

**Processus de mobilisation multilatérale en vue
d'améliorer et d'accélérer la négociation des traités en
Colombie-Britannique**

Propositions pour étude par les dirigeants

Version définitive: approuvée par les dirigeants le 24 mai 2016



Table des matières

Sommaire	4
Introduction	7
Renseignements généraux sur la conclusion de traités en Colombie-Britannique	9
Mobilisation multilatérale – Contexte et processus	10
Approche proposée	10
Efficienc e du processus.....	11
Proposition relative à la portée	12
Ententes de principe condensées.....	12
Libellé des chapitres.....	12
Stratégie pluriannuelle pour l'étape 5	13
Options relatives à l'élaboration et à la conclusion d'un traité	13
Traités progressifs.....	13
Ententes et traités sectoriels.....	14
Traités principaux	14
Mesures à prendre par les cadres supérieurs	15
Propositions pour étude par les dirigeants.....	15
Financement des négociations	16
Mesures à prendre par les cadres supérieurs	17
Propositions pour étude par les dirigeants.....	18
Questions de chevauchement et de territoires communs.....	18
Mesures à prendre par les cadres supérieurs	19
Propositions pour étude par les dirigeants.....	20
Certitude	20
Propositions pour étude par les dirigeants.....	21
Rôle de la Commission des traités de la Colombie-Britannique	21
Mesures à prendre par les cadres supérieurs	22
Proposition pour étude par les dirigeants	22
Rapports sur les progrès	22
Mesure à prendre par les cadres supérieurs.....	22
Observations finales.....	22
Déclaration publique	23
Proposition pour étude par les dirigeants	23
Liste récapitulative des propositions et des mesures à prendre	25
Annexe A – Cadre de référence	30

Annexe B – Proposition relative à la portée	34
Annexe C – Entente de principe condensée	35
Annexe D – Ententes ou traités sectoriels	37
Annexe E – Traité principal.....	38
Annexe F – Soutien du règlement des questions de chevauchement et de territoires communs	40

Pour obtenir de plus amples renseignements sur les droits de reproduction, veuillez communiquer avec :

- l’administrateur des droits d’auteur de la Couronne du gouvernement du Canada, Affaires autochtones et du Nord Canada : CommunicationsPublications@aadnc-aandc.gc.ca
- le gouvernement de la Colombie-Britannique : www.cio.gov.bc.ca/cio/intellectualproperty/index.page
- le Sommet des Premières Nations : www.fns.bc.ca/

QS-6381-000-FF-A1
Catalogue : R3-218/2016F-PDF
ISBN : 978-0-660-05577-0

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par le Ministre des Affaires autochtones et du Nord, Ministère des Relations et de la Réconciliation avec les Autochtones de la Colombie-Britannique et le Sommet des Premières Nations, (2016).

Cette publication est également disponible en anglais sous le titre; *Multilateral Engagement Process to Improve and Expedite Treaty Negotiations in British Columbia – Proposals for the Principals’ Consideration*

Sommaire

L'historique et le processus d'élaboration de traités modernes en Colombie-Britannique sont uniques. En 1990, le Groupe de travail sur les revendications en Colombie-Britannique a été constitué afin de recommander de quelle manière la Colombie-Britannique et les Premières Nations de la province devraient négocier les traités et quels sujets devraient être abordés. Le Groupe de travail a terminé son rapport en 1991, et le Canada, la Colombie-Britannique et le Sommet des Premières Nations ont accepté les 19 recommandations qui y étaient formulées. Entre autres, le Groupe de travail suggérait de créer le processus de négociation des traités de la Colombie-Britannique en vue de régler la question des revendications territoriales en suspens, et aussi d'établir la Commission des traités de la Colombie-Britannique. La négociation de traités en vertu de ce processus s'est avérée complexe, laborieuse et coûteuse pour toutes les parties. Les défis rencontrés dans le cadre des négociations ont d'ailleurs été décrits dans plusieurs examens et rapports antérieurs.

Le 29 mai 2015, les dirigeants du processus de négociation des traités de la Colombie-Britannique (le ministre des Affaires autochtones et du Nord, le ministre des Relations et de la Réconciliation avec les Autochtones de la Colombie-Britannique et le Groupe de travail du Sommet des Premières Nations) ont convenu d'établir un processus de mobilisation multilatérale en vue d'améliorer et d'accélérer la négociation des traités en Colombie-Britannique. Ce processus a été tenu de juin 2015 à mars 2016. Des représentants du Canada, de la Colombie-Britannique et du Sommet des Premières Nations y ont participé, de même que des représentants de la Commission des traités de la Colombie-Britannique qui jouaient un rôle consultatif.

L'engagement des dirigeants à l'égard du processus de mobilisation multilatérale illustre clairement que le statu quo n'est pas acceptable. La réalité actuelle de la négociation des traités en Colombie-Britannique est telle qu'il importe d'apporter des changements pour favoriser la réconciliation. En vertu du cadre de référence du processus de mobilisation, les représentants devaient s'attarder aux questions suivantes : l'efficacité du processus, le financement des négociations, les questions de chevauchement et de territoires communs, la certitude ainsi que le rôle de la Commission des traités de la Colombie-Britannique. Le présent rapport contient les propositions élaborées conjointement qui sont soumises à l'étude des dirigeants, ainsi que les mesures qui doivent être prises par les cadres supérieurs.

Ces propositions et mesures visent à améliorer et à accélérer la négociation des traités en Colombie-Britannique au moyen des activités suivantes :

1. s'assurer que les dirigeants s'engagent à l'égard du processus de négociation des traités et de l'accélération des négociations;
2. faire preuve d'une souplesse accrue pour conclure les traités plus rapidement et efficacement et pour conclure des ententes sans attendre un traité moderne global par l'entremise de:
 - (a) une approche par étape à l'égard de la conclusion des traités;
 - (b) des traités fondamentaux protégés par la Constitution et soutenus par des ententes parallèles;

- (c) des ententes et des traités sectoriels et des traités progressifs visant l'exercice et la reconnaissance des droits dans certains domaines;
 - (d) des discussions et des propositions d'orientation pour déterminer rapidement si les parties ont un terrain d'entente suffisant pour aller de l'avant;
 - (e) des ententes de principe condensées qui contiennent les éléments clés d'une entente, avec un accent moindre sur les chapitres liés au processus;
3. améliorer les outils qui permettraient de régler les questions de chevauchement et de territoires communs par l'entremise de:
 - (a) l'examen des possibilités d'établir une source de financement dédiée et à frais partagés qui permettrait de favoriser le règlement des questions de chevauchement et de territoires communs;
 - (b) la création d'un guide de pratiques exemplaires et d'une base de données publique des ententes relatives aux chevauchements et aux territoires communs;
 - (c) l'évaluation des efforts déployés par les Premières Nations pour régler les questions de chevauchement et de territoires communs, ainsi que le soutien du Canada et de la Colombie-Britannique à l'égard de ces efforts;
 - (d) l'exploration de nouvelles approches visant à inciter les Premières Nations qui ne participent pas aux négociations à conclure des ententes avec leurs voisins;
 4. ouvrir la voie à une réforme des mandats de négociation ou à des réformes plus vastes des politiques nationales relativement aux questions importantes, et manifester la volonté d'envisager de telles réformes;
 5. régler les questions liées au financement des négociations par l'entremise de:
 - (a) l'examen d'autres modèles de financement pour aider les Premières Nations à prendre part aux négociations;
 - (b) la modification du processus de financement afin de garantir une plus grande transparence et une meilleure responsabilisation, entre autres objectifs;
 6. mettre sur pied une tribune pour explorer une autre approche de reconnaissance des droits axée sur la certitude;
 7. préciser les rôles et les responsabilités de la Commission des traités de la Colombie-Britannique.

Les propositions et mesures à prendre établies dans le présent rapport ne sont pas mutuellement exclusives, et nombre d'entre elles seront encore plus efficaces si elles sont jumelées à d'autres.

Il est à noter que certaines questions qui entraînent des retards et des défis dans le cadre de la négociation des traités ne s'inscrivent pas dans le mandat du processus de mobilisation multilatérale, par exemple en ce qui concerne les mandats internes et les processus d'attribution des mandats. De telles questions pourraient être examinées dans le cadre de futures initiatives exploratoires.

Dans ce rapport, nous proposons que les dirigeants fassent une déclaration publique confirmant leur appui à l'égard de la négociation des traités en Colombie-Britannique afin de démontrer leur engagement envers l'amélioration du processus de négociation

des traités. Nous proposons aussi que les dirigeants produisent des documents publics sur l'issue de leurs discussions après l'examen du rapport.

La conclusion des travaux liés au processus de mobilisation multilatérale et la présentation du présent rapport ne marquent pas la fin du dialogue sur ces questions importantes. Ce rapport se veut plutôt une occasion de bâtir une solide relation de collaboration avec pour objectif ultime la réconciliation.

Introduction

Le 29 mai 2015, les dirigeants du processus de négociation des traités de la Colombie-Britannique (le ministre des Affaires autochtones et du Nord, le ministre des Relations et de la Réconciliation avec les Autochtones de la Colombie-Britannique et le Groupe de travail du Sommet des Premières Nations) ont convenu d'établir un processus de mobilisation multilatérale et ont demandé à un groupe de travail des cadres supérieurs de créer un groupe de travail technique chargé d'élaborer des options en vue d'améliorer et d'accélérer la négociation des traités en Colombie-Britannique. Ce rapport définitif a pour but de mettre de l'avant les propositions formulées et de mettre en œuvre le cadre de référence convenu par les dirigeants.

Depuis l'établissement du processus de négociation des traités de la Colombie-Britannique, en 1992, la négociation de traités modernes s'est avérée complexe et laborieuse pour toutes les parties. L'investissement a été considérable. Ces défis sont bien connus de tous et ont été présentés dans plusieurs rapports et examens antérieurs. Les plus récents rapports sont le rapport Eyford de 2015, le rapport Lornie de 2011 et les divers rapports annuels de la Commission des traités de la Colombie-Britannique. Les dirigeants ont aussi préparé des documents de travail sur la manière de relever certains défis qui se posent dans la négociation des traités en Colombie-Britannique.

