelles qui existe déjà. Elles sont connues sous divers

> noms : cogestion, gestion paritaire, intendance ou partenariats. Chacune représente en réalité un arrangement institutionnel en vertu duquel le gouvernement et les peuples autochtones, au moyen d'une entente officielle, établissent leurs droits, pouvoirs et obligations respectifs en ce qui concerne la gestion de ressources particulières dans un domaine donné. De tels arrangements comprennent des processus de consultation sur des questions relatives à l'attribution et la gestion des ressources, au pouvoir administratif et à la capacité décisionnelle. De tels arrangements de cogestion sont essentiellement une forme de partage du pouvoir. La prise de décisions finales en l'absence d'un consensus varie selon la situation[19].

Le conseil Anishinabek – Ontario de gestion des ressources et l'entente sur la pêche commerciale entre l'Ontario et les nations des Ojibways de Saugeen sont deux exemples d'initiatives de cogestion et de partage des ressources en Ontario[20]. Les chercheurs et certaines parties ont cité ces deux initiatives à titre d'exemples positifs.

Malgré ces progrès, il faut tenir compte des critiques importantes des accords de cogestion antérieurs et existants quand le gouvernement provincial et les peuples autochtones négocient ou renouvellent ces accords. Par exemple, on m'a informé que la portée de ces accords est restreinte parce que l'Ontario hésite à faire participer activement les peuples autochtones à la détermination des droits ancestraux ou issus de traités visant les ressources naturelles, choisissant plutôt d'engager des poursuites pour déterminer la portée des droits en question[21]. Comme les Chiefs of Ontario l'ont précisé dans leur présentation finale, « le ferme refus de l'Ontario de reconnaître les droits des Premières nations garantis par les traités rend probables de futurs affrontements[22] ».

J'ai entendu une autre critique au sujet des initiatives de cogestion et de partage des ressources : dans le cadre de certaines de ces initiatives, l'Ontario a agi unilatéralement ou n'a consulté les peuples autochtones que très tard dans le processus. Par exemple, l'Initiative boréale nord ouvre de vastes régions de la province à un aménagement éventuel. Elle est fondée sur l'*Accord de 1999 sur les forêts de l'Ontario*, lequel est né de la politique du « Patrimoine vital » de l'Ontario. La stratégie du Patrimoine vital est la stratégie d'aménagement du territoire visant 39 millions d'hectares de terres et d'eaux publiques dans le centre et le nord de la province. Plusieurs membres et collectivités des Premières nations habitent cette région. Selon ce que j'ai entendu, même si les peuples autochtones participeront à l'élaboration des plans communautaires d'aménagement du territoire en vertu de l'Initiative boréale nord, ils n'ont pas participé à l'*Accord sur les*

*forêts* ni été consultés à cet égard. Le MRN, des environnementalistes et l'industrie forestière ont négocié l'*Accord* [23].

Certes, la mise en œuvre de certains des accords de cogestion et de partage des ressources décrits ci-dessus est complexe. Cependant, du point de vue des Autochtones, ils n'ont pas donné les résultats escomptés au départ. Par exemple, la condition 34 (anciennement la condition 77) de l'évaluation environnementale du bois d'œuvre de l'Ontario exige que le MRN tienne des négociations avec les peuples autochtones à l'échelon local afin de trouver des moyens d'obtenir une participation plus égale des peuples autochtones aux avantages obtenus grâce à la planification de la gestion forestière[24]. J'ai entendu la critique que, depuis l'adoption de la condition en 1994, « la mise en œuvre de la condition s'est avérée irréalisable[25] ».

En dernier lieu, même dans le cadre des initiatives de cogestion jugées positives tant par le gouvernement que par les peuples autochtones, un doute persiste au sujet de leur efficacité. Par exemple, en ce qui concerne l'Anishinabek/Ontario Fisheries Resource Centre, l'Union des Indiens de l'Ontario a soulevé des préoccupations au sujet de l'ampleur du savoir traditionnel autochtone incorporé au travail du Centre et de l'attention que porte réellement le MRN au travail et aux conclusions du Centre[26].

Les échecs de certaines initiatives de cogestion et de partage des ressources entre l'Ontario et les Autochtones et les critiques dirigées contre elles font ressortir le besoin fondamental du gouvernement provincial de développer de véritables partenariats et d'entreprendre des consultations significatives avec les peuples autochtones au sujet de la gestion et de la mise en valeur des ressources.

L'Ontario devrait examiner de près les initiatives de cogestion et de partage des ressources qui font partie des efforts visant à établir un nouveau lien avec les Premières nations en Colombie-Britannique. Rien qu'en 2006, le gouvernement de la Colombie-Britannique et les collectivités des Premières nations ont conclu des ententes concernant l'utilisation des terres, l'exploitation minière, la foresterie, le tourisme, les avantages économiques et la gestion des parcs[27]. Ces ententes comprennent le Central Coast and North Coast Land and Resources Management Plan (LRMP) de février 2006, qui vise environ 6,4 millions d'hectares de la côte centrale et de la côte nord de la Colombie-Britannique. Environ vingt-cinq Premières nations ont participé au processus de consultation du LRMP, avec des environnementalistes, des représentants de fabrique, des administrations locales et d'autres parties. Le gouvernement de la Colombie-Britannique et les Premières nations négocieront des accords d'utilisation des terres individuels dans le contexte du LRMP.

