

Annexe A: Liste des recommandations du volume 2 (première et deuxième parties réunies)

Les conclusions et les recommandations sont ici regroupées par thème et ne figurent pas nécessairement dans l'ordre où elles apparaissent dans le texte. Nous avons toutefois conservé la numérotation originale des recommandations (le premier nombre représente le volume, le deuxième le numéro du chapitre, et le troisième le numéro de la recommandation) pour qu'il soit facile de les remettre en contexte.

Chapitre 2 — Les traités

En ce qui concerne les traités historiques, la Commission recommande:

2.2.2

Que les parties mettent en œuvre les traités historiques dans la double optique de la justice et de la réconciliation:

a) la justice exigeant la mise en œuvre des conditions convenues dans les traités, telles qu'elles sont consignées dans le texte et dans les témoignages oraux;

b) la réconciliation exigeant l'adoption de principes permettant de régir la relation scellée par traité et de parfaire les traités demeurés incomplets faute de consensus.

2.2.3

Que le gouvernement fédéral établisse un processus bilatéral permanent pour la mise en œuvre et le renouvellement de la relation entre la Couronne et les nations signataires de traités historiques, ainsi que des obligations de la Couronne à leur endroit qui en découlent, conformément à l'esprit et à l'objectif des traités.

2.2.4

Que l'esprit et l'objectif des traités historiques soient mis en œuvre dans le

respect des principes fondamentaux suivants:

a) la teneur des droits et des obligations des parties signataires des traités doit être, pour toutes fins, définie selon une approche juste et libérale, tenant compte des sources tant orales qu'écrites;

b) la Couronne est engagée à l'égard des nations signataires de traités dans une relation de fiduciaire basée sur la confiance et l'absence d'affrontement;

c) les devoirs conflictuels de la Couronne envers, d'une part, les nations signataires de traités et, d'autre part, les Canadiens en général doivent être conciliés dans l'esprit de partenariat scellé par traité;

d) il existe relativement aux traités historiques une présomption voulant que:

- les nations signataires de traités n'avaient aucune intention de consentir à l'extinction totale de leur titre et de leurs droits ancestraux lorsqu'elles ont conclu des traités;
- les nations signataires avaient en vue le partage d'un territoire, ainsi que le partage de la responsabilité et de la gestion de celui-ci, plutôt que sa cession, même dans les cas où le texte d'un traité historique mentionne l'extinction totale des droits fonciers ancestraux;
- les nations signataires n'entendaient pas renoncer à leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale en signant des traités, et l'établissement même des traités doit être considéré comme la confirmation de ce droit, non comme sa négation.

En ce qui concerne les nouveaux traités et accords, la Commission recommande:

2.2.6

Que le gouvernement fédéral crée un processus d'établissement de nouveaux traités pour remplacer la politique actuelle sur les revendications territoriales globales, qui serait fondé sur les principes suivants:

- a) l'extinction totale des droits territoriaux ancestraux n'est pas une option;
- b) la reconnaissance des droits liés à la fonction gouvernementale est une composante de la relation scellée par de nouveaux traités;
- c) toutes les nations autochtones — indiennes, inuit et métisses — peuvent recourir au processus d'établissement de traités;
- d) les nations qui ont signé des traités de paix et d'amitié ne portant pas sur les questions de terres et de ressources pourront recourir à ce processus pour parachever leur relation scellée par traité avec la Couronne.

En ce qui concerne tous les traités, la Commission recommande:

2.2.11

Que les questions suivantes fassent l'objet de discussions dans les processus de mise en œuvre, de renouvellement et d'établissement des traités:

- la fonction gouvernementale, y compris les systèmes de justice, les ententes financières à long terme, y compris les transferts financiers, et les autres ententes intergouvernementales;
- les terres et les ressources;
- les droits économiques, y compris les redevances annuelles prévues par traité et les droits de chasse, de pêche et de piégeage;
- les questions abordées dans des traités particuliers (par exemple l'éducation, la santé et la fiscalité);
- toute autre question jugée pertinente par l'une ou l'autre des parties au traité.

2.2.5

Que, une fois l'esprit et l'objectif d'un traité reconnus et intégrés dans une

interprétation commune du traité, toutes les lois, politiques et pratiques qui ont une incidence sur les clauses du traité reflètent cette interprétation.

En ce qui concerne l'établissement d'un nouveau processus pour les traités, la Commission recommande:

2.2.7

Que le gouvernement fédéral rédige une proclamation royale à soumettre à l'approbation de Sa Majesté la Reine:

a) qui compléterait la Proclamation royale de 1763;

b) qui énoncerait, pour considération par toutes les nations autochtones et les nations signataires de traités du Canada, les principes fondamentaux sous-tendant:

i) les relations bilatérales de nation à nation;

ii) les processus de mise en vigueur et de renouvellement des traités;

iii) les processus d'établissement de traités.

2.2.8

Que le gouvernement fédéral dépose devant le Parlement un projet de législation complémentaire concernant les traités:

a) permettant l'exercice des droits existants issus de traités, y compris les droits de chasse, de pêche et de piégeage;

b) énonçant des règles libérales d'interprétation pour les traités historiques, qui tiennent compte:

i) du contexte des négociations de traités;

ii) de l'esprit et de l'objectif de chaque traité;

iii) de la relation particulière qui existe entre les parties au traité;

c) affirmant l'admissibilité des témoignages oraux et des preuves secondaires devant les tribunaux appelés à statuer sur les droits issus des traités historiques;

d) reconnaissant et confirmant les droits territoriaux et la sphère de compétence des nations autochtones en tant qu'éléments essentiels des processus relatifs aux traités;

e) affirmant que le Parlement et le gouvernement du Canada s'engagent à mettre en œuvre et à renouveler chaque traité en tenant compte de son esprit et de son objectif et de la relation qu'il concrétise;

f) engageant le gouvernement du Canada à établir des processus permettant de préciser, de mettre en œuvre et, lorsque les parties y consentent, de modifier les dispositions des traités afin d'en respecter l'esprit et l'objectif et de donner effet à la relation qu'ils concrétisent;

g) engageant le gouvernement du Canada dans un processus d'établissement de traités:

i) avec les nations autochtones qui n'ont pas encore conclu un traité avec la Couronne;

ii) avec les nations signataires de traités qui ne portent pas sur les questions de terres et de ressources;

h) engageant le gouvernement du Canada dans des processus relatifs aux traités fondés et axés sur la structure de nation à nation de la nouvelle relation, ce qui suppose:

i) que toutes les parties feront preuve d'un esprit d'ouverture, d'une volonté politique expresse et d'une résolution d'établir des négociations justes, équilibrées et équitables;

ii) qu'aucune des parties ne contrôlera l'accès aux processus de négociation, leur portée ou leur financement;

i) autorisant la création, en consultation avec les nations signataires de traités, d'institutions jugées nécessaires par la Commission pour encadrer les processus relatifs aux traités.

2.2.10

Que la proclamation royale et la législation complémentaire concernant les traités:

a) déclarent que la participation des nations autochtones et des nations signataires de traités aux processus d'établissement, de mise en œuvre et de renouvellement des traités est volontaire;

b) utilisent une formulation claire et non dérogoire de façon à garantir qu'aucune atteinte n'est portée aux droits existants — ancestraux et issus de traités;

c) prévoient des mesures à court et à moyen terme qui viennent appuyer l'établissement, la mise en œuvre et le renouvellement des traités, puisque ces processus exigeront du temps pour être menés à bien;

d) prévoient des ressources suffisantes à long terme afin que les processus d'établissement, de mise en œuvre et de renouvellement des traités atteignent leurs objectifs.

2.2.12

Que la proclamation royale et la législation complémentaire concernant les traités permettent l'adoption des textes suivants:

a) des protocoles d'entente entre les nations signataires de traités et la Couronne prévoyant la mise en œuvre et le renouvellement des traités existants, mais sans constituer eux-mêmes des traités;

b) des traités supplémentaires qui coexisteraient avec les traités existants;

c) des traités de remplacement;

d) de nouveaux traités;

e) d'autres instruments de mise en œuvre des traités, y compris des lois et des règlements adoptés par les parties signataires.

2.2.13

Que la proclamation royale et la législation complémentaire concernant les traités:

a) créent un bureau des traités de la Couronne au sein d'un nouveau ministère des Relations avec les autochtones;

b) précisent que le Bureau sera le principal organisme de la Couronne participant, de nation à nation, aux processus relatifs aux traités.

En ce qui concerne les responsabilités provinciales et territoriales, la Commission recommande:

2.2.9

Que les gouvernements des provinces et des territoires déposent, parallèlement à la législation complémentaire fédérale, un projet de législation:

a) leur permettant de respecter leurs obligations en vertu des traités;

b) leur permettant de participer aux processus de mise en œuvre, de renouvellement et d'établissement de traités;

c) créant les institutions nécessaires pour participer aux processus relatifs aux traités, dans la limite de leur compétence.

2.2.14

Que chaque province crée un bureau des traités de la Couronne pour lui permettre de participer aux processus relatifs aux traités.

En ce qui concerne la création d'institutions relatives aux traités, la Commission recommande:

2.2.15

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.

2.2.16

Que les commissions des traités aient les attributions suivantes:

- les commissaires sont nommés, en nombre égal, à partir de listes préparées par les parties, avec un président indépendant qui est choisi par les personnes nommées;
- les commissions disposent d'un personnel permanent d'administration et de recherche et sont entièrement indépendantes du gouvernement et des nations autochtones et signataires de traités;
- le personnel des commissions constitue le secrétariat pour les processus relatifs aux traités;
- les services assurés par les commissions dépassent la simple facilitation; lorsque les parties ont besoin d'études techniques spécialisées, la commission a le pouvoir de retenir les services des spécialistes nécessaires;
- les commissions contrôlent et orientent la conduite des parties dans les processus relatifs aux traités afin d'assurer le respect des normes de conduite et de négociation généralement admises;
- les commissions mènent des enquêtes, effectuent des recherches et préparent des analyses et des recommandations sur les points en litige concernant les traités historiques et futurs, à la demande commune des

parties;

- les commissions supervisent et facilitent le partage des frais entre les parties;
- les commissions dispensent aux parties des services de médiation, à la demande commune des parties;
- les commissions prennent des mesures de redressement en cas d'utilisation abusive des processus;
- les commissions fournissent, à la demande des parties, un arbitrage exécutoire ou non exécutoire sur des questions particulières, ainsi que d'autres services de règlement des conflits, conformes à la nature politique des processus relatifs aux traités.

2.2.17

Que le Tribunal des traités et des terres autochtones, dont la création est recommandée par notre commission (voir le chapitre 4 du présent volume), joue un rôle de soutien dans les processus relatifs aux traités, notamment en ce qui concerne:

- a) les problèmes liés aux processus (par exemple, assurer des négociations de bonne foi);
- b) l'imposition par ordonnance de mesures de redressement provisoires;
- c) l'appel de décisions des commissions des traités concernant le financement des processus relatifs aux traités.

En ce qui concerne la promotion de l'éducation et de la sensibilisation du public, la Commission recommande:

2.2.1

Que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux offrent des programmes d'éducation du public sur les traités afin de susciter une

meilleure compréhension des concepts suivants:

a) les traités ont été conclus — et le sont encore aujourd’hui — de nation à nation, et les nations concernées continuent d’exister et doivent être respectées en tant que nation;

b) les traités historiques étaient considérés par les parties signataires comme des engagements sacrés et durables, de nature spirituelle autant que juridique;

c) les traités conclus avec les nations autochtones sont des éléments fondamentaux de la Constitution canadienne, analogues aux conditions d’union par lesquelles les provinces sont entrées dans la Confédération;

d) l’exécution des traités, y compris le respect de l’esprit et de l’objectif des traités historiques, met en cause l’honneur du Canada et son rang enviable dans le concert des nations;

e) les traités reflètent les principes sur lesquels se fonde la relation entre la Couronne et les nations autochtones qui les ont conclus ou qui les concluront à l’avenir.

Chapitre 3 — La fonction gouvernementale

En ce qui concerne l’établissement de la fonction gouvernementale autochtone, la Commission conclut:

1. Le droit à l’autodétermination existe pour tous les peuples autochtones du Canada: Premières nations, Inuit et Métis. Il procède des normes émergentes du droit international et des principes fondamentaux de moralité publique. En vertu de ce droit, les peuples autochtones sont autorisés à négocier librement les conditions de leur relation avec le Canada et à se doter des structures gouvernementales qu’ils jugent appropriées à leurs besoins.

2. Lorsqu’il est exercé par les peuples autochtones dans le contexte de la fédération canadienne, le droit à l’autodétermination ne débouche ordinairement pas sur le droit à la sécession, sauf en cas d’oppression grave ou de désintégration de l’État canadien.

3. Les peuples autochtones ne sont pas des groupes raciaux; ce sont plutôt des entités organiques politiques et culturelles. Même si les groupes autochtones contemporains sont les descendants des premiers habitants de l'Amérique du Nord, ils ont souvent des patrimoines génétiques mixtes et comptent parmi eux des individus d'ascendances diverses. En tant qu'entités politiques organiques, ils ont la capacité d'évoluer avec le temps et de se modifier.

4. Ce sont les nations autochtones, par opposition aux petites collectivités locales, qui possèdent le droit à l'autodétermination. Par nation autochtone nous entendons un nombre assez important d'autochtones qui partagent un sentiment d'identité nationale et qui constituent la population dominante d'un certain territoire ou groupe de territoires. À l'heure actuelle, il y a de 60 à 80 nations historiques au Canada, par opposition à un millier de collectivités autochtones.

5. Les caractéristiques plus précises d'une nation autochtone sont les suivantes:

- elle a un sentiment collectif d'identité nationale dont témoignent une histoire, une langue, une culture, des traditions, une conscience politique, des lois, des structures gouvernementales, une spiritualité, une ascendance et des terres natales en commun;
- elle a une taille et une capacité suffisantes pour lui permettre d'assumer et d'exercer concrètement les pouvoirs et les responsabilités découlant du droit à l'autodétermination;
- elle constitue la majeure partie de la population permanente d'un territoire ou groupe de territoires et, à l'avenir, exercera ses activités à partir d'une assise territoriale définie.

La Commission recommande par conséquent:

2.3.2

Que tous les gouvernements canadiens reconnaissent que les peuples autochtones sont des nations possédant le droit à l'auto-détermination.