Comme ces rapports l'ont indiqué, l'historique et le processus d'élaboration de traités en Colombie-Britannique sont uniques. Outre les traités de Douglas sur l'île de Vancouver et l'élargissement du Traité n° 8 dans le sud-est de la Colombie-Britannique, aucun traité historique n'a été conclu en Colombie-Britannique. Qui plus est, la province compte le plus grand nombre de Premières Nations diverses au Canada, d'où un nombre élevé de Premières Nations dont le titre autochtone et les droits ancestraux n'ont pas été conciliés au moyen de la négociation de traités et dont les territoires couvrent la majeure partie de la Colombie-Britannique. Aujourd'hui, 58 tables de négociation représentant environ la moitié des Premières Nations de la province continuent de participer au processus de négociation des traités.

L'engagement récent des dirigeants à l'égard du processus de mobilisation multilatérale illustre clairement que le statu quo n'est pas acceptable, et la réalité actuelle de la négociation des traités en Colombie-Britannique est telle qu'il importe d'apporter des changements pour favoriser la réconciliation. Les retards dans les négociations sont chose courante et découlent de nombreux facteurs. Entre autres exemples, les négociateurs ont indiqué que les restrictions et le manque de souplesse des mandats de toutes les parties et les retards fréquents dans le processus d'établissement des mandats des parties nuisent à la conclusion de traités modernes. En outre, les questions de chevauchement et de territoires communs non réglées entraînent des retards, tout particulièrement aux tables de négociation qui se rapprochent d'une conclusion. Les propositions formulées visent à améliorer et à accélérer la négociation des traités en donnant plus de souplesse aux approches employées pour conclure un

traité et en augmentant le nombre de mécanismes mis à la disposition des parties, en plus de centrer les efforts sur certains des principaux obstacles aux négociations.

Certaines questions qui causent des retards et des défis dans la négociation des traités sortent du cadre du Groupe de travail technique pour le processus de mobilisation multilatérale, y compris des questions liées aux mandats internes et aux processus d'établissement des mandats des parties. Nous espérons que le dialogue et la collaboration, ainsi que l'élan positif créé par ce processus, permettront aux parties de régler les questions qui demeurent en suspens alors que nous continuons à aller de l'avant.

Renseignements généraux sur la conclusion de traités en Colombie-Britannique

Un groupe de travail formé de représentants des Premières Nations de la Colombie-Britannique, du gouvernement de la Colombie-Britannique et du gouvernement du Canada a été créé en décembre 1990. Il avait pour mandat de formuler des recommandations sur la manière dont les trois parties pourraient entamer des négociations et sur les sujets qui devraient être abordés dans le cadre de ces négociations.

Le Groupe de travail sur les revendications en Colombie-Britannique a publié son rapport en 1991 (le « rapport du Groupe de travail »). Le Canada, la Colombie-Britannique et le Sommet des Premières Nations ont tous accepté les 19 recommandations formulées, y compris la création du processus actuel de négociation des traités en six étapes pour régler la question des revendications territoriales en suspens et des droits ancestraux non éteints en Colombie-Britannique, ainsi que l'établissement de la Commission des traités de la Colombie-Britannique pour coordonner le processus.

Des commissaires aux traités de la Colombie-Britannique ont pour la première fois été nommés en avril 1993 et, en décembre de la même année, la Commission des traités de la Colombie-Britannique a commencé à accepter formellement les déclarations d'intention de négocier des traités provenant des Premières Nations. Un principe fondamental du processus de négociation des traités de la Colombie-Britannique est que ni le Canada ni la Colombie-Britannique ne doivent jouer un rôle de contrôleur en évaluant la force des droits et du titre d'une Première Nation avant d'entamer la négociation d'un traité. Les négociations sont plutôt ouvertes à toutes les Premières Nations. La Commission accepte des Premières Nations¹ dans le processus et détermine à quel moment toutes les parties sont prêtes à entamer des négociations.

Lorsqu'on a amorcé la négociation de traités, on s'attendait à ce que l'an 2000 marque la fin du processus. Après plus de 20 années de négociations, il est clair que ces attentes ne se sont pas concrétisées. La négociation de traités s'avère une entreprise complexe et exigeante. D'importantes leçons ont toutefois été apprises.

De nombreux changements ont été apportés depuis la publication du rapport du Groupe de travail et l'établissement du processus de négociation des traités en Colombie-Britannique. L'évolution du contexte juridique national et international, comme en témoignent d'importantes décisions juridiques comme *Tsilhqot'in*, *Haida* et *Taku*, et l'élaboration et l'adoption d'instruments tels que la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, contribuent à accroître la reconnaissance des droits ancestraux et du titre autochtone et de la nécessité d'adopter de nouvelles approches pour régler les droits en suspens.

Bien que les changements apportés aient eu une incidence sur le contexte des négociations, les principes fondamentaux du rapport du Groupe de travail demeurent

¹ Il est à noter que la Commission des traités de la Colombie-Britannique peut refuser d'accepter une déclaration d'intention d'un organisme seulement si ce dernier ne répond pas à la définition d'une « Première Nation ».

pertinents, y compris l'importance d'établir de nouvelles relations entre les parties aux négociations. Le processus de négociation des traités en Colombie-Britannique pourrait permettre de rétablir la relation entre le Canada, la Colombie-Britannique et les Premières Nations et de mettre de l'avant une approche de nation à nation. Étant donné le contexte juridique et politique changeant, le règlement de la question des revendications territoriales en suspens en Colombie-Britannique est plus important que jamais, et la réconciliation constitue un engagement pour toutes les parties.

Mobilisation multilatérale – Contexte et processus

Le 29 mai 2015, les dirigeants du processus de négociation des traités en Colombie-Britannique ont convenu d'établir un processus de mobilisation multilatérale ayant pour but d'améliorer et d'accélérer la négociation des traités en Colombie-Britannique (voir l'annexe A, Cadre de référence).

Les consultations ont été tenues de juin 2015 à mars 2016. Deux comités ont été formés pour s'acquitter de la tâche, soit le Groupe de travail des cadres supérieurs, chargé de surveiller les progrès et de fournir une orientation, et le Groupe de travail technique, chargé d'élaborer des propositions fondées sur l'orientation du Groupe de travail des cadres supérieurs. Des représentants du Canada, de la Colombie-Britannique et du Sommet des Premières Nations ont siégé aux deux comités, et la Commission des traités de la Colombie-Britannique a participé aux réunions à titre consultatif.

En vertu du cadre de référence, le Groupe de travail technique devait se pencher sur les domaines suivants :

- l'efficacité du processus;
- le financement des négociations;
- les questions de chevauchement et de territoires communs;
- la certitude;
- le rôle de la Commission des traités de la Colombie-Britannique.

Approche proposée

Le Groupe de travail technique a élaboré des propositions relatives à la mise en œuvre d'améliorations dans les domaines susmentionnés au moyen d'une approche concertée. Les premières propositions et mesures à prendre s'inséraient dans un continuum de changements aux politiques allant de modestes à vastes et complexes. Le Groupe de travail des cadres supérieurs a examiné les propositions et les mesures à prendre et les a commentées. Ce rapport contient les propositions et les mesures à prendre élaborées conjointement par les parties conformément au cadre de référence établi.

Ces propositions et mesures visent à améliorer et à accélérer la négociation des traités en Colombie-Britannique au moyen des activités suivantes :

- (1) s'assurer que les dirigeants s'engagent à l'égard du processus de négociation des traités et de l'accélération des négociations;
- (2) faire preuve d'une souplesse accrue pour conclure les traités plus rapidement et plus efficacement et pour conclure des ententes sans attendre un traité moderne global;
- (3) améliorer les outils qui permettraient de régler les questions de chevauchement et de territoires communs;
- (4) ouvrir la voie à une réforme des mandats de négociation ou à des réformes plus vastes des politiques nationales relativement aux questions importantes, et manifester la volonté d'envisager de telles réformes;
- (5) régler les questions liées au financement des négociations;
- (6) mettre sur pied une tribune pour explorer une autre approche de reconnaissance des droits axée sur la certitude;
- (7) préciser les rôles et les responsabilités de la Commission des traités de la Colombie-Britannique.

Nombre de ces propositions et mesures seront plus efficaces si elles sont jumelées à d'autres.

Efficiencia du processus

La négociation des traités prend beaucoup plus de temps que prévu au départ, d'où des occasions ratées pour les Premières Nations, le Canada et la Colombie-Britannique. Toutes les parties souhaitent améliorer l'efficacité des négociations et en accélérer la cadence en Colombie-Britannique. Pour ce faire, elles doivent notamment donner plus de souplesse au processus de négociation existant en employant un plus grand éventail d'outils pour tenir compte des divers intérêts.

Une plus grande souplesse permettrait de prendre en compte certains des intérêts que les parties ont définis comme étant importants pour mettre de l'avant et élargir les occasions de réconciliation, notamment la reconnaissance des droits protégés par l'article 35, des occasions accrues qui facilitent la conclusion d'ententes et l'importance de la relation après la conclusion du traité.

Les propositions et mesures visant à améliorer l'efficiencia et l'efficacité des négociations comprennent de nouveaux outils visant à simplifier la négociation d'ententes, ainsi que des outils et des approches plus souples qui soutiennent la conclusion d'un plus vaste éventail d'ententes négociées avant la conclusion d'un traité global.

Proposition relative à la portée

Pour accroître l'efficacité de la négociation de questions importantes, il serait utile que les parties puissent mieux déterminer, aussitôt que possible, s'il existe un terrain d'entente suffisant en ce qui concerne les principaux éléments d'une entente avant d'entamer d'autres négociations coûteuses. Les parties devraient faire connaître leurs intérêts, leurs capacités et leurs mandats et limites plus tôt dans le processus de négociation. Cela devrait être l'intention d'une discussion visant à établir la portée. Si les parties conviennent que cela serait utile, le Canada et la Colombie-Britannique pourraient alors présenter une proposition relative à la portée aux Premières Nations et y inclure la communication de renseignements sur les principaux éléments du mandat, comme les montants d'argent et les terres, et possiblement le poisson et les aspects financiers (voir l'annexe B, Proposition relative à la portée, pour une description plus détaillée).

Ententes de principe condensées

En vue de régler la question du long processus de négociation d'une entente de principe, les parties pourraient songer à négocier une entente de principe « condensée » qui contiendrait les éléments centraux d'une entente et qui accorderait peu d'attention aux chapitres liés au processus, à moins qu'un ou plusieurs de ces chapitres soient tout particulièrement importants pour une des parties (voir l'annexe C, Entente de principe condensée, pour une description plus détaillée).

