

***Questions relatives au passage des frontières et le Traité de Jay***

**Comité sénatorial permanent  
des peuples autochtones**

L'honorable Lillian Eva Dyck  
*Présidente*

L'honorable Dennis Glen Patterson  
*Vice-président*

**Juin 2016**

*This document is available in English.*

\*\*\*\*\*

Disponible sur l'internet Parlementaire:

<http://senate-senat.ca/appa.asp>

42<sup>e</sup> législature – 1<sup>er</sup> session

# TABLE DES MATIÈRES

MEMBRES DU COMITÉ.....	3
ORDRE DE RENVOI .....	5
INTRODUCTION .....	7
LES PASSAGES FRONTALIERS ET LE TRAITÉ DE JAY.....	7
DES IMPLICATIONS PRATIQUES ET RÉELLES .....	9
DES SOLUTIONS SONT POSSIBLES.....	10
CONCLUSION ET RECOMMANDATION .....	12
ANNEXE A - CARTE.....	13
ANNEXE B - TÉMOINS .....	15



## **MEMBRES DU COMITÉ**

L'honorable Lillian Eva Dyck, présidente

L'honorable Dennis Glen Patterson, vice-président

*et*

*Les honorables sénateurs :*

Lynn Beyak

Tobias C. Enverga Jr.

Sandra M. Lovelace Nicholas

Yonah Martin

Don Meredith

Wilfred P. Moore

Victor Oh

Nancy Greene Raine

Murray Sinclair

Scott Tannas

*Membres d'office du comité :*

L'honorable Peter Harder, C.P., (or Diane Bellemare) et l'honorable Claude Carignan, C.P., (ou Yonah Martin)

*Autres sénateurs qui ont, à l'occasion, participé à l'étude :*

Les honorables Maltais, Sibbeston et Watt

*Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement :*

Brittany Collier et Alexander Lavoie, analystes

*Direction des comités du Sénat :*

Mark Palmer, greffier du comité

Lori Meldrum, adjointe administrative

*Direction des communications du Sénat :*

Marcy Galipeau, agente de communications



## ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* mardi 2 février 2016 :

L'honorable sénatrice Dyck propose, appuyée par l'honorable sénateur Day,

Que le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones soit autorisé à examiner, en vue d'en faire rapport, les responsabilités constitutionnelles, conventionnelles, politiques et juridiques du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis et d'autres questions générales relatives aux peuples autochtones du Canada; et

Que le comité présente son rapport final au plus tard le 31 décembre 2017 et qu'il conserve tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions dans les 180 jours suivant le dépôt du rapport final.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat,*

Charles Robert





# QUESTIONS RELATIVES AU PASSAGE DES FRONTIÈRES ET LE TRAITÉ DE JAY

---

## INTRODUCTION

Les liens culturels et familiaux étroits qu'entretiennent certaines Premières Nations du Canada avec des communautés d'Autochtones des États-Unis remontent à bien avant la Confédération et à la création de la frontière canado-américaine. Cette dernière, et surtout les formalités requises pour la franchir, nuisent maintenant à ces liens. Dans les communautés des Premières Nations dont le territoire chevauche la frontière canado-américaine, certains membres doivent franchir tous les jours la frontière pour se rendre au travail ou à l'école ou faire les courses. Dans ce contexte, le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a accepté de se pencher sur la question des passages frontaliers dans le cadre de son ordre de renvoi général qui l'autorise à examiner les responsabilités constitutionnelles et légales du gouvernement fédéral à l'égard des peuples autochtones.

Le Comité reconnaît qu'il aborde un dossier hautement complexe qui touche à d'autres aspects, comme la citoyenneté, la souveraineté internationale et la sécurité. Il s'est penché sur les questions relatives aux passages frontaliers et au Traité de Jay lors de sa réunion du 17 février 2016<sup>1</sup>. À cette occasion, le Comité a entendu le témoignage de représentants d'Affaires autochtones et du Nord Canada, de l'Agence des services frontaliers du Canada, de Mohawks d'Akwesasne et de l'Assemblée des Premières Nations. Par son étude, le Comité espère encourager le gouvernement fédéral et les Premières Nations à trouver ensemble des solutions pratiques qui favoriseront le maintien des liens culturels et familiaux entre les communautés des Premières Nations du Canada et les communautés d'Autochtones des États-Unis.

## LES PASSAGES FRONTALIERS ET LE TRAITÉ DE JAY

Certaines Premières Nations du Canada croient qu'elles devraient avoir le droit de traverser librement la frontière canado-américaine, et que ce droit leur aurait été conféré par le Traité de Jay de 1794 conclu entre la Grande-Bretagne et les États-Unis<sup>2</sup>.