En ce qui concerne la reconnaissance des nations autochtones par les gouvernements, la Commission conclut:

6. Les peuples autochtones devraient pouvoir identifier leurs propres unités nationales aux fins de l'exercice du droit à l'autodétermination. Pour posséder ce droit, il n'est pas nécessaire qu'une nation autochtone soit reconnue comme telle par le gouvernement fédéral ou par les gouvernements provinciaux. Néanmoins, dans la pratique, à moins que les autres gouvernements canadiens ne soient disposés à reconnaître l'existence de nations autochtones et à négocier avec elles, ces dernières pourraient avoir de la difficulté à exercer concrètement ce droit. Par conséquent, dans la pratique, il faudrait que les gouvernements fédéral et provinciaux reconnaissent l'existence des nations autochtones du Canada et entament avec elles des négociations sérieuses en vue de la concrétisation de leur droit à l'autodétermination.

La Commission recommande par conséquent:

2.3.3

Que le gouvernement fédéral mette en place un processus neutre et transparent pour l'identification des groupes autochtones pouvant exercer le droit à l'autodétermination en tant que nations, processus qui appliquerait les attributs suivants pour définir la nation:

a) la nation a un sentiment collectif d'identité nationale dont témoignent une histoire, une langue, une culture, des traditions, une conscience politique, des lois, des structures gouvernementales, une spiritualité, une ascendance et des terres natales en commun;

b) la nation a une taille et une capacité suffisantes pour lui permettre d'assumer et d'exercer concrètement les pouvoirs et les responsabilités découlant du droit à l'autodétermination;

c) la nation constitue la majeure partie de la population permanente d'un territoire ou groupe de territoires et, à l'avenir, exercera ses activités à partir d'une assise territoriale définie.

En ce qui concerne la compétence des gouvernements autochtones, la Commission conclut:

7. Le droit à l'autodétermination est le point de départ fondamental des initiatives autochtones en matière de fonction gouvernementale. Ce n'est toutefois pas la seule base sur laquelle peuvent reposer de telles initiatives. Le droit constitutionnel canadien reconnaît aussi aux peuples autochtones un droit inhérent à l'autonomie gouvernementale au sein du Canada. Ce droit est inhérent en ce sens qu'il tire finalement son origine de la vie et des traditions collectives de ces peuples, et non de la Couronne ou du Parlement. Plus précisément, il découle du statut originel des peuples autochtones en tant que nations indépendantes et souveraines dans les territoires qu'elles occupaient, tel qu'il a été reconnu et rendu opérant dans les multiples traités, alliances et autres relations entre ces peuples et les Couronnes française et britannique. Cette pratique généralisée a donné naissance à un ensemble de règles de droit coutumier communes aux différentes parties, qui ont finalement été intégrées dans le droit canadien.

8. Le paragraphe 35(1) de la Loi constitutionnelle de 1982 reconnaît et confirme que le droit inhérent des autochtones à l'autonomie gouvernementale est un droit ancestral et protégé par traité. Ce droit inhérent est désormais inscrit dans la Constitution canadienne, permettant ainsi aux gouvernements autochtones d'agir comme l'un des trois ordres de gouvernement distincts du Canada.

9. Le droit constitutionnel à l'autonomie gouvernementale ne supprime pas le droit à l'autodétermination et n'a pas préséance sur lui. Cependant, les peuples autochtones qui le désirent peuvent s'en prévaloir, en sus de leur droit à l'autodétermination, de leurs droits issus de traités et de tout autre droit dont ils bénéficient actuellement ou qu'ils négocieront à l'avenir. En d'autres termes, le droit constitutionnel à l'autonomie gouvernementale constitue l'une des options dont peuvent librement disposer les peuples autochtones.

10. De façon générale, la sphère de compétence autochtone inhérente visée au paragraphe 35(1) englobe toutes les questions concernant le bon gouvernement et le bien-être des peuples autochtones et leurs territoires. Cette sphère est divisée en deux secteurs: le centre et les confins.

11. Le centre de la sphère de compétence autochtone inclut toutes les questions qui sont cruciales pour la vie et le bien-être d'un peuple autochtone particulier, sa culture et son identité, qui n'ont pas d'incidences profondes sur les gouvernements voisins et qui ne font pas par ailleurs l'objet d'un intérêt fédéral ou provincial transcendant. En ce qui concerne ces questions, un groupe autochtone a le droit d'exercer ses pouvoirs et de légiférer de sa propre initiative, sans devoir conclure des ententes avec les gouvernements fédéral et provinciaux.

12. Les confins comprennent le reste de la sphère de compétence autochtone inhérente. Elle inclut notamment les questions qui ont des incidences profondes sur les gouvernements voisins ou font l'objet d'un intérêt fédéral ou provincial transcendant. Une coordination poussée est nécessaire à cet égard entre les gouvernements autochtones, fédéral et provinciaux. À notre avis, un groupe autochtone ne peut pas légiférer de sa propre initiative dans ce domaine tant que des ententes n'ont pas été conclues avec les gouvernements fédéral et provinciaux.

13. Lorsqu'un gouvernement autochtone adopte une loi portant sur une question au centre de sa compétence, cette loi prime automatiquement toute loi fédérale ou provinciale non compatible avec elle. Un gouvernement autochtone peut ainsi élargir, restreindre ou modifier le champ où s'exerce sa compétence exclusive de façon organique, en fonction des besoins et des circonstances. Si aucune loi autochtone incompatible n'occupe le champ dans un domaine central de compétence, les lois fédérales et provinciales continuent de s'appliquer conformément aux règles constitutionnelles ordinaires.

14. À titre exceptionnel, une loi fédérale peut, dans certains cas, primer une loi autochtone incompatible avec elle. Toutefois, pour qu'il puisse en être ainsi, il faut que la loi fédérale réponde au critère strict établi par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt Sparrow. En vertu de ce critère, la loi fédérale doit répondre à une nécessité impérieuse et réelle et être conforme aux responsabilités fondamentales de fiduciaire de la Couronne envers les peuples autochtones.

15. Quant aux questions situées aux confins, tout chevauchement éventuel entre les pouvoirs d'un gouvernement autochtone et celles des gouvernements fédéral et provinciaux doit être réglé par un traité ou une

entente sur l'autonomie gouvernementale. Entre autres choses, il faut préciser dans ce traité quels domaines de compétence sont exclusifs ou concurrents et, dans ce dernier cas, quelle loi aura préséance en cas de conflit. Jusqu'à la conclusion d'un tel traité, la compétence autochtone sur les questions aux confins reste en suspens et les lois émanant des gouvernements fédéral et provinciaux continuent de s'appliquer dans leurs domaines respectifs de compétence législative.

16. Un traité portant sur le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale entraîne la création de droits issus de traités aux termes du paragraphe 35(1) de la Loi constitutionnelle de 1982 et il est par le fait même constitutionnalisé. Même si une entente sur l'autonomie gouvernementale ne constitue pas, en soi, un traité, les droits qui y sont énoncés peuvent néanmoins être constitutionnalisés.

La Commission recommande par conséquent:

2.3.4

Que tous les gouvernements au Canada reconnaissent que le droit inhérent des autochtones à l'autonomie gouvernementale possède les caractéristiques suivantes:

- a) c'est un droit existant — ancestral et issu de traités —, reconnu et confirmé au paragraphe 35(1) de la Loi constitutionnelle de 1982;
- b) il émane des peuples et des nations autochtones en tant qu'entités politiques et culturelles;
- c) il découle du statut souverain et indépendant que possédaient les peuples et les nations autochtones avant l'arrivée des Européens et du fait que les peuples autochtones possédaient alors leurs propres territoires, régimes politiques et droit coutumier;
- d) le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale est dans une large mesure à l'abri de toute intervention législative fédérale et provinciale, sauf dans le cas où une loi fédérale peut se justifier à la lumière d'un critère constitutionnel strict.

2.3.5

Que tous les gouvernements au Canada reconnaissent que la sphère du droit inhérent des autochtones à l'autonomie gouvernementale:

a) englobe toutes les questions reliées au bon gouvernement et au bien-être des peuples autochtones et à leurs territoires;

b) est divisée en deux parties:

- le centre de la sphère, qui comprend toutes les questions qui sont cruciales pour la vie et le bien-être d'un peuple autochtone particulier, sa culture et son identité, qui n'ont pas d'incidences profondes sur les gouvernements voisins et qui ne font pas par ailleurs l'objet d'un intérêt fédéral ou provincial transcendant;
- les confins de la sphère, qui comprend les autres questions.

2.3.6

Que tous les gouvernements au Canada reconnaissent:

a) pour les questions au centre de leur sphère de compétence, que les peuples autochtones peuvent, en principe, exercer leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale de leur propre initiative sans devoir conclure des ententes avec les gouvernements fédéral et provinciaux, même s'il serait éminemment souhaitable qu'ils négocient de telles ententes avec les autres gouvernements à des fins de reconnaissance réciproque et pour prévenir d'éventuels litiges;

b) pour les questions aux confins de leur sphère de compétence, que des ententes devraient être négociées avec les autres gouvernements afin de mettre en œuvre et de particulariser ce droit inhérent d'une façon adaptée au contexte et à la question faisant l'objet des négociations.

En ce qui concerne le droit à l'autonomie gouvernementale, dévolu aux nations autochtones, la Commission conclut:

18. Le droit constitutionnel à l'autonomie gouvernementale est dévolu à l'ensemble des personnes qui composent la nation autochtone et non pas aux collectivités locales en tant que telles. Seules les nations peuvent exercer la gamme des pouvoirs gouvernementaux qui forment le centre de la sphère de compétence autochtone et seules les nations sont habilitées à conclure des traités d'autonomie gouvernementale portant sur les questions aux confins de la compétence. Néanmoins, les collectivités locales autochtones peuvent se prévaloir de pouvoirs gouvernementaux inhérents si elles se regroupent pour former des unités nationales et approuvent une constitution répartissant les pouvoirs entre les paliers national et local.

La Commission recommande par conséquent:

2.3.7

Que tous les gouvernements au Canada reconnaissent que le droit à l'autonomie gouvernementale est dévolu aux nations autochtones plutôt qu'aux petites collectivités locales.

2.3.13

Que tous les gouvernements au Canada soutiennent les peuples autochtones dans leur désir d'exercer des formes de compétence territoriale et communautaire et qu'ils coopèrent avec eux et les aident à atteindre ces objectifs au moyen d'ententes d'autonomie gouvernementale.

2.3.14

Que, lorsqu'ils établiront et organiseront leurs gouvernements, les peuples autochtones examinent les trois modèles de gouvernement autochtone — le gouvernement fondé sur la nation, le gouvernement populaire et le gouvernement fondé sur une communauté d'intérêts — en tenant compte du fait que ces modèles peuvent être modifiés en fonction des aspirations, des coutumes, de la culture, des traditions et des valeurs de chacun.

2.3.15

Que, lorsque des autochtones établissent un gouvernement fondé sur la nation ou un gouvernement populaire, il soit convenu que leurs lois

s'appliquent à tous les habitants du territoire relevant de la compétence du gouvernement, à moins que celui-ci n'en décide autrement.

2.3.16

Lorsque des autochtones décident d'établir un gouvernement fondé sur la nation:

- a) que les droits et les intérêts des habitants du territoire de la nation qui n'en sont pas citoyens ni membres soient protégés;
- b) que cette protection soit assurée grâce à une certaine représentation au sein des structures et des processus décisionnels de la nation.

En ce qui concerne les peuples autochtones et la citoyenneté, la Commission conclut:

19. Aux termes de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982, une nation autochtone a le droit de déterminer qui fait partie de la nation, en tant que membre et citoyen. Toutefois, ce droit est assujéti à deux restrictions de base. Premièrement, il ne peut pas s'exercer d'une façon qui effectue une discrimination entre les hommes et les femmes. Deuxièmement, il ne peut pas exiger un niveau minimal de pureté de sang comme condition préalable générale à la citoyenneté. Les nations autochtones modernes, comme les autres nations du monde d'aujourd'hui, représentent un mélange de patrimoines génétiques. Leur identité tient à leur vie collective, leur histoire, leur ascendance, leur culture, leurs valeurs, leurs traditions et leurs liens avec la terre, plutôt qu'à leur race en tant que telle.

La Commission recommande par conséquent:

2.3.8

Que le gouvernement du Canada reconnaisse que les autochtones du Canada bénéficient d'une forme particulière de double citoyenneté, en tant que citoyens d'une nation autochtone et citoyens du Canada.

2.3.9

Que le gouvernement du Canada prenne des mesures pour faire en sorte que les passeports canadiens des citoyens autochtones

- a) reconnaissent explicitement cette double citoyenneté;
- b) indiquent de quelle nation autochtone un autochtone est citoyen.

2.3.10

Que les nations autochtones, lorsqu'elles exercent leur droit de déterminer leurs conditions de citoyenneté et lorsqu'elles établissent des règles et des modalités à cette fin, adoptent des critères de citoyenneté:

- a) respectant les termes du paragraphe 35(4) de la Loi constitutionnelle de 1982;
- b) reflétant la conception selon laquelle les nations autochtones sont des entités politiques et culturelles et non des groupes raciaux et, par conséquent, n'exigeant pas un niveau minimal de pureté de sang comme condition préalable générale à la détermination de la citoyenneté;
- c) pouvant inclure des éléments tels que l'auto-identification, l'acceptation par la collectivité ou la nation, les connaissances culturelles et linguistiques, le mariage, l'adoption, la résidence, le lieu de naissance, l'affiliation et l'ascendance comme façons de déterminer la citoyenneté.

2.3.11

Que, dans le cadre de leurs règles sur la citoyenneté, les nations autochtones établissent des mécanismes de règlement des litiges portant sur les règles de citoyenneté de la nation en général ou, plus précisément, sur les demandes individuelles; ces mécanismes doivent être:

- a) caractérisés par l'équité, la transparence et l'impartialité;
- b) structurés de façon à être indépendants de tout organe décisionnel central du gouvernement autochtone;

c) administrés en conformité avec la Charte canadienne des droits et libertés et les normes et critères internationaux concernant les droits de la personne.

En ce qui concerne les gouvernements autochtones en tant que l'un des trois ordres distincts de gouvernement au Canada, la Commission conclut:

20. L'adoption de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 a eu des conséquences importantes. Il sert à confirmer le statut des peuples autochtones comme partenaires égaux au sein des structures fédérales complexes du Canada. Il constitue le fondement de la reconnaissance des gouvernements autochtones comme formant l'un des trois ordres de gouvernement distincts du Canada: autochtones, fédéral et provinciaux. Chacun de ces gouvernements est souverain à l'intérieur de sa sphère de compétence et détient ses pouvoirs en vertu de son statut inhérent ou constitutionnel plutôt que par délégation. Tous partagent les pouvoirs souverains du Canada dans leur ensemble, ces pouvoirs représentant la mise en commun des souverainetés existantes.

21. Les peuples autochtones entretiennent également avec la Couronne une relation spéciale que les tribunaux ont décrite comme sui generis ou unique. Cette relation trouve son origine dans les traités et les autres liens mis en place au fil des siècles ainsi que dans les coutumes et les règles de droit intersociétales qui en constituent le fondement. En vertu de cette relation, la Couronne agit comme protectrice de la souveraineté des autochtones à l'intérieur du Canada et comme garante de leurs droits ancestraux et issus de traités. Cette relation de fiduciaire est un aspect fondamental de la Constitution du Canada.

