

La Colombie-Britannique reconnaît le titre de la Nation haïda sur les îles Haïda Gwaii : un accord historique qui clarifie – et laisse en suspens – certaines questions



30 AVRIL 2024 17 MIN DE LECTURE

Expertises Connexes

- Affaires réglementaires, Autochtones et environnement
- Environnement
- Infrastructures
- Litiges en droit des sociétés et en droit commercial

Auteurs(trice): Sander Duncanson, Danielle Chu, Joey Chan, Niall Fink

Le 14 avril 2024, la province de la Colombie-Britannique a conclu avec le Conseil de la Nation haïda (Nation haïda) un accord reconnaissant le titre ancestral de la Nation haïda sur les îles Haïda Gwaii, archipel d'environ 10 000 kilomètres carrés situé au large de la côte nord de la Colombie-Britannique. L'accord, intitulé Gaayhllxid • Gíhlagalgang « Rising Tide » Haïda Title Lands Agreement (accord concernant le territoire visé par le titre des Haïda « Marée montante » Gaayhllxid • Gíhlagalgang, ou l'Accord)^[1], est le premier accord de ce type et constitue un progrès important dans la mise en œuvre par la Colombie-Britannique de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*^[2].

Le présent bulletin présente : (i) un aperçu du concept juridique de titre ancestral et un bref historique de la revendication par la Nation haïda d'un titre ancestral sur les îles Haïda Gwaii, (ii) un exposé des principaux aspects de l'Accord et (iii) un survol des questions laissées en suspens.

CONTEXTE

1. Qu'est-ce qu'un « titre ancestral »?

Le « titre ancestral » confère à un groupe autochtone le droit d'utiliser et de contrôler de façon exclusive le territoire et de tirer les avantages économiques qui en découlent^[3]. Une fois établie l'existence du titre ancestral, il est permis d'y porter atteinte seulement si le groupe autochtone y consent ou si l'atteinte est justifiée par un objectif public réel et impérieux et si elle est compatible avec l'obligation fiduciaire de la Couronne envers le groupe autochtone^[4].

Dans la pratique, le titre ancestral incite les tribunaux et les gouvernements à exercer leur devoir de réserve, car, en réalité, il vaut reconnaissance du droit de regard du groupe autochtone sur l'utilisation du territoire visé^[5]. Le titre ancestral confère des droits de

propriété semblables à ceux associés à la propriété en fief simple (la forme la plus élevée de propriété en common law sur des terres privées, qui confère à son détenteur à leur égard des droits complets d'utilisation, de possession et de transfert sur une période indéfinie)^[6]. Une différence importante réside dans le fait que le titre ancestral est un « titre collectif détenu pour toutes les générations futures »^[7]. Cela signifie que les terres détenues en vertu d'un titre ancestral ne peuvent pas être cédées (par exemple, par vente), sauf à la Couronne, ni être utilisées ou grevées d'une façon qui empêcherait les générations futures du groupe de les utiliser et d'en jouir^[8].

Le concept de titre ancestral a été analysé en profondeur par la Cour suprême du Canada (CSC) il y a plus de 26 ans dans l'affaire *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*^[9]. L'arrêt *Delgamuukw* a établi le critère prouvant l'existence d'un titre ancestral; ce critère, toujours en vigueur, comporte trois exigences que le groupe autochtone qui revendique le titre ancestral doit satisfaire, à savoir : (i) le groupe autochtone doit avoir occupé le territoire avant l'affirmation de la souveraineté, (ii) il doit exister une continuité entre l'occupation actuelle et l'occupation antérieure à l'affirmation de la souveraineté (si l'occupation actuelle est invoquée comme preuve de l'occupation avant l'affirmation de la souveraineté) et (iii) au moment de l'affirmation de la souveraineté, cette occupation doit avoir été exclusive^[10]. Ces exigences sont souvent difficiles à satisfaire dans la pratique. Avant avril 2024, l'existence d'un titre ancestral n'avait effectivement été établie qu'une seule fois^[11].

2. Bref historique des revendications par la Nation haïda de ses droits sur les îles Haïda Gwaii

L'Accord doit être compris dans le contexte du différend qui oppose depuis des décennies la Nation haïda et la Couronne de la Colombie-Britannique au sujet de l'utilisation et du titre de propriété du territoire des îles Haïda Gwaii. Ce territoire a fait l'objet de nombreuses procédures judiciaires, notamment l'affaire *Nation Haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)* en 2004, à l'issue de laquelle la CSC a rendu sa décision historique concernant l'obligation de consultation de la Couronne (arrêt *Haïda*)^[12].