Les éléments centraux pourraient être les suivants :

- le montant du transfert de fonds;
- la quantité de terres devant être détenues et régies par la Première Nation et leur emplacement général;
- la reconnaissance du droit à l'autonomie gouvernementale et une liste générale des domaines de compétence autochtone;
- un cadre pour les liens entre les lois;
- des accords financiers afin de soutenir la mise en œuvre et l'autonomie gouvernementale;
- une description du territoire et de la nature des droits de la Première Nation sur les terres qui ne sont pas des terres visées par un traité;
- le rôle décisionnel eu égard aux terres qui ne sont pas des terres visées par un traité et les avantages qui en découlent;
- les accords en matière de pêches – accès aux ressources et rôle décisionnel;
- les techniques de conciliation des droits ancestraux et des droits issus des traités Douglas avec les droits établis dans le nouveau traité;
- le processus de règlement des questions de chevauchement et de territoires communs entre l'entente de principe et l'entente définitive.

Libellé des chapitres

Les tables de négociation de traités consacrent beaucoup de temps, d'efforts et de ressources pour négocier des chapitres relativement standards. Si l'on avait accès au

libellé de chapitres précédemment utilisés, toutes les parties pourraient disposer de plus de temps et de ressources pour mieux centrer leurs discussions sur les questions jugées importantes et particulières aux circonstances par la table de négociation.

Stratégie pluriannuelle pour l'étape 5

On pourrait songer à convenir d'un échéancier pour la négociation d'une entente définitive (étape 5) qui soit fondé sur une stratégie pluriannuelle multipartite. Des stratégies pluriannuelles pourraient aussi être adoptées au moyen d'un engagement politique des parties à l'égard de l'échéancier des négociations après la signature de l'entente de principe.

Options relatives à l'élaboration et à la conclusion d'un traité

Les avantages qui découlent de la conclusion d'un traité global sont encore bien loin pour plusieurs Premières Nations, qui ont indiqué qu'il est difficile de maintenir l'appui de la collectivité lorsqu'elles ne peuvent démontrer de progrès sensibles. Certaines Premières Nations ont suggéré qu'il ne serait pas nécessairement pratique d'assumer toutes les responsabilités à la fois dans un traité global. La mise en œuvre progressive des différentes parties de l'entente pourrait aider à développer les capacités de la collectivité à gérer des responsabilités supplémentaires.

Les parties pourraient envisager une approche par étape qui leur permettrait de conclure des ententes négociées qui tiennent compte des intérêts communs. Une telle approche pourrait comprendre l'utilisation de divers types d'ententes et d'arrangements afin de conclure un traité global de manière progressive.

Un certain nombre des propositions contenues dans ce rapport, qui visent une approche de réconciliation progressive, pourraient être mises en œuvre sans perdre de vue la vision à long terme, soit la conclusion d'un traité global au moyen du processus de négociation des traités en Colombie-Britannique. Entre autres exemples, une approche par étape pourrait comprendre l'utilisation de traités progressifs, d'ententes ou de traités sectoriels et de traités principaux (voir ci-dessous) en vue de la conclusion d'un traité global. Toutefois, bien que ces types d'ententes puissent être utilisés en guise d'éléments essentiels (c.-à-d. d'étapes) pour la mise sur pied d'un éventuel traité global, ils ne doivent pas nécessairement être employés dans le cadre d'une approche par étape. Entre autres exemples, des ententes ou des traités sectoriels pourraient être négociés de manière autonome dans une autre initiative de réconciliation, plutôt que de faire partie d'une approche par étape.

Traités progressifs

Les traités progressifs provinciaux permettent aux Premières Nations et à la Colombie-Britannique de profiter des avantages communs avant la conclusion d'un traité. Ils constituent un indicateur important de la sincérité et de l'engagement des parties à l'égard de la négociation de traités. Ils visent à bâtir la confiance entre les parties, à favoriser l'atteinte d'autres jalons, à promouvoir les occasions de

développement économique pour les Premières Nations, à encourager la création de partenariats avec l'industrie et le gouvernement local, à fournir des avantages directs aux collectivités des Premières Nations et à donner une plus grande certitude relativement aux terres et aux ressources.

Dans un même ordre d'idées, le gouvernement fédéral a, en 2014, annoncé la mise en œuvre de mesures permettant la négociation de traités progressifs bilatéraux ou tripartites dans les secteurs d'intérêt fédéral. Les traités progressifs peuvent répondre aux intérêts des Premières Nations tandis que les négociations se poursuivent, favoriser des liens de collaboration pendant la négociation de traités menant à la signature d'un traité global, supprimer des obstacles à l'avancement des négociations, permettre la mise en œuvre de certains éléments négociés d'un traité avant la signature d'un traité global et aider à préparer les Premières Nations pour la mise en œuvre des traités. Ces ententes peuvent être envisagées à toutes les étapes du processus de négociation des traités.

Ententes et traités sectoriels

Les ententes et traités sectoriels devraient viser des sous-ensembles de droits existants en assurant leur reconnaissance et leur exercice dans le cadre d'ententes portant sur un plus petit sous-ensemble de droits ou dans des domaines bien définis. De telles ententes sectorielles pourraient être bilatérales ou tripartites et pourraient être conclues avec certaines Premières Nations ou des groupes de Premières Nations. Lorsque les parties cherchent à obtenir une plus grande permanence ou certitude quant à l'exercice de certains droits, une entente sectorielle pourrait être protégée par la Constitution en prenant la forme d'un traité visé par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Dans certains cas, un traité progressif pourrait aussi être une entente ou un traité sectoriel.

Le concept des traités sectoriels est aussi examiné à la table de négociation tripartite avec les Mi'kmaq de la Nouvelle-Écosse. À ce jour, aucun traité sectoriel protégé par la Constitution n'a été négocié en Colombie-Britannique (voir l'annexe D, Ententes ou traités sectoriels, pour une description plus détaillée).

Traités principaux

Une autre voie possible à la conclusion de traités est la négociation de traités principaux protégés par la Constitution qui seraient soutenus par des ententes parallèles non protégées par la Constitution. Le traité principal pourrait comprendre ce qui suit :

- la reconnaissance des droits existants en vertu de l'article 35;
- des paramètres précis pour l'exercice de certains droits dans certains domaines;
- de vastes paramètres dans d'autres domaines auxquels s'ajouteraient des ententes qui pourraient être renégociées périodiquement en fonction de l'évolution des circonstances ou des intérêts;
- la propriété foncière et la gestion des terres;

- la gouvernance fondamentale (p. ex. gestion financière, composition et élections);
- des droits relatifs aux ressources et un rôle décisionnel concernant le poisson et les terres qui ne sont pas visées par un traité;
- le règlement des litiges;
- l'évolution du traité;
- d'autres questions que les parties jugent important d'inclure dans le traité principal.

Les ententes parallèles pourraient toucher d'autres questions comme les détails relatifs à l'exercice des droits reconnus et la mise en œuvre d'une compétence eu égard aux questions qui peuvent ou non être directement incluses dans le traité principal. Le traité principal pourrait aussi comprendre des principes visant à orienter la renégociation des ententes parallèles et leur future intégration au traité principal. Les traités principaux et les ententes parallèles pourraient répondre à un intérêt des parties d'établir des processus prévisibles qui peuvent être adaptés en fonction des circonstances ou des intérêts changeants des parties (voir l'annexe E, Traité principal, pour une description plus détaillée).

Le concept de traité « principal » avec des ententes parallèles limitées dans le temps, renouvelables ou à caractère évolutif est nouveau en soi et n'a pas encore été adopté dans le cadre de la négociation de traités modernes globaux au Canada. Il serait donc bon d'examiner et de développer davantage ce concept à des tables de négociation de traités précises afin d'en déterminer la viabilité pour la négociation des traités en Colombie-Britannique. Le concept de traité principal est examiné ailleurs au Canada, soit à la table de négociation tripartite avec les Mi'kmaq de la Nouvelle-Écosse.

Mesures à prendre par les cadres supérieurs

1. Les cadres supérieurs demanderont à la Commission des traités de la Colombie-Britannique d'élaborer et de tenir à jour une base de données des chapitres achevés des accords définitifs et de les rendre publics sur son site Web avec l'aide du Canada, de la Colombie-Britannique et du Sommet des Premières Nations.
2. Les cadres supérieurs continueront de soutenir l'élaboration et l'étude de mesures visant à accroître l'efficacité du processus. Dans le cadre de l'étude de l'efficacité, il faudra examiner un certain nombre de questions liées au financement, soit : (a) le financement à l'appui des négociations et de la mise en œuvre d'ententes autres que des traités globaux; (b) les prêts existants et l'admissibilité à un report des dates d'échéance des prêts lorsque les parties aux négociations adoptent une autre approche de négociation d'un traité global.

Propositions pour étude par les dirigeants

3. **Les dirigeants demanderont à la Commission des traités de la Colombie-Britannique d'exiger, au moment de la signature d'une entente de principe, la mise en œuvre d'une stratégie pluriannuelle tripartite d'étape 5**

pour conclure une entente définitive dans un délai prescrit, avec l'aval du chef de la Première Nation et des ministres fédéral et provincial.

- 4. Le Canada et la Colombie-Britannique déploieront tous les efforts pour discuter d'une proposition relative à la portée portant sur les principaux éléments d'une entente de principe au début de l'étape 4 et, si possible, entamer de telles négociations. Cette proposition porterait sur les montants d'argent et les terres et pourrait comprendre d'autres éléments tels que le poisson et les aspects financiers.**
- 5. Les dirigeants appuieront l'étude et l'élaboration concertées plus poussées, par les tables de négociation intéressées, du concept d'entente de principe condensée.**
- 6. Les dirigeants appuieront l'étude et l'élaboration concertées, par les tables de négociation intéressées, d'une approche par étape, de traités progressifs, d'ententes et de traités sectoriels et de traités principaux.**

Financement des négociations

L'administration et l'attribution de fonds aux fins des négociations par la Commission des traités de la Colombie-Britannique en vue de soutenir la participation des Premières Nations au processus de négociation des traités sont un des éléments clés du processus de négociation des traités en Colombie-Britannique.