22. Néanmoins, un processus offrant aux peuples autochtones la possibilité de restructurer les institutions gouvernementales existantes et de participer à la fédération canadienne en tant que partenaires à des conditions librement acceptées par eux est une profonde nécessité. En d'autres termes, le droit existant à l'autonomie gouvernementale consacré à l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 ne remplace pas un processus juste permettant l'exercice du droit fondamental à l'autodétermination au moyen de traités librement négociés entre les nations autochtones et la Couronne.

La Commission recommande par conséquent:

2.3.12

Que tous les gouvernements au Canada reconnaissent:

a) que l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 constitue le fondement d'un ordre de gouvernement autochtone coexistant aux côtés des ordres de gouvernement fédéral et provincial dans le cadre du Canada;

b) que chaque ordre de gouvernement agit à l'intérieur de sa propre sphère de souveraineté, définie par la Constitution canadienne, et exerce ses pouvoirs à l'intérieur d'une sphère de compétence comprenant des domaines sur lesquels ils ont à la fois des pouvoirs concurrents et exclusifs.

En ce qui concerne les gouvernements autochtones et la Charte canadienne des droits et libertés, la Commission conclut:

17. La Charte canadienne des droits et libertés s'applique aux gouvernements autochtones et régit leurs rapports avec les personnes qui relèvent de leur compétence. Toutefois, aux termes de l'article 25, une certaine souplesse doit présider à son interprétation pour tenir compte des philosophies, des traditions et des pratiques culturelles propres aux peuples autochtones. En outre, aux termes de l'article 33, les nations autochtones peuvent adopter des clauses dérogatoires suspendant l'effet de certains articles de la Charte pendant une période déterminée. L'article 28 et le paragraphe 35(4) de la Loi constitutionnelle de 1982 garantissent néanmoins aux autochtones de l'un ou l'autre sexe l'égalité d'accès, dans tous les cas, au droit inhérent à l'autonomie gouvernementale ainsi qu'un traitement égal de la part de leurs gouvernements.

En ce qui concerne le financement des gouvernements autochtones, la Commission recommande:

2.3.17

Que les gouvernements autochtones établis dans le cadre d'une relation renouvelée disposent d'arrangements financiers fondamentalement nouveaux, qui ne soient pas une adaptation ni une modification des

arrangements financiers qui existent pour les gouvernements de bande, au sens de la Loi sur les Indiens.

2.3.18

Que les mécanismes de financement utilisés pour la péréquation ne soient pas basés uniquement sur la capacité de générer des revenus, mais tiennent compte également des différences qui existent dans les besoins en matière de dépenses des gouvernements autochtones qu'ils doivent aider, comme c'est le cas des arrangements financiers actuels avec les gouvernements territoriaux, et que les efforts déployés par les gouvernements autochtones sur le plan fiscal soient pris en compte dans les arrangements financiers en question.

2.3.19

Que les arrangements financiers apportent une plus grande autonomie financière aux gouvernements autochtones en leur facilitant l'accès à des sources de revenus qui leur soient propres, au moyen d'une redistribution juste et équitable des terres et des ressources aux peuples autochtones et en reconnaissance du droit des gouvernements autochtones d'instaurer leur propre régime fiscal.

2.3.20

Que les citoyens autochtones vivant sur leur territoire paient de l'impôt sur le revenu personnel à leur gouvernement autochtone; que les citoyens autochtones vivant à l'extérieur du territoire continuent de payer les impôts au gouvernement fédéral et au gouvernement provincial concerné; que, dans le cas des non-autochtones résidant sur un territoire autochtone, l'une des possibilités suivantes soit retenue:

a) tous les impôts sur le revenu personnel sont versés au gouvernement autochtone, pour autant que le taux d'imposition appliqué ne crée pas un paradis fiscal pour les non-autochtones;

b) tous les impôts sur le revenu personnel sont payés au gouvernement autochtone, la différence entre l'impôt sur le revenu autochtone et l'impôt fédéral et provincial sur le revenu allant au gouvernement fédéral (ce qui

constitue en fait un abattement sur les impôts payés au gouvernement autochtone);

c) l'impôt provincial sur le revenu est versé au gouvernement autochtone et l'impôt fédéral sur le revenu au gouvernement fédéral lorsque le gouvernement autochtone décide d'adopter le taux d'imposition fédéral-provincial existant.

2.3.21

Que les gouvernements autochtones remboursent aux gouvernements provinciaux les services que ces derniers continuent de leur fournir, ce qui éviterait à leurs résidents de devoir payer des impôts provinciaux.

2.3.22

Que les résidents non autochtones bénéficient d'une représentation réelle dans les processus décisionnels des gouvernements autochtones fondés sur la nation.

2.3.23

Que les revenus découlant du règlement de revendications particulières ne soient pas assimilés à une source de financement direct pour les gouvernements autochtones et qu'ils n'entrent donc pas dans le calcul des transferts financiers comme étant des fonds propres.

2.3.24

Que les versements octroyés en règlement de revendications territoriales globales ou en reconnaissance de droits territoriaux issus de traités ne soient pas assimilés à une source de financement direct pour les gouvernements autochtones.

2.3.25

Que les revenus tirés par un gouvernement autochtone — directement ou par l'entremise d'une société de placement créée à cette fin — du

placement des versements octroyés à titre d'un règlement financier soient traités comme des recettes propres pour le calcul des transferts financiers sauf s'ils servent à rembourser des fonds avancés pour financer les négociations, à compenser les effets de l'inflation sur les montants versés pour préserver la valeur du principal, ou encore à financer des œuvres de bienfaisance ou des travaux d'intérêt public.

2.3.26

Que les gouvernements fédéral et provinciaux négocient avec les organismes autochtones nationaux:

- a) un cadre directeur pancanadien qui régira la relation financière entre les trois ordres de gouvernement;
- b) des arrangements financiers transitoires à l'intention des nations autochtones qui sont officiellement reconnues et qui commencent à se gouverner dans les domaines centraux de leur sphère de compétence sur les territoires autochtones existants.

En ce qui concerne le cadre juridique pour la reconnaissance des gouvernements autochtones, la Commission recommande:

2.3.27

Que le Parlement du Canada adopte une loi sur la reconnaissance et le gouvernement des nations autochtones:

- a) afin d'établir le processus par lequel le gouvernement du Canada reconnaîtra formellement l'accession d'un ou de plusieurs groupes autochtones au rang de nation et sa compétence à exercer, en tant que gouvernement autochtone, les pouvoirs procédant de son autonomie gouvernementale inhérente;
- b) afin de définir les critères qui régiront la reconnaissance des nations autochtones, notamment:
 - i) la preuve que les communautés concernées ont une langue, une histoire et une culture communes, qu'elles désirent s'associer et qu'elles sont

suffisamment importantes pour exercer un mandat large d'autonomie gouvernementale;

ii) la preuve qu'un processus équitable et transparent a été appliqué pour obtenir des citoyens et des communautés membres leur accord à la demande de reconnaissance de la nation;

iii) la rédaction d'un code de citoyenneté qui soit conforme aux normes internationales en matière de droits de la personne et à la Charte canadienne des droits et libertés;

iv) la preuve qu'un mécanisme d'appel impartial a été mis sur pied par la nation pour trancher les différends sur l'admissibilité à la citoyenneté;

v) la preuve qu'une loi fondamentale ou une constitution a été rédigée à la suite d'une large consultation menée auprès des citoyens;

vi) la preuve que tous les citoyens de la nation ont eu la possibilité de se prononcer sur la ratification de la Constitution proposée grâce à un processus équitable de consultation;

c) afin d'y autoriser la création, sous l'égide du Tribunal des traités et des terres autochtones qui est proposé, de comités de reconnaissance chargés d'informer le gouvernement du Canada si tel groupe satisfait aux critères de reconnaissance;

d) afin de permettre au gouvernement fédéral de renoncer à la compétence législative que lui confère le paragraphe 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1982 pour ce qui est des pouvoirs centraux dont les nations autochtones estiment avoir besoin, et de préciser quels domaines de compétence fédérale additionnels le Parlement du Canada est disposé à reconnaître comme des pouvoirs centraux devant être exercés par les gouvernements autochtones;

e) afin de fournir des ressources financières complémentaires aux nations autochtones pour qu'elles puissent exercer des pouvoirs gouvernementaux élargis sur une population plus nombreuse entre le moment de leur reconnaissance et la conclusion ou la confirmation de traités généraux.

En ce qui concerne la création d'un accord-cadre pancanadien pour guider les négociations de traités, la Commission recommande:

2.3.28

Que le gouvernement du Canada convoque une rencontre des premiers ministres, des dirigeants territoriaux et des leaders autochtones pour créer un organe chargé de rédiger un accord-cadre pancanadien. Cet accord aura pour objet d'établir des orientations et des principes communs pour faciliter la négociation des traités avec les nations autochtones reconnues. Cet organe devra être habilité à conclure des accords:

- a) sur le champ de la compétence pouvant être exercée par les nations autochtones et sur l'application de la règle de la primauté dans le cas de compétence concurrente;
- b) sur les arrangements destinés à financer les activités des gouvernements autochtones et les services qu'ils fourniront à leurs citoyens;
- c) sur les principes qui régiront l'allocation des terres et des ressources aux nations autochtones et sur la compétence mixte sur les terres partagées avec d'autres gouvernements;
- d) sur les principes qui guideront la négociation de mesures de redressement provisoires devant régir l'exploitation des territoires visés par des revendications avant la conclusion de traités;
- e) à titre provisoire, sur les pouvoirs centraux dont les gouvernements canadiens sont disposés à admettre l'exercice par les nations autochtones une fois qu'elles auront été reconnues, mais avant la renégociation des traités.

En ce qui concerne la réédification des nations autochtones et la restauration de leur identité nationale, la Commission recommande:

2.3.29

Que les peuples autochtones élaborent et mettent en œuvre leurs propres stratégies pour rebâtir les nations autochtones et restaurer leur identité nationale; ces stratégies pourront:

a) comprendre des processus de revitalisation et de guérison culturelles;

b) comprendre des processus politiques visant l'établissement d'un consensus sur les éléments de base de la nation autochtone et ses structures politiques;

c) être mises en œuvre par des collectivités particulières et par plusieurs collectivités appartenant à la même nation autochtone.

2.3.30

Que le gouvernement fédéral, de concert avec les organisations autochtones nationales, établisse un centre pour la transition vers le gouvernement autochtone, dont le mandat serait:

a) d'examiner, d'élaborer et de coordonner avec d'autres établissements des initiatives et des études pour aider les peuples autochtones tout au long de la transition vers l'autonomie gouvernementale autochtone sur des questions comme les codes de citoyenneté, les constitutions, les institutions gouvernementales, ainsi que les processus visant à rebâtir les nations et à assurer la participation des citoyens;

b) de concevoir et d'offrir, par les moyens appropriés, des programmes de formation et d'acquisition de nouvelles compétences pour les dirigeants communautaires, les animateurs communautaires et les travailleurs sur le terrain, ainsi que les groupes communautaires chargés d'animer les processus visant à rebâtir les nations autochtones;

c) de faciliter l'échange d'informations et les rapports entre les animateurs communautaires, les dirigeants communautaires et les autres personnes et groupes qui participent aux processus visant à rebâtir les nations autochtones.

2.3.31

Que le gouvernement fédéral accorde au centre des fonds de fonctionnement ainsi que les ressources financières nécessaires à la recherche, à la conception et à la mise en œuvre de programmes destinés à faciliter la transition vers l'autonomie gouvernementale, cet engagement financier devant s'échelonner sur cinq ans et être renouvelable pour cinq autres années.

2.3.32

Que le centre soit dirigé par un conseil d'administration majoritairement autochtone, les postes d'administrateurs étant attribués à des organisations représentant les peuples et les gouvernements autochtones, au gouvernement fédéral, et aux institutions et organisations affiliées au centre.

2.3.33

Que, dans toutes les régions du Canada, les universités, les établissements d'enseignement postsecondaire, les instituts de recherche et d'autres organisations lancent, de concert avec le centre, des programmes, projets et autres activités pour aider les peuples autochtones tout au long de leur transition vers l'autonomie gouvernementale.

2.3.34

Que le centre pour la transition vers le gouvernement autochtone aide les nations autochtones à créer leurs propres constitutions en favorisant, en coordonnant et en finançant, selon les besoins, les institutions associées et les organisations dont les activités consistent:

a) à fournir des services de soutien professionnel, technique et consultatif dans les domaines clés du développement constitutionnel autochtone, notamment:

- la citoyenneté et l'appartenance à la nation
- les institutions et les dirigeants politiques

- les processus de prise de décisions
- la définition du territoire;

b) à fournir des programmes de formation aux dirigeants et au personnel des structures politiques des nations autochtones qui participent de près à l'organisation, à la coordination, à la gestion et à la promotion des processus visant à se doter d'une constitution;

c) à aider les nations autochtones à concevoir et à mettre en œuvre des stratégies d'éducation et de consultation communautaires;

d) à aider les nations autochtones à préparer, à organiser et à tenir des référendums à l'échelle de la nation sur leur constitution;

e) à favoriser l'échange d'informations entre les nations autochtones sur les processus et les expériences en matière d'élaboration d'une constitution.

2.3.35

Que le centre pour la transition vers le gouvernement autochtone favorise, coordonne et finance, selon les besoins, et en collaboration avec des institutions et organisations associées, des initiatives de ce genre:

a) programmes spéciaux de formation à l'intention des négociateurs autochtones, afin d'accroître leurs capacités de négociation et leur connaissance des questions sur lesquelles porteront les négociations;

b) programmes de formation de courte durée à l'intention des dirigeants des gouvernements autochtones, afin:

- d'accroître leurs capacités de négociation;
- d'accroître leur capacité d'appuyer et de mandater des négociateurs, ainsi que de soutenir les négociations et les stratégies d'éducation, de consultation et de communication à l'échelle de la nation.

2.3.36

Qu'au début de la planification des accords sur l'autonomie gouvernementale, qu'il s'agisse de traités ou d'autres types d'accords, des dispositions soient rédigées afin:

a) de reconnaître l'éducation et la formation comme un élément crucial de la transition vers le gouvernement autochtone et d'amorcer ces activités bien avant que l'autonomie gouvernementale ne devienne réalité;

b) de transférer des ressources pour soutenir la conception, l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies en matière d'éducation et de formation.