La Nation haïda revendique un titre sur les îles Haïda Gwaii depuis plus d'un siècle et, dans le cadre de cette affaire, a présenté de solides preuves établissant une occupation continue depuis au moins 1774. Dans l'arrêt *Haïda*, la CSC a noté que les Haïda n'avaient jamais été conquis, qu'ils n'avaient jamais cédé leurs droits dans un traité et qu'aucune loi fédérale n'avait éteint leurs droits^[13]. La CSC a donc conclu que la Nation haïda avait établi une solide preuve *prima facie* de l'existence d'un titre ancestral et que la Colombie-Britannique avait manqué à son obligation de consultation en ce qui concerne les permis forestiers en question^[14]. L'affaire n'a pas permis d'établir en droit le titre ancestral de la Nation haïda sur les îles Haïda Gwaii. Cependant, la Cour a reconnu la solidité de la revendication de la Nation haïda et a fortement suggéré que la Colombie-Britannique négocie dans un objectif de conciliation^[15].

Depuis le prononcé de l'arrêt *Haïda* il y a 20 ans, la Colombie-Britannique et la Nation haïda ont cherché à maintes reprises à régler la question de la revendication par la Nation haïda d'un titre ancestral sur les îles Haïda Gwaii. Les efforts de négociation ont abouti à plusieurs accords entre la Nation haïda, la Colombie-Britannique et le Canada^[16], qui comprenaient la reconnaissance de la Nation haïda en tant qu'organe directeur et représentatif légitime des Haïda et détenteur « du titre et des droits des Haïda », mais qui n'établissaient pas un titre ancestral à part entière.

Parallèlement aux négociations, les procédures judiciaires se sont poursuivies. Le 14 novembre 2002, la Nation haïda a intenté contre la Colombie-Britannique et le Canada une action civile visant l'obtention d'une déclaration à l'égard du titre ancestral de la Nation haïda sur les îles Haïda Gwaii et la comptabilisation de la totalité des profits, impôts, droits de coupe, redevances et autres avantages acquis par la Colombie-Britannique et le Canada, ou leurs préposés, agents et entrepreneurs, eu égard aux îles Haïda Gwaii^[17](l'affaire concernant le titre des Haïda). L'affaire concernant le titre des Haïda est toujours en cours et la date d'audience est fixée au 4 mai 2026.

Le nouvel accord

L'Accord a deux objectifs déclarés :

- En premier lieu, reconnaître que la Nation haïda possède un titre ancestral sur l'ensemble du territoire des îles Haïda Gwaii^[18]. Il s'agit du premier accord de ce type aux termes duquel une Couronne (fédérale ou provinciale) reconnaît de manière proactive un titre ancestral sur une région sans réserve. D'une part, cet accord, qui, en principe, est simple, règle essentiellement la question fondamentale de l'existence du titre ancestral de la Nation haïda sur les îles Haïda Gwaii. D'autre part, et comme nous le verrons plus loin, les détails de ce que cela signifie en pratique – par exemple, en ce qui concerne les revendications de la Nation haïda sur d'autres territoires traditionnels et eaux côtières, le partage des compétences entre la Nation haïda et la Colombie-Britannique, ou les dommages et intérêts découlant de l'occupation de ces terres – restent à voir.
- En second lieu, créer un processus de transition permettant de concilier le chevauchement des compétences entre la Colombie-Britannique et la Nation haïda sur les îles Haïda Gwaii, à la lumière du titre ancestral de la Nation haïda. À cette fin, l'Accord met en place certaines mesures positives, mais laisse de nombreuses questions à régler dans le cadre d'un vaste processus de mise en œuvre qui, selon les estimations ambitieuses de l'Accord, devrait être achevé au cours des deux prochaines années (le processus de transition). Les paragraphes qui suivent présentent les questions que l'Accord clarifie et celles qui restent à régler dans le cadre de négociations ou de procédures judiciaires futures.