La participation des Premières Nations aux négociations est principalement financée au moyen de prêts et, comme noté plus haut, la négociation des traités prend plus longtemps que prévu au départ. De ce fait, les Premières Nations ont accumulé une dette considérable. L'ampleur de la dette et l'incertitude entourant le remboursement des prêts constituent une préoccupation importante pour toutes les parties.

Le Canada et la Colombie-Britannique ont manifesté un vif intérêt à l'égard d'une augmentation des mesures de responsabilisation et de transparence quant à l'attribution et à l'utilisation du financement aux fins des négociations afin de remplir les obligations en matière de responsabilité des parties relativement à l'utilisation de fonds publics par la Commission des traités de la Colombie-Britannique.

Les parties ont convenu qu'une discussion sur l'amélioration de l'administration et de l'attribution de fonds aux fins des négociations devrait reposer sur des principes établis conjointement. Il s'agit des principes suivants :

- Les Premières Nations devraient être un partenaire de négociation adéquatement financé;
- Le financement des négociations ne devrait avoir aucune incidence sur la décision d'une Première Nation de poursuivre la négociation d'un traité ou de s'en retirer;
- Le financement des négociations ne devrait comporter aucun élément incitant les Premières Nations à engager des coûts inutiles ou à retarder la conclusion de traités;

- Le financement des négociations devrait viser un traitement raisonnablement équitable des groupes autochtones en Colombie-Britannique et ailleurs au Canada;
- Le Canada et la Colombie-Britannique disposent, dans leurs modèles de financement aux fins des négociations, de mécanismes suffisants pour assurer la reddition de comptes au public.

Les propositions et les mesures à prendre qui ont été élaborées pour régler les questions relatives à l'attribution et à l'administration des fonds aux fins des négociations devraient être examinées à la lumière des principes précisés ci-haut, ainsi qu'en tenant compte de la manière dont elles améliorent ou accélèrent la négociation des traités en Colombie-Britannique.

Mesures à prendre par les cadres supérieurs

7. Les cadres supérieurs travailleront de concert avec la Commission des traités de la Colombie-Britannique pour lier plus étroitement les décisions en matière de financement et les activités à l'intérieur d'un plan de travail tripartite. En l'absence d'un tel plan, la Commission se penchera sur d'autres renseignements fournis par l'une ou l'autre des parties aux négociations.
8. Les cadres supérieurs demanderont à la Commission des traités de la Colombie-Britannique de fournir, s'il y a lieu, une courte note explicative des ententes de financement contenant un résumé des activités internes des Premières Nations qui ont été prises en compte dans la décision d'attribuer des fonds aux fins des négociations.
9. Les cadres supérieurs s'efforceront de préciser quelles activités, y compris les activités réalisées en temps de pause ou de transition des négociations, seront jugées admissibles au titre du financement aux fins des négociations devant être octroyé par la Commission des traités de la Colombie-Britannique.
10. Les cadres supérieurs s'assureront que le Canada, la Colombie-Britannique et la Commission des traités de la Colombie-Britannique améliorent la communication d'information sur l'éventail de programmes et d'initiatives de financement aux Premières Nations qui chevauchent le financement aux fins des négociations (p. ex. l'Initiative sur le renforcement des capacités en Colombie-Britannique ou les mesures reliées aux traités) afin d'éviter un double financement inutile et afin de réduire, si possible, la dépendance à l'égard d'un financement par prêts.
11. Les cadres supérieurs feront tout en leur pouvoir pour préparer des accords-cadres de financement révisés qui intégreront les approches convenues en matière de plans de travail tripartites, des notes explicatives et un report des dates d'échéance des prêts pour l'année financière 2016-2017. Tout autre changement ou toute nouvelle approche ne pouvant être mis en œuvre d'ici le 1^{er} avril 2016 seront mis en œuvre au moyen de changements aux accords-cadres de financement pour les années subséquentes.

Propositions pour étude par les dirigeants

12. Les dirigeants demanderont au Canada et à la Commission des traités de la Colombie-Britannique, avec l'apport de la Colombie-Britannique et du Sommet des Premières Nations, d'élaborer des directives relatives aux coûts des négociations pour soutenir l'évaluation et la gestion des coûts par les Premières Nations. Ces directives seraient fondées sur l'expérience acquise aux tables de négociation, dans des circonstances comparables ou analogues en Colombie-Britannique et partout au Canada, en ce qui concerne

- (a) les honoraires moyens des consultants et experts et**
- (b) les coûts types des activités ou initiatives visées.**

13. Les dirigeants demanderont aux cadres supérieurs d'examiner des modèles de financement de la participation des Premières Nations à la négociation de traités qui seraient conformes aux principes établis de concert.

Questions de chevauchement et de territoires communs

Les questions de chevauchement et de territoires communs sont difficiles à atténuer et à régler, et elles entraînent des retards dans la négociation des traités. Les Premières Nations sont les mieux placées pour conclure des ententes entre elles afin de régler ces questions, avec l'appui du Canada et de la Colombie-Britannique. La Commission des traités de la Colombie-Britannique s'efforce d'aider les Premières Nations qui en font la demande à régler les questions de chevauchement et de territoires communs. Elle facilite notamment le règlement de litiges précis, encourage les Premières Nations à tenir des discussions à ce sujet, les aide à établir des processus de règlement et contribue à mieux les sensibiliser aux questions de chevauchement et de territoires communs.

Le règlement des questions de chevauchement et de territoires communs comporte plusieurs défis. Entre autres, il n'existe aucune source de financement visant précisément à aider les Premières Nations à régler ces questions. Le financement à l'appui des efforts des Premières Nations fait plutôt souvent partie d'une autorisation de financement plus vaste qui sert différentes fins. Dans les dernières années, le soutien en matière de financement de la Commission des traités de la Colombie-Britannique s'est limité à de petites allocations de contribution à certaines Premières Nations lorsque des fonds excédentaires étaient établis et pouvaient leur être offerts. Une source de financement dédiée et à frais partagés par le Canada et la Colombie-Britannique pourrait dissiper certaines de ces préoccupations. Le Canada et la Colombie-Britannique devraient alors obtenir des approbations internes pour un tel financement et déterminer si et comment les coûts connexes seraient partagés.

Les parties aux négociations d'un traité devraient rapidement, dans le cadre du processus, tenir des discussions sur les questions de chevauchement et de territoires communs avec les Premières Nations avoisinantes. La Commission des traités de la Colombie-Britannique pourrait aider à résumer et à évaluer les efforts déployés par les Premières Nations pour régler ces questions avec leurs voisins, ainsi que l'appui du

Canada et de la Colombie-Britannique à l'égard de ces efforts. Cette évaluation ainsi que les recommandations qui en découleraient pourraient être incluses dans un rapport. Ces mesures pourraient contribuer à centrer les efforts sur le règlement de ces questions plus tôt dans le cadre de processus de négociation des traités et à éviter les retards prolongés à l'étape de l'entente définitive.

Certaines Premières Nations qui ne participent pas à la négociation de traités ont indiqué qu'elles ne veulent pas que ces questions soient réglées au moyen de processus directement liés au processus de négociation des traités. Il se peut que ces Premières Nations voient la négociation de traités comme la création d'un scénario de « système majoritaire uninominal », suivant lequel la Première Nation qui conclut un traité la première obtient des droits et des avantages sur les territoires communs ou se chevauchant aux dépens d'autres Premières Nations. Les gouvernements devraient se pencher sur des mesures qui inciteraient les Premières Nations qui ne participent pas aux négociations à prendre part aux efforts de règlement des litiges. Cela pourrait comprendre la négociation d'ententes axées sur la reconnaissance des droits des Premières Nations non participantes (voir l'annexe F, Soutien du règlement des questions de chevauchement et de territoires communs, pour une description plus détaillée).

Dans certains cas, même lorsque des ententes relatives aux questions de chevauchement et de territoires communs sont conclues entre des Premières Nations, les gouvernements et d'autres parties ne sont pas au fait de la situation et peuvent agir sans en tenir compte. On pourrait accroître la connaissance et le respect de ces modalités en créant un répertoire public des ententes relatives aux questions de chevauchement et de territoires communs.

Il est à noter que le Canada et la Colombie-Britannique ont un devoir constant et distinct de remplir leurs obligations en matière de consultation et, s'il y a lieu, d'accommoder les Premières Nations lorsque la négociation de traités pourrait avoir une incidence néfaste sur les droits d'une Première Nation visée par des questions de chevauchement ou de territoires communs. Ces obligations ne sont en rien modifiées par les propositions et mesures à prendre précisées ci-après.

Mesures à prendre par les cadres supérieurs

- 14.** Les cadres supérieurs examineront différentes options relativement à une source de financement dédiée et à frais partagés pour soutenir les efforts déployés par les Premières Nations afin de régler les questions de chevauchement et de territoires communs (conformément à la recommandation 8 du rapport du Groupe de travail).
- 15.** Les cadres supérieurs élaboreront de concert une ressource sur les pratiques exemplaires en matière de questions de chevauchement et de territoires communs et la mettront à la disposition des Premières Nations par l'entremise de la Commission des traités de la Colombie-Britannique.

Propositions pour étude par les dirigeants

- 16. Les dirigeants demanderont à la Commission des traités de la Colombie-Britannique d'évaluer les efforts déployés par les Premières Nations pour régler ces questions entre elles, ainsi que le soutien du Canada et de la Colombie-Britannique à l'égard de ces efforts. Cela pourrait comprendre la présentation d'un rapport d'évaluation des efforts déployés et des recommandations relatives aux mesures à prendre pour régler les questions en suspens.**
- 17. Les dirigeants demanderont aux cadres supérieurs de communiquer avec une organisation qui représente les Premières Nations en Colombie-Britannique au sujet de la création d'un répertoire public des ententes relatives aux questions de chevauchement et de territoires communs qui ont été conclues entre les Premières Nations touchées par ces questions en vue d'améliorer la connaissance et le respect de ces ententes.**
- 18. Les dirigeants demanderont aux cadres supérieurs d'examiner conjointement avec les Premières Nations différentes approches visant à : (a) assurer la reconnaissance et la protection des droits des Premières Nations qui ne prennent pas part à la négociation de traités (p. ex. la prise de décisions conjointes entre le Canada, la Colombie-Britannique et les Premières Nations); (b) donner lieu à des ententes multipartites en matière de prise de décisions concertée qui incluraient des Premières Nations participant et ne participant pas à la négociation de traités, la Colombie-Britannique ou le Canada; (c) refléter la propriété et la gouvernance communes de parcelles de terre par des Premières Nations signataires et non signataires de traités.**

Certitude

Bien la question de la certitude fait partie du cadre de référence relatif au processus de mobilisation multilatérale, les discussions sur certains modèles axés sur la certitude ont été mises de côté suivant les instructions du Groupe de travail des cadres supérieurs. Ces derniers ont convenu qu'il serait plus à-propos d'examiner cette question dans le cadre du plus vaste processus de mobilisation du gouvernement fédéral sur la réforme de la Politique sur les revendications territoriales globales.