2.3.37

Que, pour aider les nations autochtones à développer leur capacité de se gouverner, le centre pour la transition vers le gouvernement autochtone favorise, coordonne et finance, selon les besoins et en collaboration avec les établissements d'enseignement affiliés, des programmes destinés:

- à favoriser et à appuyer l'excellence en gestion;
- à refléter les traditions autochtones;
- à accroître les compétences en gestion dans les domaines cruciaux pour les activités et les responsabilités des gouvernements autochtones.

2.3.38

Que soit créé un programme de partenariat visant à jumeler des gouvernements autochtones et des gouvernements canadiens dont la taille ou la portée des activités sont semblables.

En ce qui concerne la responsabilisation des gouvernements, la Commission recommande:

2.3.39

Que les gouvernements autochtones élaborent et mettent en œuvre des stratégies relatives à la reddition de comptes et à la responsabilité pour

maintenir l'intégrité du gouvernement et la confiance du public dans les dirigeants gouvernementaux, les titulaires de charge publique et les administrations publiques.

2.3.40

Que les gouvernements autochtones prennent les mesures suivantes en matière de reddition de comptes:

- a) adopter des codes de conduite pour les titulaires de charge publique;
- b) adopter des lois, des politiques ou des lignes directrices sur les conflits d'intérêts;
- c) établir des structures ou des organismes indépendants chargés de défendre et de promouvoir l'intérêt public et l'intégrité des gouvernements autochtones;
- d) établir des mécanismes généraux de reddition de comptes afin d'assurer une compréhension généralisée et continue des buts, priorités, procédures et activités des gouvernements, ainsi que des processus de prise de décisions et des systèmes d'information.

2.3.41

Que, dans la mesure jugée pertinente par les autochtones concernés, les stratégies relatives à la reddition de comptes et à la responsabilité des gouvernements autochtones reflètent les coutumes, les traditions et les valeurs autochtones et s'appuient sur elles.

En ce qui concerne la collecte de données et les systèmes de gestion de l'information, la Commission recommande:

2.3.42

Que Statistique Canada prenne les mesures suivantes pour améliorer sa collecte de données:

a) poursuivre ses consultations avec les gouvernements et les organisations autochtones afin de mieux comprendre leurs besoins en matière de données;

b) créer un comité consultatif autochtone externe, comprenant suffisamment de représentants d'organisations autochtones nationales et d'autres spécialistes autochtones pour discuter:

- des besoins en données statistiques des autochtones;
- de la conception et de la réalisation d'enquêtes en vue de recueillir des données sur les peuples autochtones;

c) continuer l'enquête postcensitaire auprès des autochtones et s'assurer qu'elle devienne un outil habituel de collecte de données à Statistique Canada;

d) s'assurer que les futurs recensements renfermeront tous des questions pertinentes, afin de permettre une enquête postcensitaire auprès des autochtones;

e) compte tenu du nombre élevé d'autochtones qui vivent dans des régions urbaines et rurales à l'extérieur des réserves, élargir l'échantillon de la population hors réserve, afin de pouvoir obtenir le profil statistique d'un plus grand nombre de collectivités qu'en 1991;

f) veiller à ce que les questions soient acceptables pour les autochtones et permettent d'obtenir plus facilement l'information voulue concernant les besoins des formes naissantes de gouvernement autochtone;

g) sonder un échantillon représentatif d'autochtones dans les enquêtes postcensitaires;

h) inclure les établissements métis de l'Alberta dans le système de codage géographique standard de Statistique Canada, en donnant à chacune des collectivités le statut de subdivision de recensement;

i) examiner la situation d'autres collectivités du Moyen Nord, qui ne sont pas des réserves indiennes ni des établissements sur les terres de la Couronne,

pour déterminer si elles devraient être signalées comme étant des régions spéciales dans la base de données sur le recensement;

j) envisager d'attribuer un identificateur de nation aux réserves indiennes et aux établissements dans les dossiers géographiques, afin que les données relatives à ces collectivités soient regroupées d'après l'appartenance à la nation et que les individus puissent être identifiés selon leur nation.

2.3.43

Que le gouvernement fédéral prenne les mesures suivantes dans les recensements futurs:

a) maintenir sa politique visant à conclure des ententes bilatérales avec des gouvernements autochtones représentatifs et leurs collectivités, selon le cas, pour la réalisation des prochains recensements et enquêtes postcensitaires;

b) compte tenu des questions soulevées dans le présent rapport et de la nécessité d'obtenir de l'information détaillée et exacte sur les peuples autochtones, infirmer la décision de ne pas mener d'enquête postcensitaire dans le cadre du recensement de 1996;

c) déployer des efforts spéciaux pour conclure des ententes dans les régions du Canada où la participation au recensement de 1991 a été faible.

2.3.44

Que les gouvernements mettent sur pied des systèmes de gestion de l'information en vue d'appuyer l'autonomie gouvernementale comprenant:

a) un soutien financier pour les technologies et l'équipement, proportionnel à l'ampleur des activités du gouvernement autochtone;

b) des programmes de formation et de perfectionnement, notamment des stages et des échanges de professionnels avec Statistique Canada, afin de favoriser la compatibilité entre les systèmes des gouvernements autochtones et ceux de Statistique Canada.

En ce qui concerne la restructuration des institutions fédérales, la Commission recommande:

2.3.45

Que le gouvernement du Canada dépose une loi visant à dissoudre le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et à le remplacer par deux nouveaux ministères: le ministère des Relations avec les autochtones et le ministère des Services aux Indiens et aux Inuit.

2.3.46

Que le Premier ministre crée un nouveau poste de ministre principal au sein du Cabinet, soit celui de ministre des Relations avec les autochtones, qui serait chargé:

- d'orienter l'ensemble des mesures fédérales requises pour établir la nouvelle relation fédérale-autochtone, qui est au cœur des recommandations de la Commission;
- de répartir entre les différents services de l'appareil gouvernemental les crédits du budget global du gouvernement fédéral pour les dépenses autochtones;
- de guider les activités du négociateur en chef de la Couronne, responsable de la négociation de traités, d'ententes touchant les revendications territoriales et d'accords d'autonomie gouvernementale.

2.3.47

Que le Premier ministre nomme un nouveau ministre des Services aux Indiens et aux Inuit:

- qui exercerait ses fonctions sous la direction du ministre des Relations avec les autochtones pour les questions financières et la formulation des politiques;
- qui serait responsable de remplir les autres obligations du gouvernement

envers les Indiens inscrits, les collectivités des réserves régies par la Loi sur les Indiens et les Inuit.

2.3.48

Que le Premier ministre crée un nouveau comité permanent du Cabinet chargé des relations avec les autochtones:

- qui serait présidé par le ministre des Relations avec les autochtones;
- constituerait un organe de délibération au sein du Cabinet sur ses responsabilités collectives relativement aux questions autochtones;
- qui représenterait le Cabinet dans les initiatives de planification commune avec les nations autochtones et leurs gouvernements.

2.3.49

Que le gouvernement du Canada fasse un grand effort pour embaucher des employés autochtones qualifiés qui exerceraient des fonctions importantes au sein:

- des deux nouveaux ministères;
- d'autres ministères fédéraux responsables de politiques sectorielles ou de programmes précis touchant les peuples autochtones;
- des organismes centraux du gouvernement.

2.3.50

Que le gouvernement du Canada apporte les changements proposés dans l'année qui suit la publication du présent rapport, indiquant clairement par là que non seulement il entend réformer sa relation fondamentale avec les peuples autochtones, mais aussi qu'il prend des mesures concrètes en ce sens.

2.3.51

Que le gouvernement fédéral, à la suite de consultations étendues avec les peuples autochtones, crée un Parlement autochtone dont la principale fonction serait de conseiller la Chambre des communes et le Sénat sur toute mesure législative et question constitutionnelle touchant les peuples autochtones.

2.3.52

Que le Parlement autochtone soit mis sur pied en suivant les modalités que voici:

a) le gouvernement fédéral, en collaboration avec les représentants des organisations autochtones nationales, mènerait des consultations en vue de créer un Parlement autochtone; les décisions importantes concernant la conception, la structure et les fonctions du Parlement appartiendraient aux représentants des peuples autochtones;

b) après entente entre les parties, un projet de loi serait déposé devant le Parlement du Canada avant les prochaines élections fédérales, sous le régime du paragraphe 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867, en vue de créer un Parlement autochtone.

2.3.53

a) Que les parlementaires autochtones soient élus par leur nation ou leur peuple;

b) que les élections au Parlement autochtone coïncident avec les élections fédérales afin d'encourager les autochtones à y participer et d'accroître la légitimité du processus.

2.3.54

Que le recensement des électeurs autochtones se fasse en même temps que le recensement de la population générale en prévision des prochaines élections fédérales.

En ce qui concerne les responsabilités internationales du Canada

relativement aux peuples autochtones, la Commission recommande:

2.3.1

Que le gouvernement du Canada prenne les mesures suivantes:

a) édicter une loi reconnaissant les obligations qu'il a contractées en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de la personne dont il est signataire, pour peu que ces obligations se rapportent aux peuples autochtones du Canada;

b) reconnaître que sa relation fiduciaire avec les peuples autochtones l'oblige à édicter une loi qui leur donne un recours devant les tribunaux canadiens en cas de manquement à ses engagements internationaux envers eux;

c) prévoir expressément dans une telle loi que les instruments internationaux relatifs aux droits de la personne peuvent être invoqués devant les tribunaux canadiens pour aider à l'interprétation de la Charte canadienne des droits et libertés et d'autres lois canadiennes touchant les peuples autochtones;

d) entamer des consultations avec les gouvernements provinciaux en vue de ratifier et de mettre en application la Convention no 169 de l'Organisation internationale du Travail sur les peuples indigènes et tribaux, qui est entrée en vigueur en 1991;

e) appuyer le projet de déclaration sur les droits des peuples autochtones, de 1993, actuellement à l'étude aux Nations Unies;

f) entreprendre immédiatement des préparatifs, de concert avec les peuples autochtones, pour célébrer la Décennie internationale des populations autochtones et, dans ce cadre, lancer un programme d'échanges internationaux entre les peuples autochtones du Canada et d'ailleurs.

Chapitre 4 — Les terres et les ressources

En ce qui concerne les principes et les politiques régissant la négociation d'une assise territoriale pour chacune des nations autochtones, la

Commission recommande:

2.4.1

Que la politique fédérale et tous les processus relatifs aux traités (établissement, mise en œuvre et renouvellement) soient conformes aux principes généraux suivants:

a) le titre ancestral constitue un intérêt foncier dans le territoire qui englobe toute une gamme de droits relatifs aux terres et aux ressources;

b) le titre ancestral est reconnu et confirmé au paragraphe 35(1) de la Loi constitutionnelle de 1982;

c) la Couronne a une obligation spéciale de fiduciaire de protéger les intérêts des autochtones, y compris leur titre ancestral;

d) la Couronne a l'obligation de protéger l'exercice des droits ancestraux relatifs aux terres et aux ressources sur lesquels reposent les économies autochtones ainsi que la vie culturelle et spirituelle des peuples autochtones;

e) la Couronne a l'obligation de concilier les intérêts de la société en général avec le titre ancestral;

f) les questions relatives aux terres et aux ressources doivent être discutées dans le cadre de négociations sur l'autonomie gouvernementale;

g) les droits ancestraux reconnus par un accord, y compris le droit à l'autonomie gouvernementale, sont des «droits issus de traités» au sens où l'entend le paragraphe 35(1) de la Loi constitutionnelle de 1982;

h) les négociations entre les parties visent la conclusion d'ententes reconnaissant le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale;

i) l'extinction générale des droits ancestraux sur le territoire ne doit pas être exigée en échange d'autres droits ou avantages concédés dans le cadre d'une entente;

j) l'extinction partielle des droits ancestraux sur le territoire ne doit pas être une condition préalable aux négociations et ne doit être convenue par les parties qu'après une analyse attentive et exhaustive des autres possibilités et qu'avec le consentement clair et non contraint de la partie autochtone;

k) les ententes doivent faire l'objet d'un examen et d'un renouvellement périodiques;

l) les ententes doivent comporter des mécanismes de résolution des différends adaptés à la situation des parties;

m) les ententes doivent prévoir des accords intergouvernementaux visant à harmoniser l'exercice des pouvoirs gouvernementaux fédéraux, provinciaux, territoriaux et autochtones sans qu'aucune de ces autorités ne soit limitée indûment dans l'exercice de ses pouvoirs.

2.4.2

Que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux accordent aux nations autochtones, à la suite de négociations, une assise territoriale capable, par sa superficie et sa qualité, de favoriser l'autonomie économique, culturelle et politique des autochtones.

2.4.3

Que les négociations aient pour but de faire en sorte que les nations autochtones disposent, à l'intérieur de leurs territoires traditionnels:

a) de l'accès exclusif ou préférentiel à certaines ressources renouvelables et non renouvelables, y compris l'eau, ou à une portion garantie de ces ressources;

b) d'une portion garantie des revenus provenant de l'exploitation des ressources;

c) de garanties préférentielles ou de priorités dûment précisées à l'égard des avantages et des débouchés économiques découlant des projets de mise en valeur des ressources (p. ex. ensembles d'avantages consentis à

une collectivité, droits de préemption).

2.4.4

Que les nations autochtones bénéficient, à la suite de négociations, en plus de nouvelles terres, de transferts financiers calculés sur la base des deux critères suivants:

a) les besoins en matière de développement (crédits permettant à la nation de répondre à ses besoins futurs, en particulier dans le domaine du développement économique et communautaire);

b) la compensation (dédommagement partiel de l'exploitation passée et présente du territoire traditionnel de la nation, y compris l'extraction des ressources et la perturbation du mode de subsistance autochtone).

2.4.5

Que les négociations portant sur la superficie et la qualité des terres supplémentaires et l'accès aux ressources prennent en compte:

a) la taille du territoire que la nation autochtone avait traditionnellement occupé, contrôlé et utilisé et dont elle avait la jouissance;

b) la nature et le type des ressources renouvelables et non renouvelables, notamment l'eau, auxquelles la nation autochtone avait traditionnellement eu accès et qu'elle avait utilisées;

c) la population autochtone actuelle et prévue;

d) les besoins économiques actuels et prévus de la population;

e) les besoins culturels actuels et prévus de la population;

f) la superficie des terres de réserve ou des terres accordées par règlement actuellement détenues par la nation autochtone;

g) la productivité et la valeur des terres et des ressources et le niveau

probable de rendement de leur exploitation dans un but donné;

h) la superficie des terres de la Couronne disponibles dans la région visée par le traité;

i) la nature et l'étendue des intérêts appartenant à des tiers.