Les questions que l'Accord clarifie

- Les intérêts de propriété privée en fief simple sont protégés : La common law n'est pas claire sur la manière de concilier les droits juridiques sur des terres qui sont simultanément concédées en fief simple à des propriétaires privés et assujetties à un titre ancestral. Dans le but de combler ce vide juridique, l'Accord offre les garanties suivantes :
 - La Nation haïda accepte d'honorer les droits de propriété privée sur les îles Haïda Gwaii et les droits de propriété privée continuent d'être assujettis à la compétence de la Colombie-Britannique, tandis que la Colombie-Britannique reconnaît que le titre ancestral sous-tend l'intérêt de propriété privée^[19].
 - Toutes les terres en fief simple qui reviennent par déshérence à la Colombie-Britannique seront transférées (en fief simple) à la Nation haïda^[20].

- Tout intérêt en fief simple acquis par la Nation haïda uniquement sera acquis de gré à gré, par donation ou testament, ou à la suite de la déshérence finale susmentionnée.
- Cette disposition semble empêcher l'appropriation des propriétés privées existantes sur les îles Haïda Gwaii contre la volonté de leurs propriétaires^[21].
- Bien que certains se soient inquiétés du fait que la reconnaissance simultanée du titre ancestral et des intérêts de propriété en fief simple soit juridiquement incohérente et puisse conduire à de l'incertitude, il est peu probable que la question des droits de propriété privée ait, dans les faits, des répercussions significatives puisque seulement 2,2 % du territoire des îles Haïda Gwaii est détenu par des propriétaires privés^[22].
- La prestation des services publics provinciaux reste inchangée : L'Accord n'entend pas déroger à la prestation de services publics par la Colombie-Britannique sur les îles Haïda Gwaii^[23]. Cela comprend la prestation continue de services publics par la Colombie-Britannique et les administrations locales, notamment dans les domaines de la santé, de l'éducation, du transport, de l'entretien des routes publiques provinciales et des services d'incendie et d'urgence^[24].
- La compétence fédérale subsiste : Le Canada, en tant que Couronne fédérale, n'est pas partie à l'Accord. En tant que tel, l'Accord n'aborde pas les intérêts de la Couronne fédérale sur les îles Haïda Gwaii et n'y déroge pas, notamment en ce qui concerne les zones marines, le parc national Gwaii Haanas, les terres utilisées à des fins de défense nationale ou les infrastructures publiques fédérales^[25].
- La Nation haïda a le droit de négocier la restitution des terres de la Couronne dont la Colombie-Britannique n'a plus besoin : L'Accord prévoit que la Colombie-Britannique et la Nation haïda négocieront la restitution des intérêts en fief simple et des autres intérêts existants détenus par la Colombie-Britannique aux fins de la fourniture d'infrastructures ou de services publics ou d'autres fins publiques, lorsque la Colombie-Britannique n'en aura plus besoin^[26].
- Les intérêts des tiers sont maintenus pendant le processus de transition : L'Accord n'a aucun effet, pendant la durée du processus de transition, sur les intérêts qui ne sont pas des intérêts en fief simple, tels que les tenures, les permis, les licences ou les baux relatifs aux terres, à l'eau, à l'air ou aux ressources souterraines, ainsi que sur les droits ou les intérêts relatifs aux infrastructures publiques, telles que les autoroutes et les hôpitaux (soit, dans l'Accord, les « autres intérêts existants » (*Other Existing Interest*))^[27]. Toutefois, la Nation haïda peut mettre fin aux intérêts qu'elle détient^[28]. De plus, toute autre décision prise par la Colombie-Britannique à l'égard des autres intérêts existants le sera conformément aux droits associés au titre ancestral, c'est-à-dire avec le consentement de la Nation haïda et conformément à l'obligation de consultation de la Colombie-Britannique^[29]. De nouvelles lois et règles touchant les autres intérêts existants peuvent être attendues au cours de la période de transition, qui prendront effet dès leur entrée en vigueur.
- Les compétences provinciales en matière d'administration des ressources naturelles

restent inchangées jusqu'à ce qu'elles soient transférées dans le cadre du processus de transition : En vertu de l'Accord, la Nation haïda et la Colombie-Britannique se concentreront sur la négociation d'un processus décisionnel concernant les terres et les ressources naturelles, y compris les ressources souterraines des îles Haïda Gwaii^[30]. D'ici là, la Colombie-Britannique continuera de superviser la relance des ressources naturelles des îles Haïda Gwaii. Conformément à l'alinéa 4.11(c) de l'Accord et au titre ancestral de la Nation haïda, les projets qui souhaitent s'implanter sur les îles Haïda Gwaii nécessiteront probablement que la Colombie-Britannique obtienne le consentement de la Nation haïda.