Les Premières Nations ont dit se soucier du fait que si une nouvelle technique de certitude juridique était élaborée, elles ne pourraient pas examiner d'autres modèles axés sur la certitude auxquels elles auraient accès en vertu du processus de négociation des traités en Colombie-Britannique. Les représentants du Canada et de la Colombie-Britannique ont assuré le Sommet des Premières Nations que rien n'empêcherait les Premières Nations de tenir des discussions ou des négociations sur les différents modèles axés sur la certitude qui ont été autorisés par le Canada et la Colombie-Britannique. En outre, les Premières Nations ont accès à une disposition de commodité qui serait incluse dans les ententes de principe et qui établit clairement que les parties sont autorisées à examiner d'autres modèles axés sur la certitude pour conclure une entente définitive.

Propositions pour étude par les dirigeants

- 19. Les dirigeants conviennent que les tables de négociation en Colombie-Britannique peuvent choisir l'une ou l'autre des techniques de certitude ayant été ou pouvant ultérieurement être approuvées par le Canada, la Colombie-Britannique et les Premières Nations.**
- 20. Les dirigeants demanderont aux cadres supérieurs de mettre sur pied une tribune afin de considérer des alternatives et sur l'adoption d'une autre approche de certitude axée sur la reconnaissance des droits qui découlerait du processus fédéral de réforme des politiques nationales et contribuerait à celui-ci. Cette tribune tiendra compte des travaux en cours à la table de discussion commune de la Colombie-Britannique (p. ex. les travaux sur le processus méthodique, l'examen périodique et la non-affirmation).**

Rôle de la Commission des traités de la Colombie-Britannique

La Commission des traités de la Colombie-Britannique a été créée pour s'assurer que le processus de négociation des traités est juste et impartial, que toutes les parties disposent de ressources suffisantes pour négocier et mettre en œuvre un traité et que les parties s'efforcent de conclure des ententes. Le rôle de la Commission a été précisé dans l'Entente sur la création de la Commission des traités de la Colombie-Britannique de 1992, laquelle était fondée sur les recommandations issues du rapport du Groupe de travail, ainsi que dans la loi habilitante et les résolutions des dirigeants.

Le rôle de la Commission est de faciliter les négociations, d'allouer des fonds pour le processus et de voir à la sensibilisation de la population et aux communications. Au cours des 20 dernières années, son rôle a évolué en fonction des nouveaux défis auxquels les parties ont été confrontées.

L'article 12 de l'Entente sur la création de la Commission des traités de la Colombie-Britannique stipule que « les dirigeants doivent examiner l'efficacité de la Commission au moins tous les trois ans après sa création » [traduction]. En 2003, les dirigeants ont tardivement entrepris leur premier examen conjoint de l'efficacité de la Commission. Un deuxième examen a été mené en 2012. L'Entente sur la création de la Commission des traités de la Colombie-Britannique ne donne aucune précision sur la manière dont l'examen doit être mené et sur le rapport qui doit en découler.

Dans le cadre des discussions du Groupe de travail technique et du Groupe de travail des cadres supérieurs, tous ont convenu que la Commission des traités de la Colombie-Britannique continue de jouer un rôle important dans l'avancement et la conclusion des traités dans la province. Les activités réalisées par la Commission ont évolué au fil du temps, en même temps que la négociation des traités. L'élaboration d'une description actuelle et concertée du rôle de la Commission en matière de facilitation, de sensibilisation du public et de communication, ainsi que relativement à l'octroi de fonds pour les négociations, pourrait favoriser une utilisation plus efficace de la Commission des traités de la Colombie-Britannique et de son expertise pour faire avancer la négociation des traités.

Mesures à prendre par les cadres supérieurs

21. Les cadres supérieurs élaboreront un document qui devra être approuvé par les dirigeants et qui précisera les rôles et les responsabilités de la Commission dans les domaines suivants :

- a) la facilitation (incluant la ratification et l'appui aux Premières Nations relativement aux questions de chevauchement et de territoires communs);
- b) l'octroi de fonds pour les négociations;
- c) la sensibilisation du public et les communications.

Le document, une fois approuvé, serait publié par les dirigeants de la Commission des traités de la Colombie-Britannique. Il serait aussi examiné et mis à jour régulièrement ou comme convenu par les dirigeants.

Proposition pour étude par les dirigeants

22. Les dirigeants conviennent que le processus entrepris en vertu du cadre de référence de la mobilisation multilatérale satisfera à l'exigence relative à l'examen de l'efficacité de 2016 établie dans l'Entente sur la création de la Commission des traités de la Colombie-Britannique.

Rapports sur les progrès

Afin de suivre les progrès réalisés quant aux propositions acceptées par les dirigeants, les cadres supérieurs doivent fournir un rapport sur les progrès réalisés à ce jour un an après la fin du processus de mobilisation multilatérale et sur demande des dirigeants.

Mesure à prendre par les cadres supérieurs

23. Les cadres supérieurs fourniront, en 2017, un rapport sur les progrès réalisés quant aux propositions acceptées par les dirigeants.

Observations finales

Toutes les parties reconnaissent que la conclusion de traités en Colombie-Britannique est unique. La Colombie-Britannique compte un grand nombre de collectivités des Premières Nations dont le titre autochtone et les droits ancestraux n'ont pas été conciliés au moyen de la négociation de traités et dont les territoires couvrent la majeure partie de la province. Il y a donc un plus grand nombre de Premières Nations qui participent à la négociation de traités en Colombie-Britannique que n'importe où ailleurs au Canada. Nombreuses ont été les demandes d'augmentation de la souplesse dans les deux approches de négociation, notamment pour tenir compte du nombre de Premières Nations aux tables de négociation et de leur diversité, ainsi que dans les résultats de ces approches.

Cherchant à améliorer et à accélérer la négociation des traités en Colombie-Britannique, le présent rapport tente d'instaurer la souplesse nécessaire pour répondre à ces objectifs. Des représentants du Canada, de la Colombie-Britannique et du Sommet des Premières Nations se sont penchés sur d'autres processus d'établissement de traités et d'autres types d'ententes qui seraient plus souples, qui encourageraient le dialogue avec les Premières Nations visées et qui favoriseraient la réconciliation. Les propositions contenues dans ce rapport visent aussi à faciliter le règlement des questions de chevauchement et de territoires communs. Le fait d'accroître la souplesse des approches en matière de négociation et de favoriser le règlement des questions de chevauchement et de territoires communs est essentiel à l'avancement de la négociation des traités.

Les propositions présentées dans ce rapport portent aussi sur l'intérêt continu à l'égard de l'exploration d'une autre approche de reconnaissance des droits axée sur la certitude au moyen de la création d'une tribune. Elles visent à soutenir les efforts déployés par toutes les parties pour promouvoir l'innovation et l'évolution des approches en vue de favoriser la réconciliation au moyen de négociations.

Le rôle de la Commission des traités de la Colombie-Britannique a évolué depuis sa création, et la Commission fait encore partie intégrante de la négociation des traités dans la province. Dans le cadre du processus de mobilisation multilatérale, les représentants ont examiné et précisé le rôle et les responsabilités de la Commission. Ils se sont aussi penchés sur les questions liées au financement des négociations, incluant la modification du processus de financement de manière à accroître la transparence et la responsabilisation quant à l'attribution et l'administration des fonds.

Toutes les parties maintiennent leur engagement à l'égard de la négociation des traités et des objectifs primordiaux que sont le renouvellement et la conciliation des liens entre les Premières Nations, le Canada et la Colombie-Britannique, en plus de s'engager à promouvoir une relation de nation à nation fondée sur la reconnaissance, les droits, le respect, la coopération et les partenariats. Les propositions présentées dans ce rapport visent la poursuite du dialogue avec les Premières Nations en vue d'instaurer des processus de réconciliation qui soutiennent des gouvernements des Premières Nations durables, des collectivités saines et prospères et des relations intergouvernementales respectueuses.

Déclaration publique

Proposition pour étude par les dirigeants

24. Pour démontrer leur engagement à l'égard de l'amélioration du processus de négociation des traités, les dirigeants présenteront une déclaration publique confirmant leur appui envers la négociation de traités en

Colombie-Britannique ainsi que des documents publics sur l'issue des discussions sur le présent rapport.

Liste récapitulative des propositions et des mesures à prendre

Efficiencia du processus

Mesures à prendre par les cadres supérieurs

1. Les cadres supérieurs demanderont à la Commission des traités de la Colombie-Britannique d'élaborer et de tenir à jour une base de données des chapitres achevés des accords définitifs et de les rendre publics sur son site Web avec l'aide du Canada, de la Colombie-Britannique et du Sommet des Premières Nations.
2. Les cadres supérieurs continueront de soutenir l'élaboration et l'étude de mesures visant à accroître l'efficiencia du processus. Dans le cadre de l'étude de l'efficiencia, il faudra examiner un certain nombre de questions liées au financement, soit : (a) le financement à l'appui des négociations et de la mise en œuvre d'ententes autres que des traités globaux; (b) les prêts existants et l'admissibilité à un report des dates d'échéance des prêts lorsque les parties aux négociations adoptent une autre approche de négociation d'un traité global.

Propositions pour étude par les dirigeants

3. Les dirigeants demanderont à la Commission des traités de la Colombie-Britannique d'exiger, au moment de la signature d'une entente de principe, la mise en œuvre d'une stratégie pluriannuelle tripartite d'étape 5 pour conclure une entente définitive dans un délai prescrit, avec l'aval du chef de la Première Nation et des ministres fédéral et provincial.
4. Le Canada et la Colombie-Britannique déploieront tous les efforts pour discuter d'une proposition relative à la portée portant sur les principaux éléments d'une entente de principe au début de l'étape 4 et, si possible, entamer de telles négociations. Cette proposition porterait sur les montants d'argent et les terres et pourrait comprendre d'autres éléments tels que le poisson et les aspects financiers.
5. Les dirigeants appuieront l'étude et l'élaboration concertées plus poussées, par les tables de négociation intéressées, du concept d'entente de principe condensée.
6. Les dirigeants appuieront l'étude et l'élaboration concertées, par les tables de négociation intéressées, d'une approche par étape, de traités progressifs, d'ententes et de traités sectoriels et de traités principaux.