### *5.4.1 Conseil Anishinabek – Ontario de gestion des ressources*

Le conseil Anishinabek – Ontario de gestion des ressources a reçu les éloges de l'Union des Indiens de l'Ontario, des Chiefs of Ontario et du gouvernement provincial. Par conséquent, il sert à démontrer le potentiel d'un bon modèle de cogestion.

En 2000, la nation Anishinabek et le MRN ont signé un protocole d'entente (renouvelé en 2003) portant création du conseil Anishinabek – Ontario de gestion des ressources. Le conseil est un organisme consultatif auprès du ministre des Richesses naturelles et du chef du Grand conseil de la nation Anishinabek, qui a pour objet de fournir une tribune aux Premières nations et aux chefs du MRN pour qu'ils puissent discuter de la gestion des ressources naturelles en Ontario. Le conseil a discuté de la planification de l'utilisation des terres, de la planification de la gestion de l'eau, de la conservation et de l'application de la loi, de la gestion du poisson et de la faune, ainsi que des politiques forestières.

Dans sa présentation, la province a précisé que « les structures telles que celles élaborées en collaboration aux échelons locaux ou au niveau de l'organisation politique se sont aussi avérées utiles et fructueuses lorsqu'il s'agit de s'assurer non seulement de la transparence du processus décisionnel mais aussi de la participation réelle à ce processus[28] » et que « de telles initiatives mènent à l'amélioration de la communication et de la transparence, à l'établissement de relations et à la création d'un climat de confiance, de sensibilisation et de compréhension[29] ».

Le conseil Anishinabek — Ontario de gestion des ressources semble bien fonctionner. En effet, en juillet 2006, l'Union des Indiens de l'Ontario et le MRN ont signé une lettre d'intention visant la création d'un forum sur le leadership à l'appui du conseil, lequel forum représentera un processus conjoint lié au conseil, pour régler les questions et différends concernant les ressources naturelles.

Les Chiefs of Ontario ont recommandé que l'Ontario prenne appui sur les expériences positives avec le conseil et d'autres initiatives pour élargir de tels partenariats avec les Premières nations dans l'ensemble de la province[30]. Cela m'encourage d'entendre que la province fait présentement des efforts pour créer des forums similaires avec le Grand Conseil du Traité n° 3 et la nation de Nishnawbe-Aski.

### *5.4.2 Entente sur la pêche commerciale entre l'Ontario et les nations des Ojibways de Saugeen*

L'entente sur la pêche commerciale entre l'Ontario et les nations des Ojibways de Saugeen concernant les eaux bordant la péninsule Bruce est un autre bon exemple

de la façon de respecter les droits de pêche des Autochtones et de favoriser le partage des ressources et la cogestion des ressources naturelles. L'entente est également une étude de cas importante sur la combinaison instable des droits ancestraux ou issus de traités, des intérêts économiques non autochtones et de l'intervention des tribunaux. Elle fait aussi ressortir la nécessité primordiale du leadership provincial sur le plan de la réglementation des ressources naturelles en Ontario[31].

La Première nation non cédée des Chippewas de Nawash et la Première nation de Saugeen (« la nation des Ojibways de Saugeen ») se partagent un territoire traditionnel dans le sud-ouest de l'Ontario. Les membres de la Première nation de Saugeen ont, à travers l'histoire, pêché dans les eaux bordant la péninsule Bruce, tant à des fins d'alimentation qu'à des fins de commerce et de vente. La Couronne a reconnu le droit de la nation des Ojibways de Saugeen sur ces eaux dans la *Déclaration royale* de 1847. Néanmoins, à partir du milieu du 19e siècle, le nombre croissant de pêcheurs non autochtones a mis de plus en plus de pression sur le stock d'esturgeons et de touladis dans ces eaux[32].

Ce n'est qu'aux alentours de 1984 que le MRN a commencé à réglementer la pêche commerciale au lac Huron—sans consulter la nation des Ojibways de Saugeen. Le MRN a traité les pêcheurs autochtones et non autochtones de la même manière quant à l'application des quotas et permis, malgré les objections de la nation des Ojibways de Saugeen. Il en a résulté des pêches autochtones très restreintes. Comme l'a souligné Jean Teillet, « l'ensemble de la récolte commerciale de Nawash ne représentait qu'un pour cent (1 %) de l'ensemble de la prise commerciale non autochtone[33] ».