2.4.6

Que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux respectent les principes suivants dans le cadre des négociations sur le choix des terres:

a) aucune restriction inutile ou arbitraire ne sera imposée, par exemple:

i) l'exclusion des côtes, rives, cours d'eau (y compris les zones maritimes), les emplacements éventuels de barrages hydroélectriques ou les zones riches en ressources;

ii) des limites arbitraires quant à la taille, la configuration ou la contiguïté des terres;

iii) des limites arbitraires quant à la capacité de la nation autochtone d'acheter des terres en vue d'agrandir son territoire;

b) des terres supplémentaires seront accordées à même les terres de la Couronne dans le territoire en question;

c) lorsque les parties tentent de renouveler un traité historique, le choix des terres ne devrait pas se limiter aux frontières existantes définies par traité (p. ex. les descriptions des bornes et limites contenues dans les traités numérotés postérieurs à la Confédération);

d) les frontières provinciales ou territoriales ne devront pas indûment entraver les négociations sur le choix des terres;

e) lorsque les terres de la Couronne ne sont pas suffisantes, des crédits seront accordés afin de permettre à la nation autochtone d'acheter des terres à des tiers disposés à vendre leurs propriétés.

2.4.7

Que le gouvernement du Canada adopte les principes énoncés dans les recommandations 2.4.1 à 2.4.6 sous la forme d'une politique régissant ses rapports avec les peuples autochtones relativement aux questions de l'attribution des terres et des ressources, dans toutes négociations et contestations juridiques actuelles et futures.

2.4.8

Que le gouvernement du Canada propose aux gouvernements provinciaux et territoriaux, ainsi qu'aux organisations autochtones nationales, d'adopter ces principes au moment de l'élaboration de l'accord-cadre pancanadien.

2.4.9

Que le gouvernement du Canada propose au Parlement d'intégrer ces principes révisés à la suite des consultations, au moyen d'une modification de la législation portant création des processus relatifs aux traités.

En ce qui concerne les régimes de propriété des terres résultant de négociations et la détermination de la compétence s'y rapportant, la Commission recommande:

2.4.10

Que les négociations aient pour but de décrire le territoire en fonction de trois catégories de terres; ces trois catégories permettront de définir, de la manière la plus complète et précise possible, les droits de chacune des parties relativement aux terres, aux ressources et à la fonction gouvernementale.

2.4.11

Qu'en ce qui concerne les terres de catégorie 1:

a) la nation autochtone dispose de droits complets de propriété et de la compétence première sur les terres et les ressources renouvelables et non

renouvelables, y compris l'eau, en conformité avec le régime foncier et la fonction gouvernementale traditionnels de la nation concernée;

b) ces terres regroupent toutes les terres de réserve existantes et les terres attribuées par règlement détenues actuellement par la nation autochtone, ainsi que toutes les autres terres nécessaires à son autonomie économique, culturelle et politique, choisies d'après les facteurs énumérés dans la recommandation 2.4.5.

2.4.12

Qu'en ce qui concerne les terres de catégorie 2:

a) ces terres représentent une portion du territoire traditionnel de la nation autochtone, portion qui sera déterminée en fonction de la capacité des terres de catégorie 1 d'assurer l'autonomie économique des autochtones;

b) l'entente reconnaisse un certain nombre de droits aux autochtones et à la Couronne sur les terres et les ressources et que les parties partagent entre elles les droits de gestion et la compétence.

2.4.13

Qu'en ce qui concerne les terres de catégorie 3, l'entente reconnaisse à la Couronne une gamme complète de droits relatifs aux terres et à la fonction gouvernementale, sous réserve de droits ancestraux rémanents d'accès aux lieux historiques et sacrés et aux territoires de chasse, de pêche et de piégeage, d'une participation à des cérémonies et manifestations nationales et communautaires et d'une représentation symbolique dans certaines institutions.

2.4.14

Que les nations autochtones disposent des pouvoirs législatifs suivants:

a) pouvoir législatif principal et prépondérant sur les terres de catégorie 1;

b) pouvoir législatif partagé sur les terres de catégorie 2;

c) pouvoir limité et négocié, s'appliquant aux citoyens de la nation vivant dans les terres de catégorie 3 et ailleurs, ainsi qu'à l'accès aux lieux historiques et sacrés, à la participation aux cérémonies et manifestations nationales et communautaires et à la représentation symbolique dans certaines institutions.

2.4.15

Que, de manière générale, les terres actuellement détenues en fief simple en common law ou en pleine propriété en droit civil ne soient pas converties en terres de catégorie 1, sauf si leurs propriétaires consentent à les vendre.

2.4.16

Que, dans les cas exceptionnels où les intérêts de la nation autochtone l'emportent clairement sur les droits et intérêts des tiers dans une parcelle de terre déterminée, la Couronne exproprie le terrain à la valeur marchande pour le compte de la partie autochtone, afin de le convertir en terre de catégorie 1, par exemple:

a) lorsque la terre aurait pu faire l'objet d'une revendication territoriale acceptée en vertu de la politique existante des revendications particulières, en raison du fait que des terres de réserve indienne ont été illégalement ou frauduleusement cédées par le passé;

b) lorsque la terre revêt un caractère traditionnel de première importance pour la partie autochtone (s'agissant par exemple d'un cimetière ou d'un lieu sacré autochtone ou d'un endroit ayant une grande importance culturelle).

2.4.17

Que les terres détenues en fief simple en common law ou en pleine propriété en droit civil puissent être incluses dans les terres de catégorie 2.

2.4.18

Que des terres dans lesquelles un tiers détient en common law un intérêt

de moindre envergure que le fief simple, ou en droit civil un démembrement de propriété ou un droit personnel de jouissance, puissent être choisies comme terres de catégorie 1, auquel cas la nation autochtone serait tenue de respecter les conditions initiales de toutes les tenures en common law ou des démembrements de propriété et des droits personnels de jouissance en droit civil.

2.4.19

Que dans les cas exceptionnels où les intérêts de la nation autochtone l'emportent clairement sur les droits et intérêts d'un tiers, la Couronne annule la tenure en common law ou révoque le démembrement de propriété ou le droit personnel de jouissance en droit civil, moyennant un dédommagement à la juste valeur du marché, afin de permettre à la partie autochtone d'inclure la parcelle de terre dans les terres de catégorie 1, par exemple :

a) lorsque la terre aurait pu faire l'objet d'une revendication territoriale acceptée en vertu de la politique existante des revendications particulières (comme dans le cas de terres de réserve indienne illégalement ou frauduleusement cédées par le passé);

b) lorsque la terre revêt un caractère traditionnel de première importance pour la partie autochtone (s'agissant par exemple d'un cimetière ou d'un lieu sacré autochtone ou d'un endroit ayant une grande importance culturelle).

2.4.20

Que les terres assujetties en common law à un intérêt juridique de moindre envergure que le fief simple ou grevées d'un démembrement de propriété ou assujetties à un droit personnel de jouissance en droit civil puissent être choisies comme terres de catégorie 2.

2.4.21

Que les parcs et zones protégées existants ne soient pas choisis comme terres de catégorie 1, sauf dans des cas exceptionnels où les intérêts de la nation autochtone l'emportent clairement sur les intérêts de la Couronne

dans une parcelle de terre précise, par exemple:

a) lorsque la totalité ou une partie du parc ou de la zone protégée aurait pu faire l'objet d'une revendication territoriale acceptée en vertu de la politique existante des revendications particulières (par exemple dans le cas de terres de réserve indienne illégalement ou frauduleusement cédées par le passé);

b) lorsque le parc ou la zone protégée revêt un caractère traditionnel de première importance pour la partie autochtone (s'agissant par exemple d'un cimetière ou d'un lieu sacré autochtone);

c) lorsqu'un parc occupe une superficie considérable du territoire d'un peuple autochtone.

2.4.22

Que les parcs et les zones protégées existants, ainsi que les terres dont on envisage de faire un parc ou une zone protégée, puissent être choisis comme terres de catégorie 2.

2.4.23

Que les terres de la Couronne ouvertes au public puissent être choisies comme terres de catégorie 1 ou 2.

2.4.26

Que les gouvernements provinciaux élaborent des politiques parallèles aux processus et aux réformes proposés dans les recommandations 2.4.1 à 2.4.22.

2.4.27

Que les gouvernements provinciaux participent pleinement aux processus d'établissement, de mise en œuvre et de renouvellement des traités ainsi qu'à la négociation des ententes de redressement provisoire.

2.4.28

Qu'en plus des dispositions prévues par les recommandations 2.4.2 à 2.4.5, les gouvernements provinciaux cèdent des terres de la Couronne à la nation autochtone dont le territoire traditionnel ancestral est devenu terre de la Couronne provinciale à la suite d'un manquement de la Couronne à ses obligations.

En ce qui concerne les mesures destinées à fournir un redressement provisoire en attendant l'aboutissement des négociations territoriales, la Commission recommande:

2.4.24

Que les gouvernements fédéral et provinciaux reconnaissent, dans l'accord-cadre pancanadien, le rôle crucial qui sera attribué aux ententes de redressement provisoire et acceptent un certain nombre de principes et de procédures devant régir ces ententes, visant:

- a) le retrait partiel des terres qui font l'objet d'une revendication particulière, dans le cadre des processus relatifs aux traités;
- b) la participation et le consentement des autochtones relativement à l'utilisation ou à l'exploitation des terres ayant fait l'objet d'un retrait;
- c) le placement en fiducie des recettes provenant des redevances ou taxes d'exploitation des ressources dans les terres ayant fait l'objet d'un retrait en attendant la conclusion de la négociation.

2.4.25

Qu'en ce qui concerne les traités, la législation complémentaire de la proclamation royale proposée précise que les parties sont tenues de déployer des efforts raisonnables pour conclure une entente de redressement provisoire.

En ce qui concerne la compétence et le fonctionnement du Tribunal des traités et des terres autochtones, la Commission recommande:

2.4.29

Que la législation fédérale complémentaire de la proclamation royale prévoit la création d'un tribunal administratif indépendant, qui porterait le nom de Tribunal des traités et des terres autochtones.

2.4.30

Que le Parlement et les assemblées législatives provinciales accordent au Tribunal, au moment qu'ils jugeront opportun, le pouvoir nécessaire pour qu'il puisse s'acquitter de son mandat légal dans les deux champs de compétence fédéral et provincial.

2.4.31

Que, même en l'absence de délégation de pouvoirs par les provinces au Tribunal, le Parlement attribue à celui-ci l'entière compétence constitutionnelle fédérale sur les Indiens et les terres qui leur sont réservées, y compris le pouvoir d'émettre des ordonnances ayant force exécutoire pour les gouvernements provinciaux et autres, lorsqu'elles ressortiront essentiellement à ce titre de compétence fédérale.

2.4.32

Que le Tribunal soit investi par la loi fédérale du pouvoir d'intervenir dans les deux domaines suivants:

a) le règlement des revendications particulières, y compris celles que la partie autochtone retire des processus plus généraux d'établissement, de mise en œuvre et de renouvellement des traités;

b) les processus d'établissement, de mise en œuvre et de renouvellement des traités.

2.4.33

Qu'en ce qui concerne les revendications particulières, le Tribunal ait compétence:

a) pour vérifier si le financement octroyé au requérant par le gouvernement fédéral est suffisant;

b) pour veiller à ce que le processus de négociation soit mené de bonne foi et pour émettre des ordonnances exécutoires en cas de non-respect de ce principe;

c) pour se prononcer sur les revendications ou les parties de revendications qui lui sont soumises par des requérants autochtones et, au besoin, pour ordonner un recours approprié.

2.4.34

Qu'en ce qui concerne les processus à long terme d'établissement, de mise en œuvre et de renouvellement des traités, le Tribunal ait compétence:

a) pour vérifier si le financement octroyé aux parties autochtones par le gouvernement fédéral est suffisant;

b) pour superviser la négociation, la mise en œuvre et la conclusion d'ententes de redressement provisoire, pour imposer de telles ententes en cas de non-respect de l'obligation de négocier de bonne foi et pour accorder un redressement provisoire en attendant l'aboutissement des négociations de traités nouveaux ou renouvelés, concernant des terres fédérales et sur des terres provinciales, lorsque la province lui en aura délégué le pouvoir;

c) pour se prononcer sur les points en litige que les parties lui auront soumis par consentement mutuel;

d) pour s'assurer que le processus de négociation est mené de bonne foi;

e) pour se prononcer, à la demande d'une partie autochtone, sur des questions se rapportant aux droits ancestraux ou issus de traités qui sont liées aux négociations et qui peuvent être invoquées en justice;

f) pour faire enquête sur les plaintes de non-respect d'une disposition de traité, trancher le litige et accorder un recours approprié lorsqu'il en sera

habilité par les parties au traité;

g) pour recommander au gouvernement fédéral, par l'intermédiaire de comités créés à cette fin, de reconnaître ou de ne pas reconnaître comme nation autochtone un groupe affirmant son droit à l'autonomie gouvernementale.

2.4.35

Que la loi habilitante exige du Tribunal qu'il adopte une interprétation large et progressiste des traités plutôt que de se limiter aux règles techniques de la preuve et qu'il tienne compte des obligations de fiduciaire de la Couronne, du droit coutumier et du droit des biens autochtones, ainsi que des rapports que les parties ont entretenus jusque-là.

2.4.36

Que le Tribunal des terres et des traités autochtones remplace la Commission des revendications des Indiens.

2.4.37

Que le Tribunal soit habilité à se prononcer sur les revendications particulières, au même titre que les cours supérieures des provinces.

2.4.38

Que les membres et le personnel du Tribunal:

a) reflètent une parité entre autochtones et non-autochtones, cela à tous les paliers, y compris celui de la coprésidence du Tribunal;

b) soient représentatifs des provinces et des régions.

2.4.39

Que la nomination des membres à temps plein et à temps partiel du Tribunal se fasse comme suit:

- a) le processus de nomination devra être transparent;
- b) les candidats seront présentés par la population, les nations ou les organisations autochtones, le gouvernement fédéral et les provinces déléguant des pouvoirs au Tribunal;
- c) les candidatures seront soumises à l'approbation d'un comité de sélection, qui décidera si les candidats sont qualifiés et aptes à siéger;
- d) les membres seront nommés par le gouvernement fédéral, sur recommandation commune du ministre de la Justice et du futur ministre des Relations avec les autochtones;
- e) les conditions de nomination des coprésidents et des membres préciseront que, pendant la durée de leur mandat, ils siègent à titre inamovible.

2.4.40

Que le Tribunal:

- a) favorise une procédure à caractère informel, respecte les traditions orales et culturelles des nations autochtones et encourage la participation directe des parties;
- b) joue un rôle actif en veillant au règlement juste et rapide des litiges;
- c) soit secondé par un petit noyau de chercheurs et de juristes et qu'il dispose d'un greffe pour l'enregistrement des litiges;
- d) tienne ses audiences le plus près possible du lieu du litige, ses comités comprenant des membres de la région ou de la province concernée.