Financement des négociations

Mesures à prendre par les cadres supérieurs

7. Les cadres supérieurs travailleront de concert avec la Commission des traités de la Colombie-Britannique pour lier plus étroitement les décisions en matière de financement et les activités à l'intérieur d'un plan de travail tripartite. En l'absence d'un tel plan, la Commission se penchera sur d'autres renseignements fournis par l'une ou l'autre des parties aux négociations.
8. Les cadres supérieurs demanderont à la Commission des traités de la Colombie-Britannique de fournir, s'il y a lieu, une courte note explicative des ententes de financement contenant un résumé des activités internes des Premières Nations qui ont été prises en compte dans la décision d'attribuer des fonds aux fins des négociations.
9. Les cadres supérieurs s'efforceront de préciser quelles activités, y compris les activités réalisées en temps de pause ou de transition des négociations, seront jugées admissibles au titre du financement aux fins des négociations devant être octroyé par la Commission des traités de la Colombie-Britannique.
10. Les cadres supérieurs s'assureront que le Canada, la Colombie-Britannique et la Commission des traités de la Colombie-Britannique améliorent la communication d'information sur l'éventail de programmes et d'initiatives de financement aux Premières Nations qui chevauchent le financement aux fins des négociations (p. ex. l'Initiative sur le renforcement des capacités en Colombie-Britannique ou les mesures reliées) afin d'éviter un double financement inutile et afin de réduire, si possible, la dépendance à l'égard d'un financement par prêts.
11. Les cadres supérieurs feront tout en leur pouvoir pour préparer des accords-cadres de financement révisés qui intégreront les approches convenues en matière de plans de travail tripartites, des notes explicatives et un report des dates d'échéance des prêts pour l'année financière 2016-2017. Tout autre changement ou toute nouvelle approche ne pouvant être mis en œuvre d'ici le 1^{er} avril 2016 seront mis en œuvre au moyen de changements aux accords-cadres de financement pour les années subséquentes.

Propositions pour étude par les dirigeants

12. Les dirigeants demanderont au Canada et à la Commission des traités de la Colombie-Britannique, avec l'apport de la Colombie-Britannique et du Sommet des Premières Nations, d'élaborer des directives relatives aux coûts des négociations pour soutenir l'évaluation et la gestion des coûts par les Premières Nations. Ces directives seraient fondées sur l'expérience acquise aux tables de négociation, dans des circonstances comparables ou analogues en Colombie-Britannique et partout au Canada, en ce qui concerne (a) les honoraires moyens des consultants et experts et (b) les coûts types des activités ou initiatives visées.

13. Les dirigeants demanderont aux cadres supérieurs d'examiner des modèles de financement de la participation des Premières Nations à la négociation de traités qui seraient conformes aux principes établis de concert.

Questions de chevauchement et de territoires communs

Mesures à prendre par les cadres supérieurs

14. Les cadres supérieurs examineront différentes options relativement à une source de financement dédiée et à frais partagés pour soutenir les efforts déployés par les Premières Nations afin de régler les questions de chevauchement et de territoires communs (conformément à la recommandation 8 du rapport du Groupe de travail).
15. Les cadres supérieurs élaboreront de concert une ressource sur les pratiques exemplaires en matière de questions de chevauchement et de territoires communs et la mettront à la disposition des Premières Nations par l'entremise de la Commission des traités de la Colombie-Britannique.

Propositions pour étude par les dirigeants

16. Les dirigeants demanderont à la Commission des traités de la Colombie-Britannique d'évaluer les efforts déployés par les Premières Nations pour régler ces questions entre eux, ainsi que le soutien du Canada et de la Colombie-Britannique à l'égard de ces efforts. Cela pourrait comprendre la présentation d'un rapport d'évaluation des efforts déployés et des recommandations relatives aux mesures à prendre pour régler les questions en suspens.
17. Les dirigeants demanderont aux cadres supérieurs de communiquer avec une organisation qui représente les Premières Nations en Colombie-Britannique au sujet de la création d'un répertoire public des ententes relatives aux questions de chevauchement et de territoires communs qui ont été conclues entre les Premières Nations touchées par ces questions en vue d'améliorer la connaissance et le respect de ces ententes.
18. Les dirigeants demanderont aux cadres supérieurs d'examiner conjointement avec les Premières Nations différentes approches visant à : (a) assurer la reconnaissance et la protection des droits des Premières Nations qui ne prennent pas part à la négociation de traités (p. ex. la prise de décisions conjointes entre le Canada, la Colombie-Britannique et les Premières Nations); (b) donner lieu à des ententes multipartites en matière de prise de décisions concertée qui incluraient des Premières Nations participant et ne participant pas à la négociation de traités, la Colombie-Britannique ou le Canada; (c) refléter la propriété et la gouvernance communes de parcelles de terre par des Premières Nations signataires et non signataires de traités.

Certitude

Proposition pour étude par les dirigeants

19. Les dirigeants conviennent que les tables de négociation en Colombie-Britannique peuvent choisir l'une ou l'autre des techniques de certitude ayant été ou pouvant ultérieurement être approuvées par le Canada, la Colombie-Britannique et les Premières Nations.
20. Les dirigeants demanderont aux cadres supérieurs de mettre sur pied une tribune afin de considérer des alternatives et sur l'adoption d'une autre approche de certitude axée sur la reconnaissance des droits qui découlerait du processus fédéral de réforme des politiques nationales et contribuerait à celui-ci. Cette tribune tiendra compte des travaux en cours à la table de discussion commune de la Colombie-Britannique (p. ex. les travaux sur le processus méthodique, l'examen périodique et la non-affirmation).

Rôle de la Commission des traités de la Colombie-Britannique

Mesures à prendre par les cadres supérieurs

21. Les cadres supérieurs élaboreront un document qui devra être approuvé par les dirigeants et qui précisera les rôles et les responsabilités de la Commission dans les domaines suivants :
 - a) la facilitation (incluant la ratification et l'appui aux Premières Nations relativement aux questions de chevauchement et de territoires communs);
 - b) l'octroi de fonds pour les négociations;
 - c) la sensibilisation du public et les communications.

Le document, une fois approuvé, serait publié par les dirigeants de la Commission des traités de la Colombie-Britannique. Il serait aussi examiné et mis à jour régulièrement ou comme convenu par les dirigeants.

Proposition pour étude par les dirigeants

22. Les dirigeants conviennent que le processus entrepris en vertu du cadre de référence de la mobilisation multilatérale satisfera à l'exigence relative à l'examen de l'efficacité de 2016 établie dans l'Entente sur la création de la Commission des traités de la Colombie-Britannique.

Rapports sur les progrès

Mesure à prendre par les cadres supérieurs

23. Les cadres supérieurs fourniront, en 2017, un rapport sur les progrès réalisés quant aux propositions acceptées par les dirigeants.

Déclaration publique

Proposition pour étude par les dirigeants

- 24.** Pour démontrer leur engagement à l'égard de l'amélioration du processus de négociation des traités, les dirigeants présenteront une déclaration publique confirmant leur appui envers la négociation de traités en Colombie-Britannique ainsi que des documents publics sur l'issue des discussions sur le présent rapport.

Annexe A – Cadre de référence

CADRE DE RÉFÉRENCE MOBILISATION MULTILATÉRALE POUR AMÉLIORER ET ACCÉLÉRER LA NÉGOCIATION DES TRAITÉS EN COLOMBIE-BRITANNIQUE

Objectif

La mobilisation multilatérale a pour objet d'examiner différentes options visant à améliorer et à accélérer la négociation des traités en Colombie-Britannique et les mesures provisoires connexes, y compris les possibilités liées au rôle de la Commission des traités de la Colombie-Britannique.

Ces consultations n'ont pas pour objet de nuire aux négociations en cours ou d'empêcher les dirigeants de prendre des décisions clés ou des mesures supplémentaires pour renforcer et améliorer la négociation des traités.

Principes directeurs

Les principes suivants orienteront les travaux réalisés dans le cadre de la mobilisation :

- Le statu quo n'est pas acceptable.
- Les négociations menant à la conclusion de traités et d'autres ententes constituent un moyen de concilier les droits et d'établir de nouveaux liens constructifs entre les Premières Nations, le Canada et la Colombie-Britannique.
- La négociation et la conclusion fructueuse des traités représentent une priorité nationale et collective pour tous les dirigeants.
- Les négociations menant à l'établissement d'une nouvelle relation doivent être justes, productives et efficaces pour les Premières Nations et pour les citoyens de la Colombie-Britannique et du Canada.
- Les obstacles à l'avancement des négociations et à la signature de traités doivent être cernés, examinés et supprimés.
- Les dirigeants s'engagent à apporter des changements favorables et durables aux structures politiques, sociales et économiques des Premières Nations, de la Colombie-Britannique et du Canada au moyen de mesures concrètes permettant d'atteindre les résultats souhaités.

Structure et composition

Le ministre des Affaires autochtones et du Nord, le ministre des Relations et de la Réconciliation avec les Autochtones et le conseil exécutif du Sommet des Premières Nations (collectivement appelés « les dirigeants ») coordonneront le processus et donneront une orientation stratégique globale.

Les dirigeants établiront deux comités :

- le Groupe de travail des cadres supérieurs, chargé de surveiller les progrès réalisés et de fournir de l'orientation au Groupe de travail technique;
- le Groupe de travail technique, chargé d'élaborer des options qui sont étudiées par le Groupe de travail des cadres supérieurs.

Le Groupe de travail technique présentera des rapports d'étape mensuels au Groupe de travail des cadres supérieurs. Toute option qu'il élaborera devra être approuvée par le Groupe de travail des cadres supérieurs avant d'être présentée aux dirigeants aux fins d'étude. Les dirigeants se réuniront au besoin pour examiner les options et pour donner une orientation stratégique globale.