En 1989, Howard Jones et Francis Nadjiwon, deux membres des Chippewas de Nawash, ont été accusés d'avoir pris plus de touladis que ne le permettait le permis de pêche commerciale de la Première nation, en contravention au *Règlement de pêche de l'Ontario*. Dans sa décision rendue en avril 1993, le juge David Fairgrieve a rejeté toutes les accusations et a conclu que la nation des Ojibways de Saugeen avait le droit ancestral et reconnu par traité de pêcher à des fins commerciales[34]. Il a décidé que le quota imposé par le MRN dans le cadre de son régime d'octroi de permis portait atteinte à ce droit et que le MRN ne pouvait justifier cette atteinte. Le juge Fairgrieve a aussi critiqué la « position tyrannique et agressive » que le MRN avait adoptée à l'égard des droits constitutionnels de la nation des Ojibways de Saugeen[35].

Tant avant qu'après l'affaire *Jones and Nadjiwon*, la nation des Ojibways de Saugeen a communiqué avec la province pour tenter de conclure une entente de cogestion sur la pêche commerciale dans les eaux bordant la péninsule Bruce. En 1994, l'Ontario a accepté de discuter de la cogestion.

Malgré les efforts concertés de la nation des Ojibways de Saugeen visant à sensibiliser le public à leurs droits ancestraux ou issus de traités, l'été et le début de l'automne de 1995 ont été marqués par des manifestations, de la violence et une opposition bruyante de la part de certains membres de la collectivité non autochtone aux droits de pêche commerciale de la nation des Ojibways de Saugeen. Parmi les manifestations et actes violents, on compte une marche de presque 100 personnes visant une femme autochtone qui vendait du poisson au marché d'Owen Sound. Des bateaux de pêche et des filets appartenant à des Autochtones ont été vandalisés, un remorqueur de pêche appartenant à une Première nation a été brûlé et des voies de fait ont été commises à Owen Sound contre plusieurs membres de la nation des Ojibways de Saugeen[36].

En août 1995, le nouveau gouvernement provincial a informé la nation des Ojibways de Saugeen qu'il ne poursuivrait pas les discussions sur la cogestion. Par la suite, le gouvernement a tenté d'imposer unilatéralement un nouveau système de réglementation en vertu du *Règlement sur les permis de pêche communautaires des Autochtones*, ce à quoi la nation des Ojibways de Saugeen a résisté. Le MRN a continué à porter des accusations contre des pêcheurs de la nation des Ojibways de Saugeen pour défaut de se conformer aux permis communautaires.

En 1997, le gouvernement fédéral a nommé un juge chargé d'obtenir par médiation le règlement du différend entre le MRN et la nation des Ojibways de Saugeen. En juin 2000, sept ans après que la décision rendue dans l'affaire *Jones and Nadjiwon* eut reconnu le droit des Ojibways de Saugeen de pêcher à des fins commerciales, les gouvernements provincial et fédéral et la nation des Ojibways de Saugeen ont signé la première entente sur la pêche gérant la pêche commerciale dans les eaux du lac Huron et de la baie Georgienne bordant la péninsule Bruce. En juillet 2005, l'entente a été renouvelée pour une autre période de cinq ans. L'entente contient un protocole quant à la façon dont les parties travailleront ensemble afin d'assurer le respect de l'entente et d'échanger des renseignements sur la pêche commerciale[37].

Une Première nation ne devrait pas être obligée de subir la même expérience que la nation des Ojibways de Saugeen pour en arriver à une entente de cogestion avec l'Ontario. Je recommande que le gouvernement provincial continue à travailler avec les Premières nations et les organisations autochtones en Ontario pour élaborer des accords de cogestion et des initiatives de partage des ressources. Toutefois, de tels partenariats nécessiteront des ressources et une capacité au sein des Premières nations, du gouvernement provincial et de toute organisation ou tout groupe d'intervenants tiers visé. Par conséquent, je recommande également que le gouvernement provincial fournisse un soutien financier ou

autre aux organisations autochtones et à des tierces parties pour qu'elles développent leur capacité, identifient les meilleures pratiques et formulent des stratégies pour favoriser la cogestion et le partage des ressources.

Selon l'Union des Indiens de l'Ontario, dans le cadre de toute initiative du gouvernement et des Autochtones visant à améliorer le partage de la gestion des ressources et des recettes de l'exploitation des ressources, « il faut mettre l'accent sur des objectifs mesurables qui apportent des avantages utiles aux collectivités des Premières nations dont les territoires traditionnels sont directement touchés par l'exploitation des ressources[38] ». L'Union a également recommandé que les nouvelles initiatives soient assujetties à une évaluation indépendante visant à déterminer leur efficacité. J'estime qu'une telle proposition est raisonnable et je recommande que la province commande une évaluation indépendante d'une ou de plusieurs initiatives de cogestion importantes. Cela aidera les décideurs de tous les côtés de la table à en apprendre davantage sur ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas dans ce domaine important. L'évaluation devrait être entreprise avec la collaboration et la participation des organisations autochtones.