En 1794, les États-Unis et la Grande-Bretagne ont en effet conclu le Traité d'amitié, de commerce et de navigation, plus communément appelé le Traité de Jay, pour régler les difficultés provoquées par la Déclaration d'indépendance des États-Unis de 1776. L'article III de ce traité, dont le libellé suit, établit que la Grande-Bretagne et les États-Unis autorisent les membres des Premières Nations touchées à vivre d'un côté ou de l'autre de la nouvelle frontière et à la franchir librement :

---

<sup>1</sup> *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, Fascicule n° 22, 1<sup>re</sup> session, 32<sup>e</sup> législature, 17 février 2016.

<sup>2</sup> Par exemple, voir : Christopher Curtis, « Treaty sets out border trade rights ». *The Gazette*, 13 avril 2013, p. B4 et Steve Arstad, « Okanagan Syllix Nation asserts treaty rights to freely cross border », *Keremeos Review*, 2 juin 2009, p. 26.

« Il est convenu qu'il sera libre, dans tous les temps, aux sujets de Sa Majesté et aux citoyens des États-Unis et même aux Indiens demeurant sur l'un et l'autre côté des lignes de démarcation, de passer et repasser librement, soit par terre, soit par la navigation intérieure, dans les contrées et territoires respectifs des deux Parties contractantes, sur le continent de l'Amérique (la contrée sise entre les limites de la Compagnie de la baie d'Hudson seule exceptée), de naviguer sur tous les lacs, rivières et eaux de ce pays, et d'effectuer tous les transports nécessaires au commerce et trafic, réciproquement de l'un à l'autre.[...]

Aucun droit d'entrée ne sera jamais levé, par aucune des deux Parties, sur les pelleteries apportées, par terre ou par la navigation intérieure, dans lesdits territoires respectifs. Les Indiens passant et repassant avec leurs propres objets de commerce et effets, de quelque nature qu'ils soient, ne pourront être assujettis à payer aucuns droits ou impôts pour ces articles; mais des objets de commerce en ballots ou autres grands paquets inusités chez les Indiens, ne pourront être regardés comme des articles appartenant de bonne foi à ces Indiens. »

Selon un représentant du Conseil des Mohawks d'Akwesasne qui a livré son témoignage au Comité, cette disposition du Traité de Jay prouve que le droit des Premières Nations au libre passage frontalier a une existence qui précède la création de la frontière canado-américaine<sup>3</sup>.

Il importe toutefois de souligner que le Traité de Jay n'est pas concrètement appliqué au Canada, et ce, pour deux raisons. D'une part, le traité a été abrogé lors de la guerre de 1812 qui a opposé la Grande-Bretagne et les États-Unis. D'autre part, au Canada, il n'est jamais entré en vigueur par la voie de mesures législatives. Cette interprétation, reprise plusieurs fois par les tribunaux canadiens<sup>4</sup>, n'a pas été contredite par les intervenants qui ont témoigné devant le Comité.

Il en résulte qu'aujourd'hui, que lorsqu'ils entrent au Canada, les membres des Premières Nations sont soumis aux mêmes exigences que n'importe quel autre particulier<sup>5</sup>. Un citoyen canadien ou une personne ayant le statut d'Indien au Canada peut entrer au Canada pour y vivre et travailler. Pour les autres, y compris les Amérindiens des États-Unis, le droit d'entrée au Canada n'est pas automatique<sup>6</sup>

Les exigences sont différentes pour les membres des Premières Nations qui entrent aux États-Unis. S'ils ont tous les documents voulus, les membres des Premières Nations nés au Canada qui n'ont pas

---

<sup>3</sup> M. Rasennes Pembleton, Bureau de recherche sur les droits des autochtones, Conseil des Mohawks d'Akwesasne, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, Fascicule n° 2, 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 17 février 2016.

<sup>4</sup> Voir : *Francis c. R.*, [1956] R.C.S. 618. [EN ANGLAIS SEULEMENT]

<sup>5</sup> Lisa Janes, directrice générale régionale, région du nord de l'Ontario, Agence des services frontaliers du Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, Fascicule n° 22, 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 17 février 2016.

<sup>6</sup> Lisa Janes, directrice générale régionale, région du nord de l'Ontario, Agence des services frontaliers du Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, Fascicule n° 2, 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 17 février 2016.

la citoyenneté américaine peuvent entrer librement aux États-Unis pour le travail ou les études, pour y prendre leur retraite ou investir ou encore pour s'y installer. Ils doivent pour cela prouver qu'ils ont 50 % de sang autochtone<sup>7</sup>.

Le Comité a appris que ces exigences avaient des répercussions bien particulières pour les collectivités des Premières Nations, comme celle d'Akwesasne, qui entretiennent des liens culturels et familiaux étroits de part et d'autre de la frontière canado-américaine.

Le grand chef Abram Benedict a décrit en ces mots le problème pour les Mohawks d'Akwesasne : « l'entrée aux États-Unis ne pose pas de problème pour un Indien, qu'il soit né aux États-Unis ou au Canada. Au contraire, il y a un problème<sup>8</sup>. ».