2.4.41

Que les décisions du Tribunal soient définitives et exécutoires et qu'elles soient soustraites à la révision judiciaire, sauf pour des motifs fondés sur la Constitution, sur l'abus de compétence ou sur le non-respect de l'obligation

d'équité prévue aux alinéas 18.1(4)a) et b) de la Loi sur la Cour fédérale.

En ce qui concerne les mesures intérimaires destinées à accroître l'assise territoriale des Premières nations, la Commission recommande:

2.4.43

Que le gouvernement fédéral et l'Assemblée des Premières nations signent un protocole intérimaire sur les revendications particulières reflétant, au minimum, les changements suivants par rapport à la politique actuelle:

- a) élargir le champ d'application de la politique sur les revendications particulières pour y inclure les revendications fondées sur les traités;
- b) refléter dans la définition de l'«obligation légale» et les lignes directrices sur l'indemnisation contenues dans la politique les principes fiduciaires et les rendre conformes aux arrêts de la Cour suprême sur les obligations du gouvernement envers les peuples autochtones;
- c) lorsqu'une revendication porte sur la perte de terres, exiger du gouvernement du Canada qu'il fasse tous les efforts pour fournir des terres équivalentes en compensation; un règlement en espèces n'interviendra que lorsque la restitution est impossible ou n'est pas souhaitée par la Première nation;
- d) accélérer le traitement des revendications grâce à une contribution sensiblement accrue du gouvernement du Canada au financement, à la négociation et au règlement des revendications;
- e) requérir du gouvernement du Canada qu'il améliore l'accès à la Commission des revendications des Indiens et aux autres mécanismes de règlement des différends afin de résoudre les problèmes d'interprétation de la politique sur les revendications particulières, y compris le recours à la médiation et à l'arbitrage si les requérants en font la demande;
- f) exiger du gouvernement du Canada qu'il réponde aux recommandations de la Commission d'étude des revendications des Indiens dans les 90 jours suivant la réception de celles-ci et qu'il présente par écrit ses motifs éventuels de désaccord avec toute recommandation.

2.4.44

Que le processus relatif aux droits territoriaux issus des traités se déroule de sorte que:

- a) la quantité des terres dues en vertu d'un traité soit calculée sur la base de la population à la date du début des nouvelles négociations;
- b) le calcul de la population comprenne les citoyens, les bénéficiaires du projet de loi C-31 et les Indiens non inscrits;
- c) le gouvernement fédéral négocie avec les provinces des ententes précisant que des terres de toute catégorie (y compris des terres de valeur) doivent être offertes pour la sélection effectuée au titre des droits territoriaux issus des traités.

2.4.45

Que les achats de terres s'effectuent de sorte que:

- a) le gouvernement fédéral établisse un fonds d'acquisition foncière pour permettre à tous les peuples autochtones (Premières nations, Inuit et Métis) d'acheter des terres sur le marché libre;
- b) le principe fondamental de la recherche d'un accord mutuel entre le vendeur et l'acheteur s'applique à toutes les acquisitions de terrains;
- c) des comités mixtes composés de représentants des municipalités et des gouvernements autochtones voisins soient formés pour traiter des sujets de préoccupation communs;
- d) le gouvernement fédéral fasse tous les efforts nécessaires pour encourager la création de tels comités;
- e) le gouvernement fédéral clarifie la politique de 1991 sur les ajouts aux réserves afin que la procédure de consultation des municipalités ne donne pas à celles-ci un droit de veto sur la possibilité d'accorder ou non le statut

de réserve aux terres ainsi achetées;

f) en cas de perte d'impôts fonciers, le gouvernement fédéral accorde à la municipalité concernée une indemnisation d'un montant fixe ou d'une durée déterminée (et non pas indéterminée), si elle peut démontrer que le fait d'accorder le statut de réserve aux terres achetées entraînerait une telle perte.

2.4.46

Que l'on s'occupe des terres cédées non vendues, savoir:

a) que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien établisse un inventaire de toutes les terres cédées non vendues figurant encore dans son registre des terres indiennes;

b) que les terres cédées non vendues soient restituées à la communauté qui les a initialement cédées;

c) que les Premières nations puissent choisir d'accepter d'autres terres ou une indemnisation financière au lieu des terres initialement cédées, mais ne soient pas obligées d'accepter l'une ou l'autre de ces solutions;

d) que les gouvernements négocient une protection pour les intérêts des tierces parties touchées par la restitution de terres cédées non vendues, p. ex. le maintien de l'utilisation des voies d'eau et des droits d'accès aux terres privées.

2.4.47

Que, si des terres de réserve ou des terres communautaires ont été expropriées par la Couronne ou cédées à celle-ci à des fins d'utilité publique qui n'ont plus aujourd'hui de raison d'être:

a) les terrains soient restitués aux communautés des Premières nations en question;

b) si l'expropriation avait été prononcée en faveur d'une tierce partie (p. ex.

une compagnie de chemin de fer), les communautés des Premières nations aient un droit de préemption sur les terres concernées;

c) tout coût associé à l'acquisition de ces terres soit négocié entre la Couronne et la Première nation concernée, l'indemnité accordée à celle-ci lors de l'acquisition initiale de ces terres étant prise en compte;

d) si le terrain était détenu par la Couronne, les coûts associés au nettoyage ou au contrôle environnemental soient à la charge du ministère ou de l'organisme qui en avait le contrôle;

e) si le terrain était détenu par une tierce partie, les coûts associés au nettoyage ou au contrôle environnemental soient conjointement à la charge de la Couronne et de la tierce partie;

f) si une communauté autochtone ne souhaite pas obtenir la restitution des terres en raison de dommages environnementaux ou pour d'autres motifs, elle reçoive d'autres terres en dédommagement ou une indemnisation financière équivalant à la juste valeur marchande;

g) les mesures de dédommagement soient déterminées par la négociation ou, si nécessaire, par le Tribunal des traités et des terres autochtones.

En ce qui concerne les mesures intérimaires destinées à améliorer l'accès des autochtones aux avantages économiques liés aux ressources, la Commission recommande:

2.4.48

Qu'en ce qui concerne la question générale de l'amélioration de l'accès des autochtones aux ressources naturelles des terres de la Couronne:

a) le gouvernement fédéral cherche à s'assurer la coopération des gouvernements provinciaux et territoriaux pour rédiger un code national reconnaissant et confirmant le droit de continuer d'exercer les activités autochtones traditionnelles (la chasse, la pêche, le piégeage et la cueillette de plantes médicinales et autres) sur les terres de la Couronne;

b) les provinces et les territoires modifient la législation pertinente pour y

intégrer ce code.

2.4.49

Qu'en ce qui concerne les ressources forestières situées dans les réserves, le gouvernement fédéral veille à:

- a) fournir immédiatement un financement satisfaisant pour réaliser l'inventaire des forêts, des plans de gestion et le reboisement des terres indiennes;
- b) assurer aux Premières nations suffisamment de services d'experts en gestion forestière;
- c) élaborer, en consultation avec les gouvernements autochtones, une déclaration de programme commune déterminant les responsabilités respectives de chacune des parties en ce qui concerne les forêts situées dans les réserves indiennes;
- d) élaborer un plan d'action pour s'acquitter de ses propres responsabilités telles qu'elles sont définies lors de ce processus d'élaboration;
- e) maintenir le Programme d'aménagement forestier des terres indiennes mais en modifier les objectifs pour refléter et intégrer les connaissances traditionnelles des communautés des Premières nations et leur système de valeurs vis-à-vis des ressources avec les objectifs de production de bois;
- f) faire en sorte, conformément à l'objectif de développement des nations autochtones, que le Programme d'aménagement forestier des terres indiennes relève des organisations indiennes (comme dans la région du nord-ouest de l'Ontario couverte par le Traité 3).

2.4.50

Que les mesures suivantes soient prises en ce qui concerne l'accès des autochtones aux ressources forestières situées sur des terres de la Couronne:

a) améliorer l'accès des autochtones aux ressources forestières situées sur des terres de la Couronne grâce à une collaboration entre le gouvernement fédéral, les provinces, les territoires et les collectivités autochtones;

b) favoriser la participation des autochtones à la gestion des forêts provinciales et à la planification de celles-ci en s'assurant que le gouvernement fédéral, dans le cadre de son obligation de protéger les activités traditionnelles autochtones dans les terres de la Couronne provinciale, s'y emploie activement. Dans le cas du programme des forêts modèles, il devrait également assumer une partie des coûts;

c) faire en sorte que le gouvernement fédéral, conformément à l'objectif de consolidation des nations autochtones, continue d'accorder un appui financier et logistique aux associations régionales et nationales de ressources forestières des peuples autochtones;

d) veiller à ce que les provinces encouragent les détenteurs de vastes concessions forestières à susciter la création de partenariats d'aménagement forestier avec des entreprises autochtones présentes sur le territoire traditionnel des communautés autochtones;

e) encourager, grâce à la collaboration des provinces, la constitution de partenariats ou de coentreprises entre les sociétés d'exploitation forestière autochtones et d'autres entreprises possédant déjà des installations de transformation du bois;

f) accorder aux autochtones, par l'entremise des provinces, un droit de préemption sur les bois de la Couronne non attribués situés à proximité de réserves ou de collectivités autochtones;

g) permettre une harmonisation plus poussée des pratiques d'aménagement forestier autochtones (généralement moins intensives) avec les activités traditionnelles d'utilisation des terres en obtenant que les provinces manifestent plus de souplesse dans leurs politiques et leurs lignes directrices concernant la gestion du bois; celles-ci pourraient notamment diminuer les exigences annuelles relatives aux coupes admissibles et, à titre expérimental, abaisser les taux de récolte, réduire la taille des chantiers forestiers et prolonger la période pendant laquelle certains secteurs restent inexploités;

h) veiller à ce que les gouvernements provinciaux et territoriaux accordent un rôle spécial aux gouvernements autochtones dans l'examen des plans d'aménagement et d'exploitation des forêts concernant leurs territoires traditionnels;

i) faire imposer par les gouvernements provinciaux et territoriaux l'inclusion d'études sur l'utilisation des terres par les autochtones dans tous les plans de gestion forestière.

2.4.51

Que, conformément à son obligation de fiduciaire envers les peuples autochtones, le gouvernement fédéral renégocie les ententes actuelles avec les provinces (p. ex. l'entente de 1924 avec l'Ontario ou les accords de transfert des ressources naturelles de 1930 dans les provinces des Prairies) pour faire en sorte que les Premières nations retirent la totalité de l'usufruit des minéraux, du pétrole et du gaz naturel des réserves.

2.4.52

Que le gouvernement fédéral modifie le Règlement sur l'exploitation minière dans les réserves indiennes pour le rendre conforme au Règlement sur le pétrole et le gaz des terres indiennes et exige que les sociétés actives dans les réserves emploient des résidents des Premières nations.

2.4.53

Que le gouvernement fédéral collabore avec les Premières nations et l'industrie minière (et, si nécessaire, modifie le Règlement sur l'exploitation minière dans les réserves indiennes ainsi que le Règlement sur le pétrole et le gaz des terres indiennes) pour permettre aux autochtones d'acquérir une expérience de la gestion et de bénéficier du transfert des connaissances et des compétences particulières de cette industrie.

2.4.54

Que les provinces exigent que les sociétés, dans le cadre de leur permis d'exploitation, élaborent des plans d'utilisation des terres autochtones pour

a) protéger les zones traditionnelles de récolte et autres (par exemple lieux sacrés);

b) dédommager les personnes lésées par l'extraction ou le forage (par exemple chasseurs, trappeurs et pêcheurs autochtones).

2.4.55

Que les plans d'utilisation des sols soient élaborés en consultation avec les collectivités autochtones concernées de sorte que:

a) les collectivités autochtones bénéficient de l'aide financière aux intervenants pour participer à la consultation;

b) l'aide financière aux intervenants soit fournie par l'intermédiaire d'un organisme distinct de l'entreprise commerciale et de tout ministère provincial dont relèvent les ressources naturelles devant être exploitées;

c) cet organisme soit financé par des droits de permis ou par les ministères provinciaux ou fédéraux chargés de l'environnement.

2.4.56

Que les provinces exigent la mise sur pied d'un fonds d'indemnisation, qui serait renfloué grâce aux droits de permis. Les gouvernements pourraient également considérer que les frais correspondants font partie des frais d'exploitation déductibles d'une entreprise.

2.4.57

Que le gouvernement fédéral collabore avec les provinces et les collectivités autochtones pour assurer la mise en œuvre des mesures que nous recommandons. La participation fédérale pourrait inclure des accords de partage des coûts avec les provinces.

2.4.62

Que les principes de l'arrêt Sparrow de la Cour suprême du Canada soient appliqués de sorte que:

- a) les gouvernements provinciaux et territoriaux fassent en sorte que leurs régimes de réglementation et de gestion reconnaissent la priorité de la chasse et de la pêche de subsistance pratiquées par les autochtones;
- b) aux fins des priorités énoncées dans l'arrêt Sparrow, la définition de «conservation» ne soit pas établie seulement par les responsables gouvernementaux, mais soit négociée avec les gouvernements autochtones et reflète le respect des connaissances écologiques traditionnelles et les principes autochtones de gestion des ressources;
- c) les besoins de subsistance des non-autochtones vivant dans les régions éloignées du Canada — c'est-à-dire des habitants de longue date et non pas des personnes de passage — soient placés, dans l'ordre de priorité de Sparrow, immédiatement après ceux des autochtones et aient préséance sur toute activité de chasse ou de pêche sportive ou commerciale.

2.4.63

Que toutes les provinces suivent l'exemple donné par le Canada et certaines provinces (par exemple l'Ontario et la Colombie-Britannique) consistant à acheter des quotas de pêche commerciale et à les remettre aux autochtones, ce qui constituerait un dédommagement partiel pour les injustices commises par le passé en matière d'allocation commerciale.

2.4.64

Que le volume des allocations de pêche commerciale autochtone soit établi en fonction de critères mesurables

- a) élaborés par la négociation au lieu d'être définis et imposés unilatéralement par le gouvernement;
- b) non fondés, par exemple, sur la seule somme des besoins de subsistance d'une collectivité;
- c) reflétant le fait que l'accès aux ressources naturelles est essentiel pour

l'édification de l'économie autochtone et que les autochtones doivent pouvoir tirer des bénéfices de leurs pêches commerciales.

2.4.65

Que le Canada et les provinces appliquent aux pêches commerciales autochtones les priorités énoncées dans l'arrêt Sparrow afin que, en période de pénurie, celles-ci

a) aient une certaine préséance sur les intérêts commerciaux et sur la pêche sportive non autochtones;

b) restent classées après la conservation et la pêche destinée à subvenir aux besoins alimentaires des autochtones et, dans les régions éloignées, des non-autochtones.