De telles initiatives sont pleinement compatibles avec l'obligation de consulter et d'accommoder, l'honneur de la Couronne, les relations harmonieuses, ainsi que le désir d'éviter la violence et de favoriser les capacités et l'indépendance économique des Autochtones.

Bien que j'aie mis l'accent sur la réglementation des ressources naturelles et sur le MRN, d'autres ministères provinciaux, notamment les ministères responsables de l'environnement, de l'énergie et des mines, du développement du Nord, des affaires municipales et des transports, devraient aussi examiner soigneusement leurs relations avec les peuples autochtones pour s'assurer que ces relations sont entretenues en conformité avec l'honneur de la Couronne, l'obligation de consulter et d'accommoder et la nécessité d'encourager et de soutenir les capacités et l'indépendance économique des Autochtones.

## 5.5 Règlements concernant la faune et le poisson

Pour que nous puissions éliminer les types de conflits qui ont eu lieu à Temagami, dans la péninsule Bruce et à Burnt Church, je crois que nous devons respecter les droits ancestraux ou issus de traités lorsqu'il s'agit de réglementer les ressources naturelles. Les enjeux peuvent être très délicats. La communication, l'ouverture d'esprit, la compréhension, la coopération et la souplesse sont des éléments essentiels permettant de régler les différends avant qu'ils ne se transforment en affrontements.

### *5.5.1 La Politique provisoire de mise en application*

La Politique provisoire de mise en application (PPMA), adoptée en 1991 à la suite de la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *R. c. Sparrow*[39], est l'une des politiques les plus importantes concernant les droits ancestraux ou issus de traités se rapportant aux règlements sur la faune et la pêche en Ontario. La PPMA a été modifiée en 1996 et en 2005 pour tenir compte des décisions judiciaires concernant les droits garantis par l'art. 35 de la Constitution. La PPMA était censée être une mesure provisoire :

> Par ses conditions, la Politique provisoire de mise en application était clairement censée être une mesure provisoire visant la reconnaissance des droits ancestraux ou issus de traités. La politique prévoyait expressément des négociations immédiates avec les peuples autochtones dans l'ensemble de la province au sujet des procédures de mise en application du MRN. En vertu de la politique, la province s'engageait aussi à adopter des mesures législatives appropriées concernant l'exploitation de la faune et la récolte du poisson par les Autochtones. Cependant, lorsque la province a adopté la nouvelle *Fish and Game Conservation Act*, ni cette loi ni les règlements détaillés pris en application de celle-ci n'ont mentionné les droits d'exploitation ancestraux ou issus de traités. La législation ne prévoit pas non plus de dispositions spéciales visant à protéger l'exploitation par les Autochtones[40].

La PPMA oriente les activités de mise en application du MRN, notamment le pouvoir discrétionnaire des agents de protection de la nature du MRN en matière de mise en application. La politique prévoit que les Autochtones qui récoltent du poisson ou exploitent la faune pour leur usage personnel ou à des fins sociales ou rituelles ne sont pas tenus de posséder le permis ontarien habituellement requis et ne seront pas assujettis à des mesures d'application, sauf dans certaines circonstances.

Il ne fait aucun doute que la PPMA a aidé à préciser l'exercice du pouvoir discrétionnaire du MRN. Elle a aussi eu pour effet de réduire le nombre d'accusations portées par le MRN contre des Autochtones.

Néanmoins, certaines critiques légitimes ont été dirigées contre la Politique provisoire de mise en application, notamment en ce qui concerne sa nature provisoire[41]. Une politique de seize ans n'est pas « provisoire ». Quoi qu'il en soit, il semble que l'on n'ait pas tenu la promesse de la PPMA. Par exemple, la PPMA prévoit que « les meilleurs efforts seront faits pour tracer les zones d'exploitation

traditionnelles ». On m'a informé que peu d'efforts ont été faits pour déterminer les zones d'exploitation traditionnelles. La PPMA prévoit également la création d'un comité de protection de la nature ou d'un comité régional des Premières nations et de l'Ontario. On m'a informé que ce comité n'a pas été créé. Par ailleurs, la PPMA ne protège pas l'exploitation visant à assurer la simple subsistance des peuples autochtones, un droit qui a été reconnu, dans divers contextes particuliers, dans une série de décisions judiciaires à partir du début des années 1990[42].

Je recommande que le ministère des Richesses naturelles travaille avec les Premières nations en Ontario pour trouver des façons de mettre à jour et d'améliorer la Politique provisoire de mise en application. Cet examen devrait également comprendre des discussions sur la façon d'évaluer et de surveiller la mise en œuvre de la politique et sur les façons d'améliorer la transparence et l'obligation de rendre compte se rapportant aux activités de mise en application du MRN.