Les questions que l'Accord laisse en suspens :

- Exercice, administration et répartition des compétences de la Nation haïda et de la Colombie-Britannique qui se chevauchent : Une question essentielle qui reste à régler est celle de savoir comment la Colombie-Britannique et la Nation haïda concilieront leurs compétences qui se chevauchent sur les îles Haïda Gwaii. Bien que l'Accord prévoie que ces questions seront réglées par voie de négociations au cours du processus de transition, il n'indique pas d'objectifs définitifs clairs ni la structure envisagée pour le partage des compétences entre les deux parties en ce qui concerne l'administration pratique et juridique des terres et des ressources naturelles. Par exemple, il reste à savoir si la Nation haïda aura pleine compétence sur tous les « autres intérêts existants » qui sont actuellement administrés par la Province (y compris l'octroi de tenures, de permis, de licences ou de baux sur les ressources des îles Haïda Gwaii, y compris les ressources forestières ou minérales), ou quelle forme l'exercice de cette compétence prendra. La compétence sur les aires protégées (c.-à-d. les sites des îles Haïda Gwaii désignés en vertu des lois des Haïda et de la Province comme sites patrimoniaux, parcs, sites de conservation ou réserves écologiques haïda), les pavillons de pêche et les forêts seront les sujets de négociation prioritaires au cours du processus de transition^[31]. D'autres sujets de négociation sont liés à la compétence sur l'eau douce aux îles Haïda Gwaii, aux arrangements fiscaux, aux questions de taxation provinciale et à [traduction libre] « toute autre question dont les parties peuvent convenir »^[32].
- Questions de compétence fédérale : Comme il est indiqué ci-dessus, le Canada n'est pas lié par l'Accord. Les intérêts du Canada sur les îles Haïda Gwaii, tels que l'imposition des revenus, les pêches, les questions maritimes (y compris la colonne d'eau et la navigation), le renouvellement, la réparation et l'indemnisation en matière de gouvernance, ainsi que [traduction libre] « d'autres questions de compétence fédérale » peuvent donc faire l'objet de négociations ou de procédures judiciaires distinctes^[33].
- L'affaire concernant le titre des Haïda : L'Accord stipule expressément qu'il n'a pas pour but de retarder le début de l'affaire concernant le titre des Haïda [traduction libre] « pour les questions qui n'ont pas été réglées par voie de négociations »^[34]. Bien que l'Accord n'indique pas explicitement les questions qui n'ont pas été réglées par voie de négociations, sur la base de la réparation demandée dans l'affaire concernant le titre des Haïda, il est probable que la Nation haïda cherchera encore à obtenir des garanties, y

compris la reconnaissance du titre ancestral pour certaines zones des îles Haïda Gwaii non couvertes par l'Accord (c'est-à-dire au-delà des zones terrestres qui sont définies dans l'Accord)^[35], et une indemnisation pour les dommages subis.

Conclusion

L'Accord marque une étape sans précédent dans le domaine des revendications de titres ancestraux. Il représente l'une des très rares fois où un titre ancestral est officiellement reconnu et la première fois où un tel titre est officiellement reconnu par le biais de négociations et d'un règlement plutôt que par l'intervention d'un tribunal.

Bien que l'Accord constitue une étape historique vers la réconciliation, il reste à voir dans quelle mesure il peut servir de modèle pour les futures revendications de titres ancestraux. La revendication de la Nation haïda est exceptionnelle à plusieurs égards : les îles Haïda Gwaii sont géographiquement isolées et ne font l'objet d'aucune revendication concurrente de titre ancestral de la part d'autres peuples autochtones; un vaste territoire non cédé subsiste sur les îles Haïda Gwaii^[36]; les Haïda ont fourni des preuves solides d'une occupation continue depuis au moins 1774^[37]; et, ce qui est peut-être le plus exceptionnel, la solidité de la revendication du titre des Haïda a été reconnue par le plus haut tribunal du Canada, qui a expressément demandé que les questions soient réglées par voie de négociations.