Des représentants du Canada, de la Colombie-Britannique et du Sommet des Premières Nations siégeront aux deux comités. Des représentants de la Commission des traités de la Colombie-Britannique, un organisme indépendant, siégeront aux deux comités à titre consultatif, suivant leurs connaissances et leur expérience.

Le **Groupe de travail des cadres supérieurs** sera créé pour coordonner l'examen conjoint et donner des directives au Groupe de travail technique.

- Le représentant du Canada sera un sous-ministre adjoint principal.
- Le représentant de la Colombie-Britannique sera un sous-ministre délégué et chef de l'exploitation ou un sous-ministre adjoint.
- Le représentant du Sommet des Premières Nations sera un directeur exécutif.

Le **Groupe de travail technique** sera créé pour examiner les possibilités de renforcement et d'amélioration de la négociation des traités en Colombie-Britannique. Il sera composé de fonctionnaires de niveau opérationnel.

- Le représentant du Canada sera un directeur général, avec l'appui d'un directeur et d'un analyste principal.
- Le représentant de la Colombie-Britannique sera un directeur exécutif, avec l'appui d'un directeur et d'un analyste principal.
- Les participants du Sommet des Premières Nations seront des membres de l'équipe des politiques de l'organisme.
- Des experts en la matière peuvent être appelés à participer au besoin, à la demande de l'une ou l'autre des parties.

Mandat et réalisations attendues

Les parties élaboreront des propositions visant à améliorer et à accélérer la négociation des traités en Colombie-Britannique dans les domaines prioritaires suivants :

- a) Efficience du processus, y compris l'élaboration du mandat, la simplification du processus et les critères d'entrée et de sortie pour les revendications;

- b) Rôle et mandat de la Commission des traités de la Colombie-Britannique;
- c) Pouvoirs relatifs au financement des négociations, et administration et attribution des fonds, y compris les prêts;
- d) Questions de chevauchement et de territoires communs;
- e) Certitude.

Aux fins de l'élaboration des propositions pour ces domaines prioritaires, le Groupe de travail technique tiendra compte des recommandations directement liées à l'amélioration et à l'accélération du processus de négociation des traités en Colombie-Britannique contenues dans le rapport de M. Doug Eyford du 2 avril 2015 sur le renouvellement de la Politique sur les revendications territoriales globales, ainsi que des recommandations formulées dans les documents établis dans le rapport et dans tout autre document pertinent.

Plan d'action et échéancier

Le Groupe de travail technique préparera, d'ici le 2 juillet 2015, un plan d'action comprenant des jalons clairement établis qui devra être examiné et approuvé par les dirigeants. Ce plan d'action guidera l'élaboration des propositions visant le renforcement et l'amélioration de la négociation des traités en Colombie-Britannique. Le plan d'action comprendra aussi des propositions sur les mesures devant être prises pour soutenir les tables de négociation qui souhaitent œuvrer à la conclusion rapide de traités.

Le présent engagement restera en vigueur jusqu'au 15 décembre 2015, sauf si les dirigeants en conviennent autrement.

Autres questions

Calendrier des réunions

- a) Le Groupe de travail technique se réunira comme il convient pour respecter les jalons et les échéanciers établis.
- b) Le Groupe de travail des cadres supérieurs se réunira chaque mois. Lorsque les circonstances l'exigent, les membres pourront demander la tenue de réunions supplémentaires.
- c) Les dirigeants se réuniront au besoin.

Compte rendu des discussions

Un secrétariat composé de trois membres du Groupe de travail technique préparera des comptes rendus concis des discussions pour les réunions des dirigeants et du Groupe de travail des cadres supérieurs. Aucun compte rendu des discussions ne sera préparé pour les réunions du Groupe de travail technique.

Financement

Il incombe à chacune des parties de financier sa participation aux discussions.

Communications

- a) Afin de favoriser un dialogue franc, ouvert et respectueux, les réunions se tiendront sous toutes réserves et de façon confidentielle. Seuls les dirigeants, en concertation, agiront à titre de porte-parole.
- b) Les parties élaboreront des mécanismes visant à s'assurer que les représentants du Sommet des Premières Nations sont en mesure de communiquer avec leurs mandants, y compris les négociateurs en chef des Premières Nations, comme il convient dans le cadre de cet engagement.
- c) Aucune communication liée aux réunions ne sera faite publiquement ou dans les médias sociaux sans que les parties y consentent.
- d) Les dirigeants peuvent élaborer un plan de communication relativement à cet engagement.

Annexe B – Proposition relative à la portée

À l'heure actuelle, le Canada et la Colombie-Britannique présentent des offres prévoyant des montants d'argent et des terres aux Premières Nations qui en sont à l'étape 4, généralement après plusieurs années de négociation.

Afin d'améliorer l'efficacité du processus de négociation, il serait utile de déterminer s'il existe un terrain d'entente suffisant entre les parties quant aux principaux éléments d'une entente. Cela devrait être fait en tenant des discussions relatives à la portée avant de poursuivre les négociations. Si le terrain d'entente est suffisant et que les parties sont d'accord, une discussion relative à la portée pourrait être suivie d'une proposition relative à la portée qui permettrait la communication de renseignements sur les principaux domaines liés au mandat, tels que les terres et les montants d'argent, et possiblement le poisson et les aspects financiers.

Une proposition relative à la portée :

- vise à faire fond sur l'information fournie par une Première Nation au Canada et à la Colombie-Britannique en ce qui concerne ses intérêts en matière de montants d'argent et de terres, et possiblement d'autres éléments tels que l'allocation de poisson;
- n'est pas une offre en argent et en terres. Afin de présenter une proposition relative à l'étendue des terres à une Première Nation plus tôt à l'étape 4, les détails relatifs aux terres qui seraient normalement inclus dans une offre en argent et en terres (toutes les parcelles, les cartes et les quantités exactes) ne seraient pas fournis au moment de la proposition. Cette information serait fournie plus tard dans le cadre d'une offre formelle si la Première Nation exprime vouloir aller de l'avant avec une telle offre.

Considérations

À l'heure actuelle, le Canada et la Colombie-Britannique doivent, avant de présenter une offre formelle en argent et en terres, faire une analyse poussée des détails liés aux terres pour démontrer que l'offre respecte leur mandat financier respectif et les autres mandats. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une offre, une proposition relative à la portée peut parfois exiger des autorisations semblables. Le but est toutefois d'examiner si ces propositions peuvent être faites dans le cadre de processus d'approbation simplifiés.

Étant donné que pour qu'une proposition relative à la portée soit véritablement utile, elle doit être faite au moment adéquat, le Canada et la Colombie-Britannique doivent élaborer une approche concertée qui tient compte des intérêts de leurs autorités respectives, sans compromettre le caractère opportun et la communication de renseignements utiles.

Remarque : Pour certaines tables de négociation, il se peut qu'une offre formelle en argent et en terres demeure la meilleure approche à adopter.

Annexe C – Entente de principe condensée

Introduction

Les représentants du Canada, de la Colombie-Britannique et du Sommet des Premières Nations se penchent sur de nouvelles approches visant à améliorer et à accélérer la négociation des traités en Colombie-Britannique. Le concept d'ententes de principe « condensées », qui visent à parvenir à un accord sur les éléments clés d'un traité plus tôt dans le cadre des négociations, est examiné en tant que mécanisme employé pour simplifier les négociations et s'assurer que les ressources de négociation de toutes les parties sont utilisées de manière constructive.

Analyse

Un grand nombre de négociations sont actuellement tenues simultanément dans le cadre du processus de négociation des traités en Colombie-Britannique. La plupart de ces négociations en sont à l'étape de l'entente de principe. Pour diverses raisons, souvent associées à la lenteur des processus d'octroi de mandats et d'approbation à l'appui des offres liées aux terres, aux montants d'argent, au poisson et aux aspects financiers, il faut aux négociateurs énormément de temps et de ressources, à l'étape de l'établissement d'une entente de principe, pour négocier le libellé détaillé de chacun des chapitres qui seraient inclus dans une entente définitive.

Une entente de principe condensée pourrait permettre de réduire le temps et les ressources nécessaires pour déterminer si les parties ont un terrain d'entente suffisant pour procéder à la rédaction d'une entente définitive. Le processus de négociation menant à l'établissement d'une entente de principe condensée pourrait aussi favoriser une meilleure utilisation des ressources en aidant les parties à déterminer si l'adoption d'autres approches de réconciliation, comme des ententes ou des traités progressifs ou sectoriels, serait justifiée (p. ex. lorsque les parties ne parviennent pas à s'entendre sur toutes les modalités clés d'une entente globale, mais déterminent qu'ils s'entendent sur un sous-ensemble d'éléments de l'entente globale, comme le poisson ou l'autonomie gouvernementale).

Description

Une entente de principe condensée serait axée sur l'établissement d'un consensus concernant les modalités clés d'un traité de manière suffisamment détaillée pour assurer une ratification significative de cette étape importante du processus de négociation et pour soutenir les discussions et les consultations visant le règlement de questions liées au chevauchement et aux territoires communs. Ces modalités pourraient comprendre ce qui suit :

- le montant du transfert de fonds;
- la quantité de terres devant être détenues et régies par la Première Nation et leur emplacement général;
- la reconnaissance du droit à l'autonomie gouvernementale et une liste générale des domaines de compétence autochtone;

- un cadre pour les liens entre les lois;
- des arrangements financiers afin de soutenir la mise en œuvre et l'autonomie gouvernementale;
- une description du territoire et de la nature des droits de la Première Nation sur les terres qui ne sont pas des terres visées par un traité;
- le rôle décisionnel eu égard aux terres qui ne sont pas des terres visées par un traité et les avantages qui en découlent;
- les arrangements en matière de pêches – accès aux ressources et rôle décisionnel;
- les techniques de conciliation des droits ancestraux et des droits issus des traités Douglas avec les droits établis dans le nouveau traité;
- le processus de règlement des questions de chevauchement et de territoires communs entre l'entente de principe et l'entente définitive.

Annexe D – Ententes ou traités sectoriels

Introduction

Des représentants du Canada, de la Colombie-Britannique et du Sommet des Premières Nations se penchent sur les occasions de soutenir un plus vaste éventail d'approches de réconciliation qui tiennent compte des intérêts des gouvernements fédéral et provincial et des Premières Nations en matière de reconnaissance et qui rendent clair et prévisible l'exercice des droits ancestraux et des droits issus de traités. Les ententes ou les traités sectoriels ont été définis comme une solution de rechange potentielle aux traités globaux ou comme un instrument pouvant être utilisé dans le cadre d'une approche par étape menant à l'établissement de tels traités.