### *5.5.2 L'entente d'exploitation à quatre points*

Il est également temps de travailler d'arrache-pied au règlement des questions encore en litige concernant les droits de chasse et de pêche des Métis. Certains progrès à cet égard ont été faits à la suite de la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *R. c. Powley* en 2003[43]. Par la suite, la province de l'Ontario et la Métis Nation of Ontario ont conclu l'*entente d'exploitation à quatre points*, qui était censée reconnaître que les peuples métis peuvent exercer les droits de chasse ancestraux sur leurs territoires traditionnels à des fins d'alimentation. Cependant, comme l'a expliqué Jean Teillet, l'entente « a créé de l'amertume de tous les côtés[44] ». Les négociations difficiles et souvent tendues ayant précédé l'entente ont presque donné lieu à une vaste manifestation publique par la Métis Nation of Ontario. De plus, le MRN et les peuples métis ont des divergences d'opinions fondamentales au sujet de l'interprétation et de la portée de l'entente d'exploitation, de sorte que le MRN a porté des accusations contre certains exploitants métis. Dans l'une de ces affaires, *R. c. Laurin, Lemieux et Lemieux*, l'accusé et la Métis Nation of Ontario font valoir que les accusations ont été portées en contravention de l'entente d'exploitation. L'affaire sera probablement instruite en 2007[45].

### *5.5.3 Poursuites et élaboration des politiques*

Le professeur Coyle et d'autres ont souligné que, depuis 1990, la province a fréquemment eu recours à des poursuites contre les peuples autochtones plutôt qu'à la consultation pour chercher à préciser l'existence et la portée des droits issus de

traités. À trois reprises au moins depuis l'adoption de la PPMA, les tribunaux ontariens ont critiqué la restriction des possibilités d'exploitation dont disposent les Autochtones et le recours par la province aux poursuites se rapportant aux droits constitutionnels des Autochtones[46]. Je ferais remarquer que le gouvernement de l'Ontario a conclu la PPMA, l'entente sur la pêche commerciale avec les nations des Ojibways de Saugeen et l'*entente d'exploitation à quatre points* avec les Métis à la suite de poursuites et de décisions judiciaires ayant confirmé les droits ancestraux ou issus de traités visant les ressources naturelles[47].

À mon avis, le gouvernement provincial ne devrait pas recourir à des poursuites pour déterminer la portée et l'étendue des droits ancestraux. Cela n'est pas compatible avec l'honneur de la Couronne.

## 5.6 Transparence et obligation de rendre compte

Outre ceux que j'ai déjà identifiés, il y a quelques mécanismes qui amélioreront la transparence et l'obligation de rendre compte dans le processus décisionnel du gouvernement se rapportant à la réglementation des ressources naturelles. Ces efforts aideront à bâtir la confiance du public et à favoriser une prise de décision éclairée par toutes les parties qui participent aux décisions.

Premièrement, je recommande que le MRN et les autres ministères provinciaux dont les activités touchent les droits ancestraux ou issus de traités sur le plan de la réglementation des ressources naturelles élaborent une déclaration de valeurs qui traite de leurs relations avec les peuples autochtones. Cette déclaration serait similaire aux déclarations sur les valeurs environnementales (DVE) de la province qui existent déjà. Les DVE contiennent des renseignements sur la façon dont le ministère appliquera la Charte des droits environnementaux aux décisions ministérielles. Les DVE sont affichées dans le registre environnemental pour examen et commentaires par la population. Une déclaration équivalente se rapportant aux droits ancestraux contribuerait à l'obligation de rendre compte du gouvernement.

Deuxièmement, le gouvernement provincial a avisé la Commission d'enquête que le MRN a établi un bureau de conformité et de gouvernance générales qui « favorise les principes de la transparence, de l'obligation de rendre compte et du professionnalisme ». L'un des projets clés du bureau consistera à élaborer un processus formel de traitement des plaintes du public concernant la conduite du personnel du ministère chargé des inspections, des enquêtes et de l'application de la loi. Je recommande que le MRN en prenne l'initiative. Le MRN devrait consulter les organisations autochtones à l'étape de planification du processus.

Troisièmement, j'ai déjà recommandé que la province et les Premières nations en Ontario discutent de la meilleure façon d'évaluer et de surveiller la mise en

œuvre d'une nouvelle Politique provisoire de mise en application, notamment par l'examen des façons d'améliorer la transparence et l'obligation de rendre compte se rapportant aux activités menées par le MRN en vertu de la politique. La transparence est essentielle, puisqu'elle fournit à toutes les parties les renseignements nécessaires pour discuter des questions d'égal à égal et de façon éclairée.

En dernier lieu, je suis d'avis que la province devrait adopter la pratique réussie de tenir les intérêts tiers au courant de l'état d'avancement des négociations en matière de revendications territoriales au moment d'élaborer des initiatives propres aux Autochtones dans le domaine des ressources naturelles. Le Secrétariat des affaires autochtones de l'Ontario veille à ce que les tierces parties aient l'occasion d'exprimer leurs préoccupations tout au long des négociations en matière de revendications territoriales. La consultation des collectivités avec les tierces parties est donc un processus important pour améliorer l'obligation de rendre compte et favoriser des règlements qui renforcent les relations entre les collectivités des Premières nations et leurs voisins non autochtones. En conséquence, je recommande que la province élabore et diffuse une politique décrivant la façon dont elle avisera les tierces parties intéressées des initiatives touchant les ressources naturelles qui visent les peuples autochtones.