2.4.66

Que le gouvernement fédéral assure une représentation efficace des autochtones au sein de la Commission canadienne établie en vertu du Traité sur le saumon du Pacifique conclu en 1985 avec les États-Unis.

2.4.67

Qu'afin de rassembler des données de référence satisfaisantes pour évaluer l'impact relatif des prises effectuées par les autochtones et les non-autochtones, et de faciliter l'établissement des quotas devant être attribués conformément aux principes énoncés dans l'arrêt Sparrow, les gouvernements fédéral et provinciaux améliorent leur compilation de statistiques sur le volume de la pêche et de la chasse pratiquées par les non-autochtones.

2.4.68

Que les gouvernements fédéral et provinciaux réalisent, de concert avec les autochtones, des études pour déterminer le volume des prises effectuées par les autochtones et l'impact respectif des méthodes de capture utilisées par les autochtones et les non-autochtones sur les stocks.

2.4.69

Que l'information de la population constitue un élément essentiel de toute nouvelle politique gouvernementale en matière de pêche. Il faudra pour cela avoir recours à des stratégies communes pour faire connaître au grand public le point de vue des autochtones sur la pêche, pour régler les divergences d'opinion et pour surmonter les craintes que la participation des autochtones à la pêche ne se traduise par une surpêche, une perte de contrôle et des pertes de propriété.

2.4.70

Que les gouvernements provinciaux et territoriaux prennent les mesures suivantes en ce qui concerne la chasse:

- a) reconnaître que les droits de chasse issus des traités s'appliquent à la totalité de la zone couverte par ces traités, même si celle-ci s'étend sur plus d'une province ou d'un territoire;
- b) s'en remettre aux gouvernements autochtones pour l'élaboration du genre d'ententes réciproques devant permettre aux autochtones de chevaucher les frontières des traités lorsqu'ils chassent;
- c) établir des contingents spécifiques ou des périodes particulières pour la chasse au gros gibier à l'intention des habitants locaux non autochtones du Moyen et du Grand Nord.

2.4.71

Que les gouvernements provinciaux et territoriaux prennent les mesures suivantes en ce qui concerne les pourvoies:

- a) accorder un plus grand nombre de permis ou de baux de pourvoies touristiques aux autochtones, par exemple:
 - i) prévoir des attributions exclusives dans certaines zones géographiques comme l'Ontario le fait maintenant au nord du 50e parallèle;

ii) accorder une priorité d'accès à tous les titulaires de nouveaux permis pendant une période déterminée;

iii) accorder un droit de préemption pour les permis ou les baux abandonnés par leurs titulaires;

b) n'imposer aucun modèle d'entreprise (comme les camps de chasse ou de pêche accessibles par avion) comme étant le seul acceptable;

c) encourager les autochtones à mettre au point leurs pourvoiries en s'appuyant sur leurs propres valeurs culturelles.

2.4.72

Qu'après entente et compte tenu des possibilités locales, les gouvernements provinciaux et territoriaux cèdent la gestion du piégeage aux gouvernements autochtones.

2.4.73

Qu'au Québec, où des réserves de piégeage accessibles aux seuls autochtones existent depuis plusieurs dizaines d'années, le gouvernement provincial cède la gestion du piégeage dans ces territoires aux gouvernements autochtones et partage avec eux les responsabilités globales en matière de gestion.

2.4.74

Que, à moins d'être déjà visés par une entente relative à une revendication territoriale globale, les revenus issus d'activités commerciales existantes fondées sur l'utilisation des eaux (barrages hydroélectriques et projets d'irrigation) dans les zones traditionnellement utilisées par des collectivités autochtones soient attribués aux collectivités concernées selon les modalités suivantes:

a) elles reçoivent une part constante des revenus provenant de l'activité en question pendant toute la durée de celle-ci;

b) le montant de ces revenus fait l'objet de négociations entre la ou les collectivités autochtones concernées et la compagnie d'électricité ou la province.

2.4.75

Que, si des sites potentiels de production hydroélectrique existent à l'intérieur des territoires traditionnels d'une collectivité autochtone, celle-ci ait un droit de préemption en ce qui concerne les droits relatifs à la production d'hydroélectricité.

2.4.76

Que, si une société publique ou privée possède déjà le droit d'exploiter un site de production d'électricité à l'intérieur du territoire traditionnel d'une collectivité autochtone, les provinces exigent que, dans le cadre des modalités de son permis ou de ses procédures d'exploitation, cette société conclue, avec la collectivité autochtone concernée, des accords socio-économiques (couvrant la formation, l'emploi, les contrats commerciaux, les coentreprises et la participation au capital).

2.4.77

Que les gouvernements fédéral et provinciaux modifient leur politique et leur législation en matière de gestion des eaux pour permettre la pleine participation des autochtones aux processus de gestion en place, selon les modalités suivantes:

a) le gouvernement fédéral modifie la Loi sur les eaux du Canada pour garantir une représentation des autochtones aux conseils de gestion intergouvernementaux (p. ex. la Commission de contrôle du Lac des Bois) et mette en place des organismes fédéraux-provinciaux-autochtones là où rien de tel n'existe à l'heure actuelle;

b) les gouvernements provinciaux modifient leur législation en matière de ressources en eau pour assurer la participation des autochtones à la planification de ces ressources et à la mise en place d'offices de cogestion dans leurs terres traditionnelles.

En ce qui concerne les mesures de mise en œuvre de la compétence mixte ou de la cogestion des terres et des ressources, la Commission recommande:

2.4.78

Que les mesures suivantes soient prises en ce qui concerne la cogestion et la compétence mixte:

a) que le gouvernement fédéral collabore avec les gouvernements des provinces et des territoires et les gouvernements autochtones pour créer des systèmes de cogestion et de compétence mixte dans les territoires traditionnels des nations autochtones;

b) que de tels systèmes de cogestion soient utilisés à titre provisoire jusqu'à la conclusion des négociations de traités avec les parties autochtones concernées;

c) que la composition des organes de cogestion soit fondée sur le principe de la parité relative entre les représentants des nations autochtones et ceux du gouvernement;

d) que les organes de cogestion respectent et intègrent les savoirs traditionnels des autochtones;

e) que les gouvernements des provinces et des territoires assurent un financement à long terme des organes de cogestion pour en garantir la stabilité et leur permettre d'acquérir les compétences et l'expertise nécessaires en matière de gestion (ce qui exigerait une participation du gouvernement fédéral aux dépenses).

En ce qui concerne la propriété et la gestion des lieux historiques et culturels, la Commission recommande:

2.4.58

Que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux adoptent des lois en vue de la mise en place d'un système destiné à reconnaître:

a) les peuples autochtones comme les propriétaires des sites culturels, des ressources archéologiques, des objets religieux et spirituels, des lieux sacrés et des lieux de sépulture situés dans leurs territoires traditionnels;

b) la compétence exclusive des autochtones vis-à-vis des sites sacrés, cérémoniels et spirituels et des lieux de sépulture situés dans leurs territoires traditionnels, peu importe que les terres de la Couronne où se trouvent ces sites soient occupées ou inoccupées (c'est-à-dire dans un parc, une zone forestière ayant un régime foncier particulier, etc.);

c) au minimum, une compétence mixte pour les autochtones en ce qui concerne tous les autres sites (comme les campements ou villages historiques, les postes de traite de la fourrure, les postes de pêche, etc.);

d) le droit des autochtones de délivrer des permis et de prélever des droits pour l'accès à de tels sites ou leur utilisation, ou de recevoir une partie du produit de ces droits.

2.4.59

Que dans le cas des sites patrimoniaux situés sur des terres privées, le gouvernement fédéral négocie avec les propriétaires de ces terres pour reconnaître aux autochtones une compétence particulière ou des droits d'accès et achète ces sites si leur propriétaire est prêt à les vendre afin de pouvoir les remettre au gouvernement autochtone compétent.

2.4.60

Que le gouvernement fédéral modifie la Loi sur les parcs nationaux pour permettre aux autochtones de se livrer à des activités traditionnelles dans les parcs nationaux en accordant, le cas échéant, la propriété de ces parcs aux autochtones conformément au modèle australien. Un bail pourrait alors être rétrocédé à la Couronne pour ces parcs qui seraient administrés conjointement par le gouvernement fédéral et les gouvernements autochtones.

2.4.61

Que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux élaborent des lois et des politiques pour protéger et gérer les ressources patrimoniales autochtones conformément aux critères définis à la suite de négociations avec les gouvernements autochtones. Ces critères pourraient inclure:

a) une évaluation détaillée de l'impact sur le patrimoine et des lignes directrices en matière de protection lorsque les terres sont utilisées à des fins telles que la foresterie, l'exploitation minière, l'extraction d'agrégats, la construction de routes, le tourisme et les loisirs;

b) en collaboration avec les gouvernements autochtones, le financement et la réalisation d'inventaires, de matériel documentaire et de recherches connexes concernant les ressources patrimoniales, ainsi que de fouilles archéologiques et autres études scientifiques;

c) la réalisation de fouilles de récupération ou de mesures palliatives dans les sites menacés par l'exploitation commerciale, le pillage, l'extraction de ressources naturelles ou des phénomènes naturels tels que l'érosion; et l'exercice par les autochtones d'un droit de regard sur les fouilles archéologiques.

En ce qui concerne la participation du public aux négociations territoriales, la Commission recommande:

2.4.42

Que la sensibilisation du public soit un volet important des processus relatifs aux traités et des mandats des commissions de traités et du Tribunal des terres et des traités autochtones, en conformité des principes suivants:

a) les gouvernements fédéral et provinciaux informent pleinement la population quant à la nature et à la portée de leurs négociations avec les peuples autochtones et n'empêchent pas indûment la publication des rapports internes et des autres documents de recherche;

b) les parties autochtones prennent part à la sensibilisation du grand public et veillent à ce que leurs membres comprennent pleinement la nature et la portée de leurs négociations avec les gouvernements fédéral et

provinciaux;

c) le gouvernement fédéral s'assure que les processus de négociation bénéficient d'un financement suffisant pour garantir la sensibilisation du public;

d) les traités et les documents analogues sont rédigés dans un langage clair et compréhensible.

Chapitre 5 — Le développement économique

En ce qui concerne les ententes de coopération entre les gouvernements autochtones et les autres gouvernements du Canada pour promouvoir le développement économique, la Commission recommande:

2.5.1

Que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux concluent avec les nations autochtones, ou avec des institutions représentant plusieurs nations, des ententes de longue durée prévoyant un financement pluriannuel pour le développement économique.

2.5.2

Que les ententes pour le développement économique aient les caractéristiques suivantes:

a) les buts et les principes du développement économique autochtone auront été acceptés par les parties;

b) les ressources provenant de tous les ministères et organismes gouvernementaux dont le mandat touche au développement économique seront transférées dans le cadre de l'entente;

c) l'élaboration des politiques et des instruments nécessaires à l'atteinte des objectifs sera faite par la partie autochtone;

d) les activités de développement comprendront notamment, mais sans s'y

limiter, la formation, la planification économique, la prestation de services aux entreprises, l'apport de capitaux, les prêts et les garanties d'emprunt;

e) un suivi des résultats de l'entente sera effectué tous les deux ans sur la base de critères acceptés par les parties;

f) les fonds alloués à chaque entente seront calculés en fonction du besoin, de la capacité d'utilisation des ressources et des progrès réalisés par la partie autochtone sur la voie de l'autonomie économique.

2.5.3

Que les nations autochtones qui ont négocié des traités modernes, leur donnant la pleine autonomie gouvernementale, aient compétence exclusive sur les programmes de développement économique, lesquels devraient être financés à même les fonds provenant de traités, de transferts financiers et de leurs propres sources de revenus, et que les entreprises situées sur les territoires de ces nations continuent d'avoir droit aux prestations des programmes pour le développement régional, le développement des entreprises ou du commerce que les gouvernements canadiens administrent à l'intention des entreprises.

2.5.5

Que les nations autochtones reçoivent une aide financière et technique à l'établissement et au développement d'institutions économiques grâce au financement fédéral dont nous proposons la mise en place pour la reconstruction des nations autochtones et de leurs institutions (voir les recommandations du chapitre 3 dans la première partie du présent volume).

En ce qui concerne les capacités dont devront se doter les nations autochtones en vue du développement économique, la Commission recommande:

2.5.4

Que les nations autochtones accordent une grande priorité à l'établissement et au développement d'institutions économiques:

- qui reflètent les valeurs fondamentales de la nation;
- qui sont responsables devant la nation;
- qui sont à l'abri d'une ingérence politique indue.

2.5.6

Que la responsabilité en matière de développement économique soit partagée entre les gouvernements de la nation et de la collectivité afin que la capacité d'élaboration des politiques, les services spécialisés et les principales responsabilités en matière d'investissements reviennent aux institutions de la nation, qui entretiendront ensuite des liens étroits avec le personnel chargé du développement économique communautaire au niveau de la collectivité.

2.5.7

Que l'Université internationale des peuples autochtones que nous recommandons se dote d'une capacité de recherche et de développement en matière de développement économique autochtone à l'échelle du Canada et établisse des liens étroits avec le réseau naissant des établissements d'enseignement et de formation dirigés par les autochtones.

2.5.8

Que les dirigeants des municipalités, des comtés et des organes régionaux et leurs homologues autochtones s'efforcent de mettre fin à leur isolement réciproque et d'établir une relation mutuellement bénéfique.

Reconnaissant l'importance des terres et des ressources pour le développement économique des autochtones, la Commission recommande:

2.5.12

Que les gouvernements fédéral et provinciaux favorisent le développement économique autochtone en reconnaissant que les terres et les ressources sont un facteur essentiel à l'autonomie économique des nations

autochtones et de leurs collectivités.

2.5.9

Que dans l'attente d'accords d'autonomie gouvernementale et de compétence mixte, les gouvernements fédéral et provinciaux imposent aux tierces parties qui renouvellent ou obtiennent des permis d'exploitation des ressources en territoire ancestral autochtone, qu'elles fournissent des avantages importants aux collectivités autochtones, y compris:

- la préférence dans l'emploi et la formation dans tous les secteurs de l'exploitation des ressources;
- l'accès préférentiel aux marchés d'approvisionnement;
- le respect des activités traditionnelles menées sur le territoire;
- l'acceptation des normes environnementales autochtones.

2.5.10

Que les efforts des sociétés d'exploitation des ressources, des nations autochtones et de leurs collectivités et des gouvernements visent à élargir la gamme des avantages tirés de l'exploitation des ressources dans les territoires ancestraux afin d'obtenir:

- une formation et du travail qui ne cantonnent pas les autochtones dans les postes de premier échelon;
- une participation financière dans les projets d'exploitation des ressources;
- une part des rentes provenant des activités d'exploitation.

2.5.11

Que les syndicats présents dans le secteur des ressources participent à l'application de cette politique et la facilitent en raison de la sous-

représentation marquée des autochtones dans ces industries.