Quoi qu'il en soit, il reste que l'Accord est important, car il démontre la possibilité que le titre ancestral soit reconnu par le biais de négociations directes et collaboratives entre gouvernements plutôt que par le biais de longues batailles judiciaires. Il marque une étape positive dans l'abandon des litiges prolongés qui ont caractérisé les revendications de titres ancestraux, au profit d'une plus grande coopération et d'une plus grande certitude juridique.

[1] La Nation haïda et Sa Majesté le Roi du chef de la Colombie-Britannique, « *Gaayhllixid • Gihlagalgang « Rising Tide » Haida Title Lands Agreement* » (14 avril 2024) [l'Accord].

[2] *Declaration on the Rights of Indigenous Peoples Act*, SBC 2019, ch. 44, article 3.

[3] *Nation Tsilhqot'in c. Colombie-Britannique*, 2014 CSC 44, par. 2 et 67 [arrêt *Tsilhqot'in*].

[4] Arrêt *Tsilhqot'in*, par. 2 et 76.

[5] Arrêt *Tsilhqot'in*, par. 73

[6] Y compris le droit de déterminer l'utilisation des terres, le droit de jouissance et d'occupation des terres, le droit de posséder les terres, le droit aux avantages économiques que procurent les terres et le droit d'utiliser et de gérer les terres de manière proactive. Se reporter à l'arrêt *Tsilqot'in*, par. 73.

[7] Arrêt *Tsilqot'in*, par. 74.

[8] Arrêt *Tsilqot'in*, par. 74.

[9] [1997] 3 RCS 1010 [arrêt *Delgamuukw*]. Nous notons toutefois que la CSC a reconnu le concept de titre ancestral comme un concept de common law avant l'arrêt *Delgamuukw*, par

exemple dans l'arrêt *Calder et al. c. Procureur général de la Colombie-Britannique*, [1973] RCS 313.

[10] Arrêt *Delgamuukw*, par. 143.

[11] Arrêt *Tsilqot'in*. Le 17 avril 2024, la Cour suprême de la Colombie-Britannique a rendu une décision reconnaissant que de petites parcelles de territoire sur l'île Nootka répondaient au critère de titre ancestral revendiqué par les Nuchatlaht. Il est prévu que les Nuchatlaht fassent appel de cette décision pour revendiquer un titre sur la totalité de l'île Nootka, d'une superficie de 201 kilomètres carrés.

[12] 2004 CSC 73 [arrêt *Haida*].

[13] Arrêt *Haïda*, par. 69.

[14] Arrêt *Haïda*, par. 71.

[15] Arrêt *Haïda*, par. 38.

[16] Y compris l'accord intitulé « Nang K'uula • Nang K'úulaas Recognition Agreement » (PDF; en anglais seulement).

[17] Action n° L020662 [affaire concernant le titre des Haïda].

[18] Accord, alinéa 1.1(a)

[19] Accord, par. 2.1 et 4.4-4.6.

[20] Accord, par. 4.7.

[21] Accord, par. 4.8.

[22] Pierce Lefebvre Consulting, « *Socio-Economic Assessment of Haida Gwaii/Queen Charlotte Islands Land Use Viewpoints – Final Report* », PDF 64 (31 mars 2006), en ligne (pdf) : <https://www2.gov.bc.ca/assets/gov/farming-natural-resources-and-industry/natural-resource-use/land-water-use/crown-land/land-use-plans-and-objectives/westcoast-region/haidagwaii-slua/socio_economic_assesstment_land_use_viewpoints.pdf>.

[23] Accord, par. 1.2.

[24] Accord, par. 4.15.

[25] Accord, par. 7.2.

[26] Accord, par. 4.18.

[27] Accord, alinéa 4.11(a).

[28] Accord, alinéa 4.11(b).

[29] Accord, alinéa 4.11(c).

[30] Accord, annexe A, art. 2.

[31] Accord, annexe A, art. 2.

[32] Accord, par. 6.1.

[33] Accord, par. 7.1.

[34] Accord, par. 6.2.

[35] Y compris les terres situées au-dessus et au-dessous de la surface et les terres submergées. Se reporter à la définition de « Haida Gwaii » au par. 9.1 de l'Accord.

[36]Arrêt *Haida*, par. 1. Se reporter également à la décision dans l'affaire *Council of the Haida Nation et al v Minister of Forests et al*, 2000 BCSC 1280, par. 25. Se reporter également au considérant G de l'Accord.

[37]Arrêt *Haïda*, par. 69.