## Recommandations

14. Le gouvernement provincial devrait travailler avec les organisations des Premières nations et des Métis pour élaborer des politiques sur la façon dont le gouvernement peut s'acquitter de son obligation de consulter et d'accommoder. Par la suite, l'obligation de consulter et d'accommoder devrait être incorporée, s'il y a lieu, à la législation provinciale, aux règlements et à d'autres politiques gouvernementales pertinentes.

15. Le gouvernement provincial devrait favoriser le respect et la compréhension de l'obligation de consulter et d'accommoder au sein des organismes provinciaux pertinents et des municipalités ontariennes.

16. Le gouvernement provincial devrait continuer à travailler avec les organisations autochtones en Ontario pour élaborer des accords de cogestion et des initiatives de partage des ressources. Le gouvernement provincial devrait aussi fournir un soutien financier ou autre aux organisations autochtones et à des tierces parties pour qu'elles développent leur capacité, identifient les meilleures pratiques et formulent des stratégies pour favoriser la cogestion et le partage des ressources.

17. Le gouvernement provincial devrait commander une évaluation indépendante d'une ou de plusieurs initiatives de cogestion importantes. Cette évaluation devrait être entreprise avec la collaboration et la participation des organisations autochtones.

18. Le ministère des Richesses naturelles et les Premières nations devraient travailler ensemble pour mettre à jour et améliorer la Politique provisoire de mise en application. Ce processus devrait comprendre des discussions sur la façon d'évaluer et de surveiller la mise en œuvre de la politique et sur la façon d'améliorer la transparence et l'obligation de rendre compte se rapportant aux activités de mise en application du MRN.

19. Le ministère des Richesses naturelles et les autres ministères provinciaux dont les activités visant la réglementation des ressources naturelles touchent les droits ancestraux ou issus de traités devraient élaborer et diffuser un énoncé des valeurs autochtones qui traite de leurs relations avec les peuples autochtones.

20. Le ministère des Richesses naturelles devrait établir un processus de traitement des plaintes du public.

21. Le gouvernement provincial devrait élaborer et diffuser une politique décrivant la façon dont il avisera et consultera les tierces parties intéressées au sujet des initiatives touchant les ressources naturelles qui visent les peuples autochtones.

# Notes

1 Chiefs of Ontario, présentation de la partie 2, par. 65.

2 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. 22.

3 Jean Teillet, « The Role of the Natural Resources Regulatory Regime in Aboriginal Rights Disputes in Ontario » (document de recherche de l'enquête), p. 6.

4 Nishnawbe-Aski Police Services Board, « Confrontations over Resources Development » (document de recherche de l'enquête), pp. 41-43. La Première nation de Constance Lake est située à environ 30 kilomètres au nord-ouest de Hearst, en Ontario.

5 Voir, par exemple, Patrick Macklem, « The Impact of Treaty 9 on Natural Resource Development in Northern Ontario » dans Michael Asch, éd., *Aboriginal and Treaty Rights in Canada: Essays on Law, Equality and Respect for Difference*, Vancouver, UBC Press, 1997, p. 117. Le professeur Macklem déclare qu'en ce qui concerne le Traité 9, « le dossier historique appuie la conclusion selon laquelle les signataires autochtones croyaient que les terres cédées en vertu d'un traité situées à l'extérieur de leur réserve seraient partagées. »

6 Ontario, *La nouvelle approche ontarienne des affaires autochtones*, Toronto, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, printemps 2005, p. 1.

7 Anne Marie Gutierrez (Ministère des Richesses naturelles et ministère du Procureur général de l'Ontario) avec l'aide d'Yves Prevost, « The Management of Natural Resources and Aboriginal Engagement in Ontario ». Document présenté à la Conférence sur le droit autochtone au Canada, 4 et 5 octobre 2006 (déposé auprès de la Commission d'enquête).

8 *Nation haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*, [2004] 3 R.C.S. 511, *Première nation Tlingit de Taku River c. Colombie-Britannique (Directeur d'évaluation de projet)*, [2004] 3 R.C.S. 550, et *Première nation crie Mikisew c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien)*, [2005] 3 R.C.S. 388.

9 Voir, par exemple, *R. c. Nikal*, [1996] 1 R.C.S. 1013, au par. 110; *R. c. Sparrow*, [1990] 1 R.C.S. 1075, à la p. 1119; *R. c. Nikal*, [1996] 1 R.C.S. 1013; *R. c. Gladstone*, [1996] 2 R.C.S. 723, au par. 64; *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, [1997] 3 R.C.S. 1010, au par. 168.