2.5.13

Que les gouvernements autochtones, avec l'appui financier et technique des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, entreprennent de renforcer leur capacité de gérer et d'exploiter les terres et les ressources, ce qui exigera notamment:

a) créer des institutions autochtones adaptées pour assurer la gestion et l'exploitation des terres et des ressources autochtones ou renforcer les institutions existantes;

b) déterminer les connaissances et les compétences que devra posséder le personnel de ces institutions;

c) mettre en œuvre des mesures d'urgence dans les domaines de l'éducation, de la formation et de l'expérience pratique afin de préparer les autochtones à travailler dans ces secteurs;

d) mobiliser les collectivités afin qu'elles encouragent et appuient les efforts déployés dans les domaines de l'éducation, de la formation et de l'expérience pratique;

e) prêter les services d'employés d'autres gouvernements et organismes, afin que ces institutions puissent exercer leur mandat.

En ce qui concerne le rôle de l'agriculture dans le développement économique, la Commission recommande:

2.5.14

Que le gouvernement du Canada élimine des stratégies de développement économique autochtone, comme la SCDEA et les programmes connexes, toutes les contraintes empêchant les agriculteurs métis et les propriétaires autochtones de petites exploitations agricoles d'obtenir un accès équitable à ces programmes.

2.5.15

Que le gouvernement du Canada rétablisse le financement des organismes agricoles indiens et des programmes connexes, et appuie les organismes et services analogues destinés aux agriculteurs métis.

2.5.16

Que les conseils de bande entreprennent, avec l'appui du gouvernement fédéral, de modifier les régimes de propriété foncière et d'aménagement du territoire afin de permettre la création, au sein des réserves, d'exploitations agricoles ou d'élevage viables.

2.5.17

Que le gouvernement du Canada mette en œuvre les recommandations du Comité d'ajustement industriel sur l'agriculture autochtone qui visent à promouvoir l'éducation et la formation des autochtones en agriculture.

En ce qui concerne les mesures de promotion des entreprises, la Commission recommande:

2.5.18

Que les gouvernements accordent une haute priorité à l'amélioration de leurs programmes de développement économique:

- a) en créant des services de conseils aux entreprises alliant compétences professionnelles et connaissance approfondie des collectivités autochtones;
- b) en plaçant ces services de conseils au sein des institutions naissantes de développement économique des nations autochtones.

2.5.19

Que les organisations de développement économique sectoriel et autre des nations autochtones soient dotées de moyens de promotion du commerce.

2.5.20

Que les organismes de promotion du commerce international des gouvernements fédéral et provinciaux, en collaboration avec les producteurs et les organisations de développement économique autochtones, s'attachent à trouver des marchés à l'étranger pour les produits et services autochtones.

2.5.21

Que les gouvernements provinciaux et territoriaux se joignent au gouvernement fédéral pour mettre sur pied des programmes efficaces de marchés réservés au profit des entreprises autochtones, et que les administrations municipales comptant un fort pourcentage de résidents autochtones fassent de même.

En ce qui concerne le financement du développement économique et commercial des autochtones, la Commission recommande:

2.5.22

Que les banques, les sociétés de fiducie et les fédérations de coopératives de crédit (caisses populaires, au Québec), avec l'aide régulatrice et financière des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, prennent des mesures immédiates et efficaces pour mettre les services bancaires à la disposition de toutes les collectivités autochtones du Canada ou pour les leur rendre accessibles.

2.5.23

Que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, de même que les institutions financières, appuient la création de programmes de prêts en tant qu'outil important de création de très petites entreprises; les gouvernements et les institutions devraient débloquer des fonds pour ces programmes et assumer une part des coûts de fonctionnement des organisations qui les gèrent.

2.5.24

Que des fonds de prêts renouvelables communautaires soient créés et que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux revoient leurs politiques touchant la création et le fonctionnement de tels fonds et en éliminent les obstacles administratifs et autres.

2.5.25

Que les gouvernements fédéral et autochtones s'assurent que des programmes d'accès aux capitaux pour les autochtones

- continuent d'exister pendant encore 10 ans;
- disposent de ressources suffisantes pour atteindre un niveau de création d'entreprises égal au plus haut taux des 10 dernières années;
- permettent un taux de croissance de ce taux d'au moins 5% par an.

2.5.26

Que la contribution des programmes gouvernementaux aux capitaux dont aura besoin l'entreprise soit toujours subordonnée à un apport de capitaux propres de l'entrepreneur.

2.5.27

Que les ressources à consacrer au développement économique soient un élément important des règlements dans le cadre des traités.

2.5.28

Que les nations autochtones qui ont signé des traités modernes, y compris des règlements de revendications globales, financent leurs programmes de contribution de capitaux aux entrepreneurs à partir de leurs propres sources de revenus, sans que cela n'empêche les entreprises d'avoir accès aux programmes gouvernementaux offerts aux entreprises non autochtones.

2.5.29

Que les programmes de participation au capital financés par le gouvernement fédéral soient administrés de la manière suivante:

- a) par des institutions autochtones, dans tous les cas où cela sera possible, conformément aux accords de développement mentionnés plus haut;
- b) que les fonds alloués à la nation en question fassent partie d'un accord général de développement économique;
- c) que l'administration de ces programmes soit confiée à des fonctionnaires fédéraux seulement dans les cas où des institutions autochtones n'existent pas pour servir la clientèle.

2.5.30

Que le gouvernement fédéral renforce le réseau des sociétés de financement autochtones (SFA) par l'adoption de mesures comme:

- offrir des subventions de fonctionnement aux SFA bien gérées en reconnaissance de leur rôle en matière de développement;
- permettre aux SFA d'administrer les fonds de la Société canadienne d'hypothèques et de logement et du MAINC réservés au logement;
- assortir le capital obtenu du secteur privé par les SFA d'une bonification d'intérêt et de garanties de prêts.

2.5.31

Que les sociétés de financement autochtones prennent les mesures indiquées, avec l'aide du gouvernement fédéral, pour améliorer:

- leur efficacité administrative;
- leur niveau de collaboration avec les autres SFA;
- leur capacité de répondre aux besoins des segments de la population autochtone qu'elles n'ont jusqu'ici pas très bien servis.

2.5.32

Que les gouvernements fédéral et provinciaux contribuent à la création de sociétés autochtones de capital-risque accordant des crédits d'impôt à ceux qui y investissent; ces sociétés devraient avoir un statut semblable à celui des sociétés syndicales de capital-risque et être assujetties aux mêmes normes strictes de rendement; des crédits d'impôt devraient être accordés dans la mesure où ces sociétés investissent dans des projets qui profitent aux autochtones.

2.5.33

Que soit créée une banque nationale de développement autochtone dont le personnel et le contrôle seront autochtones, ayant la capacité:

- d'offrir un financement par capitaux et prêts ainsi qu'une aide technique à des projets commerciaux autochtones de grande envergure;
- d'offrir des obligations de développement et d'autres instruments semblables pour recueillir les capitaux de particuliers et de sociétés aux fins du développement économique autochtone, ces investissements ouvrant droit à des crédits d'impôt.

2.5.34

Que l'on procède de la façon suivante pour constituer la banque:

- le gouvernement fédéral, avec les organisations autochtones appropriées, effectuera les études de base nécessaires;
- les gouvernements autochtones élaboreront la proposition de constitution de la banque et, de concert avec des sources privées, mettront en place le capital initial; le gouvernement fédéral fournira un capital égal au cours des premières années et le reprendra une fois que la banque aura atteint un niveau de croissance convenu; les revenus engendrés par le capital prêté par le gouvernement fédéral serviront à bonifier le rendement des investissements privés au cours des premières années de fonctionnement;

- le gouvernement fédéral présentera au Parlement le projet de loi nécessaire;
- la banque se dotera d'une direction hautement compétente qui recevra le mandat clair de recruter et de former des autochtones de calibre exceptionnel qui auront, dans l'avenir, à diriger les activités de la banque.

2.5.35

Que le conseil d'administration de la banque soit majoritairement autochtone et que ses membres soient choisis en fonction de leurs compétences.

En ce qui concerne le développement de l'emploi, la Commission recommande:

2.5.36

Que les gouvernements fédéral et provinciaux financent une initiative décennale majeure visant l'accroissement de l'emploi et la formation; cette initiative serait:

- destinée à préparer les autochtones à profiter davantage des nouvelles possibilités d'emploi;
- parrainée par les nations autochtones ou par des institutions autochtones régionales;
- élaborée en collaboration avec les employeurs des secteurs public et privé, ainsi qu'avec les établissements d'enseignement et de formation;
- obligatoire pour les employeurs du secteur public.

2.5.37

Que cette initiative comprenne les éléments suivants:

- l'établissement de prévisions sectorielles sur la croissance de l'emploi;

- des cours théoriques et des programmes de formation en milieu de travail axés sur les nouvelles possibilités d'emploi;
- un emploi à durée déterminée chez des employeurs participants;
- un emploi permanent en fonction du mérite.

2.5.38

Que les programmes d'équité en matière d'emploi visant les autochtones reposent sur une nouvelle approche à long terme incluant:

- l'établissement de prévisions, par les employeurs, sur leurs besoins en main-d'œuvre;
- l'élaboration, en collaboration avec les services de placement et les autres organisations autochtones, de stratégies permettant de donner aux autochtones la formation et les qualifications nécessaires pour occuper des emplois dans les secteurs où des besoins en main-d'œuvre sont prévus.

2.5.39

Que les programmes d'équité en matière d'emploi soient renforcés par les mesures suivantes:

- élargir les catégories d'employeurs visés par les lois fédérales, provinciales et territoriales;
- améliorer l'efficacité des mécanismes de vérification, de surveillance et d'application.

2.5.40

Que les gouvernements canadiens fournissent les ressources nécessaires pour permettre aux organismes offrant des services d'emploi aux autochtones:

- a) de s'implanter dans tous les grands centres urbains;
- b) de bénéficier d'un soutien financier stable et à long terme;
- c) de jouer un rôle de premier plan dans l'initiative décennale en matière d'emploi, de contribuer à l'efficacité des mesures d'équité en matière d'emploi et d'offrir la gamme étendue de services exigés par une clientèle diversifiée;
- d) d'être intégrés aux services offerts par les institutions autochtones au nom des gouvernements autochtones, lorsque ce serait indiqué, plutôt que de continuer à dépendre des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, une fois négociées les ententes nécessaires sur les transferts financiers.

2.5.41

Que les nations autochtones adoptent des politiques selon lesquelles:

- leurs membres continuent à assumer des postes dans la fonction publique au sein de leurs collectivités;
- dans la mesure du possible, elles achètent des biens et des services auprès d'entreprises autochtones;
- elles offrent des possibilités de développement des compétences, de croissance des entreprises et de recyclage des dépenses au sein de leurs collectivités.

2.5.42

Que les gouvernements autochtones, fédéral, provinciaux et territoriaux concluent des ententes afin de déterminer le partage des rôles, les politiques et les mécanismes de financement nécessaires pour répondre aux besoins de garde d'enfants dans toutes les collectivités autochtones.

2.5.43

Que le gouvernement fédéral reprenne le financement de projets de recherche et de projets pilotes, comme ceux financés dans le cadre de la Caisse d'aide aux projets de garde des enfants, tant que n'auront pas été prises d'autres mesures assurant un financement stable pour les services de garde d'enfants.

2.5.44

Que, parallèlement aux grandes initiatives en matière d'emploi et de développement des entreprises, les organisations et les gouvernements autochtones accordent la priorité à la mise en place de services de garde d'enfants, de manière à favoriser un rôle actif pour les bénévoles des collectivités tout en se servant des fonds de l'aide sociale pour répondre aux besoins.

2.5.45

Que les gouvernements provinciaux et territoriaux modifient leurs lois sur l'octroi des permis de services de garde d'enfants et leur inspection de façon à assouplir les normes d'agrément et à permettre des installations adaptées à la situation particulière des autochtones.

2.5.46

Que, pour rebâtir les économies autochtones, tous les gouvernements accordent une attention particulière:

- à l'importance de s'inscrire à des programmes d'éducation et de formation et d'y persévérer jusqu'à la fin;
- au renforcement de l'enseignement des mathématiques et des sciences aux niveaux primaire et secondaire;
- à l'amélioration des taux d'accès et de réussite dans les programmes d'études mathématiques et scientifiques au niveau postsecondaire;
- à l'importance de créer des programmes d'études dans des disciplines utiles au développement économique des communautés autochtones (par exemple la gestion des affaires, le développement économique et la gestion

des terres et des ressources).

En ce qui concerne la restructuration des programmes d'aide sociale pour soutenir l'emploi et le développement social, la Commission recommande:

2.5.47

Que les fonds d'aide sociale soient orientés vers un système de programmes plus dynamique qui soutienne l'emploi et le développement social dans les collectivités autochtones, aussi bien en milieu rural qu'urbain.

2.5.48

Que les gouvernements qui contribuent financièrement à l'aide sociale encouragent et soutiennent les propositions présentées par les nations et les collectivités autochtones afin d'exploiter de façon novatrice les fonds d'aide sociale et de stimuler l'emploi et le développement social et que les nations et les collectivités autochtones aient la possibilité:

a) d'offrir perfectionnement, formation et emploi à leurs membres dans le cadre d'une formule de droit individuel;

b) d'améliorer l'infrastructure communautaire et de travailler à leur développement économique et social dans le cadre d'une formule de droit collectif.

2.5.49

Que, dans les utilisations actives qu'elles feront de l'aide sociale et des divers fonds de soutien du revenu, les nations et les collectivités autochtones ne soient pas obligées de promouvoir le seul travail salarié, mais également encouragées à appuyer la poursuite d'une économie mixte traditionnelle en assurant un revenu supplémentaire aux chasseurs, aux trappeurs et aux pêcheurs et en entreprenant d'autres projets d'amélioration de la vie communautaire.

2.5.50

Que le contrôle autochtone de la conception et de l'administration des programmes d'aide sociale devienne la pierre angulaire de toute réforme du régime d'aide sociale.

2.5.51

Qu'en matière de programmes d'aide sociale pour les peuples autochtones, tous les gouvernements appuient une démarche holistique qui soit:

- enracinée dans la société autochtone, ses traditions et ses valeurs;
- axée sur l'intégration du développement social et économique;
- explicitement intégrée à la conception et au fonctionnement de toute nouvelle institution et de tout nouveau programme mis sur pied pour réaliser la réforme de l'aide sociale destinée aux autochtones et à leurs collectivités.

2.5.52

Que les initiatives visant à réformer la conception et l'administration de l'aide sociale soient conçues de façon à encourager les nations et les conseils tribaux autochtones à présenter des propositions au nom et avec la collaboration de leurs communautés membres.