Définition

Le modèle utilisé pour les traités qui ont été négociés à ce jour en vertu du processus de négociation des traités en Colombie-Britannique tient compte des droits préétablis protégés par l'article 35 d'un groupe autochtone dans une seule entente tripartite protégée par la Constitution. Les ententes sectorielles devraient viser des sous-ensembles de droits existants en assurant leur reconnaissance et leur exercice dans le cadre d'ententes portant sur un plus petit sous-ensemble de droits ou dans des domaines bien définis. De telles ententes sectorielles pourraient être bilatérales ou tripartites et pourraient être conclues avec certaines Premières Nations ou des groupes de Premières Nations. Ainsi, des groupes autochtones pourraient être signataires de plus d'une entente sectorielle.

Lorsque les parties cherchent à obtenir une plus grande permanence ou certitude quant à l'exercice de certains droits, une entente sectorielle pourrait être protégée par la Constitution en prenant la forme d'un traité visé par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Exemples d'ententes ou de traités sectoriels

Les ententes ou traités sectoriels pourraient comprendre ce qui suit :

- Des ententes ou des traités sur le poisson avec une seule Première Nation qui établiraient l'accès aux ressources et un rôle en matière de gestion;
- Des ententes ou des traités sur le poisson avec plusieurs Premières Nations dans une zone de gestion;
- Des ententes ou des traités sur la propriété foncière et la gestion des terres avec une ou plusieurs Premières Nations.
- Des ententes ou des traités principaux globaux en matière d'autonomie gouvernementale avec une ou plusieurs Premières Nations.
- Des ententes ou des traités sectoriels en matière d'autonomie gouvernementale dans des domaines tels que la santé, l'éducation, le bien-être de l'enfant et de la famille ou l'administration de la justice avec plusieurs Premières Nations à l'intérieur d'une province, d'un territoire ou d'une région.

Annexe E – Traité principal

Introduction

Le Canada, la Colombie-Britannique et les Premières Nations ont dit souhaiter examiner les possibilités d'accroître la souplesse des résultats du processus de négociation des traités en Colombie-Britannique. Un concept de traité principal a été retenu aux fins d'un examen plus poussé, comme moyen de tenir compte de cet intérêt. Le concept de traité principal établi dans ce rapport vise aussi à prendre en compte d'autres intérêts que les parties ont définis comme étant importants pour mettre de l'avant et élargir les occasions de réconciliation (notamment la reconnaissance des droits protégés par l'article 35, des occasions accrues qui facilitent la conclusion d'ententes et l'importance de la relation après la conclusion du traité).

Définition

Le modèle de traité actuel prévoit l'établissement d'une liste exhaustive et d'une description détaillée de tous les droits visés par l'article 35 et des paramètres de leur exercice par une Première Nation après la date d'entrée en vigueur d'un traité. Le traité principal reconnaîtrait les droits existants qui sont protégés par l'article 35 et n'établirait, dans certains domaines, que de vastes paramètres pour l'exercice des droits visés par le traité – permettant ainsi la négociation d'ententes supplémentaires qui pourraient être renégociées périodiquement en fonction des circonstances et des intérêts changeants des parties.

Éléments d'un traité principal

Les éléments principaux d'un traité devraient être établis en fonction des intérêts des parties. Si les parties souhaitent obtenir plus de certitude et moins de souplesse, la description des droits sera plus claire et exhaustive.

Les éléments principaux suggérés sont décrits ci-après.

- Reconnaissance des terres visées par un titre autochtone – une description complète des terres détenues par une Première Nation présentées comme étant des terres visées par un titre autochtone et modifiées ou complétées par la description contenue dans le traité.
- Reconnaissance du droit à l'autonomie gouvernementale, y compris une description des compétences nécessaires pour soutenir les institutions autonomes et l'utilisation et la gestion des terres détenues par une Première Nation.
 - Le traité devrait aussi comprendre les éléments clés des liens entre les lois fédérales, provinciales et des Premières Nations (p. ex. un modèle de lois concurrentes).
 - Le traité pourrait aussi comprendre une liste des autres domaines qui relèvent de la Première Nation, avec peu de détails sur la mise en œuvre, si ce n'est aucun.

- Reconnaissance des droits de pêche – reconnaissance des droits de pêche à des fins particulières avec des paramètres liés à l'exercice de ces droits, en plus d'un engagement à l'égard de la négociation d'une entente supplémentaire limitée dans le temps ou à caractère évolutif pour d'autres détails opérationnels sur des questions telles que :
 - les fins alimentaires, sociales et rituelles;
 - les fins commerciales;
 - l'assujettissement à des exigences en matière de conservation;
 - le rôle décisionnel en matière de gestion des pêches.
- Reconnaissance des droits relatifs aux ressources sur les terres se trouvant sur le territoire d'une Première Nation qui ne sont pas des terres visées par un traité, avec de vastes paramètres quant à l'exercice de ces droits et un engagement à l'égard de la négociation d'une entente qui n'est pas un traité avec :
 - des droits de récolte;
 - des droits relatifs aux recettes de l'exploitation des ressources ou à d'autres avantages associés au développement (p. ex. engagements à l'égard d'ententes sur les répercussions et les avantages);
 - des droits relatifs à d'autres ressources;
 - le rôle décisionnel en matière de terres et de ressources.
- Techniques de conciliation des droits ancestraux et des droits issus des traités Douglas avec les droits établis dans le nouveau traité.
- Mécanismes de règlement des différends.
- Dispositions relatives à l'admissibilité aux avantages tirés d'un traité.
- Évolution du traité.
- Autres questions que les parties jugent important d'inclure dans le traité principal.

Ententes supplémentaires et éléments secondaires

Selon la portée et l'entendue des éléments principaux du traité, des ententes supplémentaires telles que les suivantes pourraient être conclues.

- Ententes relatives aux pêches qui établissent en détail l'allocation et les structures liées au rôle d'une Première Nation dans la gestion des pêches et la prise de décisions connexes.
- Ententes relatives à l'autonomie gouvernementale qui portent sur d'autres domaines de compétence et ententes concernant la prestation de programmes et de services comme des accords financiers.
- Accords sur l'accès aux ressources et les avantages pour les terres et les ressources se trouvant sur le territoire d'une Première Nation, mais pas sur des terres visées par un traité.
- Accords de consultation ou d'adaptation et autres accords sur la prise de décisions concertée pour les terres et les ressources se trouvant sur le territoire d'une Première Nation, mais pas sur des terres visées par un traité.

Annexe F – Soutien du règlement des questions de chevauchement et de territoires communs

Introduction

Dans le contexte de la négociation de traités, le Canada, la Colombie-Britannique et le Sommet des Premières Nations se penchent sur les moyens de reconnaître et de protéger les droits existants des Premières Nations qui ne participent pas à la négociation de traités afin de faciliter la réconciliation et de faciliter le règlement des questions de chevauchement et de territoires communs.

Analyse

Un des principaux défis, lorsqu'il s'agit de soutenir le règlement des questions de chevauchement et de territoires communs dans le cadre de la négociation de traités, est le fait qu'une Première Nation qui ne participe pas actuellement à la négociation de traités est peu encline à accepter un règlement pouvant éventuellement porter préjudice à ses propres revendications juridiques ou pouvant potentiellement mener à une moins grande protection de ses droits relativement à des territoires communs ou se chevauchant par rapport aux droits de la Première Nation signataire de traités. Certaines Premières Nations ont soulevé que les traités créent un « système majoritaire uninominal », d'où la perception que le Canada et la Colombie-Britannique favoriseront les droits visés par des traités par rapport aux droits ancestraux ou aux droits issus des traités Douglas.

Approches potentielles – Droits ancestraux corevendiqués

Reconnaissance des droits existants et accords de consultation, de prise de décisions concertée ou de mise en commun des avantages avec des Premières Nations qui ne participent pas actuellement à la négociation des traités

Lorsque le Canada et la Colombie-Britannique négocient des droits issus de traités sur un territoire qui est commun avec celui d'une autre Première Nation, ou qui le chevauche, le gouvernement fédéral ou provincial pourrait conclure une entente qui reconnaîtrait les droits ancestraux ou les droits issus des traités Douglas existants avec la Première Nation qui ne participe pas aux négociations. Une telle entente pourrait comprendre ce qui suit : (a) des processus de consultation, une prise de décisions concertée ou des éléments liés à l'aménagement des terres et à l'utilisation des ressources en ce qui concerne les décisions qui pourraient avoir une incidence sur les droits reconnus; (b) une mise en commun des avantages tirés du développement d'un territoire commun ou corevendiqué.

Négociation d'accords de consultation, de prise de décisions concertée ou de mise en commun des avantages avec les Premières Nations qui participent à la négociation des traités et avec celles qui n'y participent pas

Tout comme pour l'approche décrite ci-haut, les gouvernements fédéral et provincial pourraient conclure des ententes qui établissent des processus de consultation, de prise de décision concertée ou de mise en commun des avantages avec la Première

Nation signataire d'un traité (qui tiennent compte de ses droits issus de traités) et avec la Première Nation qui ne participe pas actuellement à la négociation des traités (qui tiennent compte de ses droits ancestraux et de ses droits issus des traités Douglas) relativement au territoire où leurs droits sont communs ou corevendiqués.

Approche potentielle – Titre autochtone corevendiqué

Lorsque les Premières Nations soutiennent cette approche, négociation d'accords qui reflètent la propriété et la gouvernance communes de certaines parcelles de terre par les Premières Nations signataires et non signataires de traités

Certains des litiges les plus insolubles dans le cadre du processus de négociation des traités en Colombie-Britannique découlent de la corevendication de terres visées par un titre autochtone. Certains des litiges les plus difficiles à résoudre surviennent dans le cadre de négociations avec des Premières Nations qui sont des sous-groupes de plus grands collectifs historiques, alors que le plus grand collectif revendique la propriété d'un titre autochtone au nom du plus petit groupe. Afin de faciliter la signature d'un traité pour des terres visées par un titre autochtone et revendiquées par des groupes affiliés, le Canada et la Colombie-Britannique pourraient négocier des accords qui reflètent la propriété et la gouvernance communes de certaines parcelles de terre par les Premières Nations signataires et non signataires de traités.