10 L'affaire *Mikisew* portait sur le plan du gouvernement fédéral de construire une route praticable l'hiver traversant le parc national Wood Buffalo, dans le nord de l'Alberta, sur des terres hors réserves sur lesquelles les signataires autochtones du traité 8 pourraient, leur avait-on promis, continuer à chasser, pêcher et piéger, sauf sur les parcelles « retenues » à des fins gouvernementales. La Cour a décidé qu'avant de construire la route, le gouvernement devait travailler avec les Cris Mikisew pour tenter de veiller à ce que la route ne nuise pas à leurs droits d'exploitation traditionnels. Les traités 3, 5 et 9, à savoir, les traités numérotés visant le nord de l'Ontario, prévoient une disposition identique à celle énoncée dans l'arrêt *Mikisew*. Les autres traités ontariens possèdent des clauses similaires ou ont été conclus avec des engagements verbaux similaires.

11 Pour un examen plus détaillé de la situation des KI, voir Nishnawbe-Aski Police Services Board, pp. 44-47.

12 Ma discussion de cette affaire est fondée sur les motifs de jugement du juge G.P. Smith dans *Platinex v. Kitchenuhmaykoosib Inninuwug First Nation, et al.*, communiqués le 25 juillet 2006 (pas encore publiés). Les citations sont tirées des paragraphes 93, 96 et 97, 111 et 112 respectivement.

13 L'Alberta, le Manitoba et le Québec ont publié des ébauches de politiques sur la consultation, des lignes directrices ou des documents de travail, en vue d'obtenir des commentaires. La Colombie-Britannique, la Saskatchewan, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick se sont engagés à élaborer des politiques sur la consultation.

14 Secrétariat des affaires autochtones, « Projet de lignes directrices à l'intention des ministères concernant les consultations avec les peuples autochtones sur les droits ancestraux et les droits issus de traités » <http://www.nativeaffairs.jus.gov.on.ca/français/news/draftconsult.html>.

15 Affaires indiennes et du Nord Canada, « Document d'information au sujet de l'entente sur les avis de projets de développement dans la Région de Grand River » <http://www.ainc-inac.gc.ca/on/grndbkr_f.html>: « Essentiellement, les signataires acceptent, pendant une période de deux ans (qui pourra être prolongée), de s'aviser les uns les autres de toute mesure envisagée susceptible d'avoir une incidence importante sur l'environnement ». L'entente précise la nature de ces mesures et les parties avisées ont l'occasion d'examiner l'impact éventuel de toute activité et la question de savoir si elles souhaitent participer à un processus de consultation ou d'examen formel. Les signataires sont les gouvernements fédéral et ontarien, les Six-Nations de Grand River, les Mississaugas de New Credit, le Comté de Brant, la municipalité régionale de Haldimand-Norfolk, la ville de Brantford, les petites localités de Dunnville, Haldimand et Paris, les cantons de Brantford, Onondaga et South Dumfries (représentés maintenant par le Comté de Brant) et l'Administration de protection de la nature dans la région de Grand River.

16 Province de l'Ontario, Ministère des Richesses naturelles, « Questions Regarding the Ministry of Natural Resources » (projet de l'enquête), p. 2.

17 Union des Indiens de l'Ontario, « Anishinabek Perspectives on Resolving Rights Based Issues and Land Claims in Ontario » (projet de l'enquête), p. 20.

18 Province de l'Ontario, Ministère des Richesses naturelles, « The Regulatory Role of The Ontario Ministry of Natural Resources and the Ministry's Relations with Aboriginal People » (projet de l'enquête), p. 5.

19 Teillet, p. 49.

20 Certains exemples d'ententes de cogestion ou de partage des ressources : l'Anishinabek/Ontario Fisheries Resource Centre; le conseil Anishinabek - Ontario de gestion des ressources; la cogestion de certaines parties des parcs provinciaux, tels que le parc provincial Quetico et le parc provincial Petroglyphs; la condition 34 (anciennement la condition 77) de l'approbation de l'évaluation environnementale de portée générale du ministère des Richesses naturelles sur la gestion forestière des terres de la Couronne de l'Ontario (ordonnance déclaratoire MRN-71); l'entente d'exploitation à quatre points entre la Métis Nation of Ontario et le ministère des Richesses naturelles; l'accord provisoire sur la chasse conclu par les Algonquins de Golden Lake et l'Ontario; l'Initiative boréale nord; la Wendaban Stewardship Authority; la Wikwemikong Community Forestry Management Agreement; et le conseil d'aménagement Windigo dans le Nord-Ouest de l'Ontario.

21 Coyle, p. 67 : « Malheureusement pour la relation entre les parties, il semble que, depuis 1990, la province ait fréquemment eu recours à des poursuites contre les peuples autochtones plutôt qu'à la consultation pour chercher à préciser l'existence et la portée des droits issus de traités. »

22 Chiefs of Ontario, présentation de la partie 2, par. 61.

23 Teillet, pp. 50 et 51.

24 Ministère de l'Environnement de l'Ontario, <http://www.ene.gov.on.ca/envision/env_reg/er/documents/2003/RA03E0004.pdf>. La condition 34 se lit comme suit :

(a) Pendant la durée de cette autorisation, les directeurs de district du MRN négocieront au niveau local avec les peuples autochtones dont les communautés sont situées dans une unité de gestion, afin de trouver et d'appliquer des moyens de permettre aux peuples autochtones de profiter plus équitablement des avantages qu'offre la planification de la gestion du bois d'œuvre. Ces négociations porteront, entre autres, sur les questions suivantes :

(b) Les possibilités d'emploi et de revenu associées aux activités de coupe et de sciage du bois au voisinage des communautés autochtones.

(c) La fourniture de bois aux installations de traitement du bois telles que les scieries des communautés autochtones.

(d) La facilitation de négociations pour l'obtention d'un permis pour une tierce partie autochtone avec les titulaires de permis existants, si cette possibilité existe.

(e) L'octroi de permis de bois d'œuvre aux autochtones lorsque du bois de la Couronne non aliéné se trouve à proximité des réserves.

(f) La mise en place de programmes pour fournir des emplois, une formation et un revenu aux peuples autochtones dans le cadre des activités de gestion du bois d'œuvre, par l'entremise de projets conjoints avec le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

(g) Les autres ressources forestières qui peuvent être touchées par la gestion du bois d'œuvre ou qui peuvent être visées par la planification et la gestion du bois d'œuvre tel que prévu à la condition 23c).

(h) Le MRN devra faire rapport des progrès de ces négociations permanentes, district par district, dans le Rapport annuel sur la gestion du bois d'œuvre qui sera soumis à l'Assemblée législative.

25 Union des Indiens de l'Ontario, p. 19. Voir aussi les pp. 17-19 pour une discussion plus détaillée de la condition 34. Voir aussi Nishnawbe-Aski Police Services Board, pp. 17-19, et Coyle, pp. 70-72.

26 Ibid., p. 21. L'Anishinabek/Ontario Fisheries Resource Centre a été créé à titre de « source indépendante de renseignements sur l'évaluation, la conservation et la gestion des pêches, chargée de promouvoir la valeur de la science occidentale et du savoir écologique traditionnel ».

27 Par exemple, l'entente entre la Colombie-Britannique et la Première nation Namgis pour gérer en collaboration les parcs et les zones protégées sur le territoire traditionnel des Namgis; l'Economic Benefits Agreement entre la Colombie-Britannique et les Premières nations de la rivière Blueberry; l'entente entre la Colombie-Britannique et la bande d'Osoyoos, qui établit un cadre de partage des recettes pour l'aménagement des terres de la Couronne situées sur le territoire traditionnel de la bande; l'entente entre la Colombie-Britannique et la bande de la haute Similkameen concernant la consultation préalable à toute activité minière sur le territoire traditionnel de la bande; l'entente entre la Colombie-Britannique et la bande de McLeod Lake visant à renforcer l'accès des Autochtones aux ressources forestières et aider à lutter contre l'infestation du dendroctone du pin ponderosa (cette entente est l'une parmi plus de 100 ententes similaires conclues avec les Premières nations).

28 Province de l'Ontario, présentation de la partie 2, par. 29.

29 Ibid., par. 16.

30 Chiefs of Ontario, présentation de la partie 2, recommandation D.4.

31 Première nation non cédée des Chippewas de Nawash, « Under Siege: How the People of the Chippewas of Nawash Unceded First Nation Asserted their Rights and Claims and Dealt with the Backlash » (projet de l'enquête). Le document offre un compte rendu détaillé de cette histoire.

32 Ibid., p. 38.

33 Teillet, p. 53.

34 *R. v. Jones and Nadjiwon*, [1993] 3 C.N.L.R. 182 (Div. prov.).

35 Ibid., p. 208.

36 Teillet, pp. 41-43 et 55.

37 Ibid., p. 56.

38 Union des Indiens de l'Ontario, p. 33.

39 *R. c. Sparrow*, [1990] 1 R.C.S. 1075.

40 Coyle, p. 66.

41 Voir, par exemple, Union des Indiens de l'Ontario, pp. 28 et 29.

42 Coyle, p. 67.

43 *R. c. Powley*, [2003] 2 R.C.S. 207.

44 Teillet, p. 57.

45 Pour une discussion détaillée de la question, voir Nishnawbe-Aski Police Services Board, pp. 56-58.

46 Coyle, p. 67.

47 *R. c. Sparrow*, [1990] 1 R.C.S. 1075; *R. v. Jones and Nadjiwon*, [1993] 3 C.N.L.R. 182 (Div. prov.); *R. c. Powley*, [2003] 2 R.C.S. 207.