## **DES IMPLICATIONS PRATIQUES ET RÉELLES**

Outre les aspects théoriques, juridiques et historiques du Traité de Jay, le Comité a surtout été frappé par les difficultés vécues au quotidien par les Mokawks d'Akwesasne. Même si leur communauté chevauche la frontière canado-américaine, les Mokawks d'Akwesasne se perçoivent comme une communauté unique et indivisible. L'un d'eux l'a expliqué au Comité de la manière suivante :

« Je suis né du côté américain d'Akwesasne, alors que ma femme est née du côté canadien. Mes enfants sont nés dans la ville de Cornwall, en Ontario, mais ils ont vécu toute leur vie dans la partie américaine d'Akwesasne. C'est une situation courante chez nos familles; on trouve ce genre de relations. C'est ce qui caractérise notre communauté<sup>9</sup>. ».

En outre, certaines parties canadiennes du territoire d'Akwesasne sont enclavées par le fleuve Saint-Laurent. Il faut donc inévitablement passer par les États-Unis puis revenir au Canada pour se rendre d'une partie du territoire à une autre ou ailleurs au Canada. Cette situation mine le quotidien des nombreux résidents d'Akwesasne qui doivent franchir la frontière pour faire leurs courses ou se rendre au travail. De plus, lorsque des Mokawks d'Akwesasne veulent aller dans le secteur ontarien d'Akwesasne, ils doivent traverser la frontière canado-américaine, passer outre leur destination pour se rendre au bureau de l'Agence des services frontaliers de Cornwall pour faire une déclaration, puis revenir sur leurs pas<sup>10</sup>.

À Akwesasne, les résidents ont appris depuis longtemps à vivre avec les exigences d'une frontière internationale, mais ils en subissent chaque jour les grands inconvénients. Le grand chef

---

<sup>7</sup> *First Nations and Native Americans*, ambassade et consulat des États-Unis au Canada.

<sup>8</sup> Grand chef Abram Benedict, Conseil des Mohawks d'Akwesasne, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, Fascicule n° 2, 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 17 février 2016.

<sup>9</sup> James W Ransom, directeur de Tehotienawakon, Conseil des Mohawks d'Akwesasne, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, Fascicule n° 22, 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 17 février 2016.

<sup>10</sup> James W Ransom, directeur de Tehotienawakon, Conseil des Mohawks d'Akwesasne, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, Fascicule n° 22, 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 17 février 2016.

Abraham Benedict, du Conseil des Mohawks d'Akwesasne, a expliqué au Comité que les membres de sa communauté devaient subir l'attente et composer avec les exigences de déclaration. Au sujet de ces dernières, il a dit ceci : « [v]oilà de loin le plus grand inconvénient, le plus grand irritant, auquel les habitants d'Akwesasne sont confrontés au quotidien<sup>11</sup> ».

## DES SOLUTIONS SONT POSSIBLES

À sa réunion sur la question, le Comité a entendu des témoins s'exprimer sur plusieurs programmes fédéraux mis en place pour faciliter les passages frontaliers vers le Canada. Par exemple, les programmes Canpass et Nexus accélèrent les formalités douanières des voyageurs à faible risque et préautorisés qui se rendent fréquemment aux États-Unis. Le Comité a également entendu un témoignage au sujet d'un projet mis en place au Québec par l'Agence des services frontaliers du Canada pour permettre aux voyageurs de faire une déclaration lorsque le passage frontalier est fermé pour la journée<sup>12</sup>. Le Comité a appris que certaines options, comme les déclarations vidéo, ne sont pas permises aux postes frontaliers d'Akwesasne<sup>13</sup>.

Le Comité a entendu des témoignages selon lesquels les employés de l'Agence à Cornwall reçoivent de la formation de sensibilisation culturelle ainsi que de l'information sur la communauté pour que soit facilité le passage à la frontière des résidents d'Akwesasne. L'Agence emploie également un agent de liaison autochtone responsable de travailler directement auprès de la communauté pour régler les problèmes qui peuvent surgir<sup>14</sup>. Par ailleurs, le Décret de remise visant les résidents d'Akwesasne<sup>15</sup> stipule qu'aucun droit n'est payable sur les biens (sauf certaines exceptions) importés au Canada par un résident d'Akwesasne pour usage personnel, pour la vente par le propriétaire d'un magasin communautaire aux résidents d'Akwesasne ou pour l'usage du Conseil des Mohawks d'Akwesasne pour la prestation de services éducatifs, hospitaliers ou sociaux.

À Akwesasne, les membres de la communauté ne peuvent pas tous entrer au Canada pour y vivre ou travailler, car un grand nombre d'entre eux sont des Amérindiens des États-Unis qui n'ont pas la citoyenneté canadienne ou qui n'ont pas le statut d'Indien au Canada<sup>16</sup>. Le Conseil des Mohawks d'Akwesasne a proposé de créer une carte d'identité sécuritaire pour tous les membres de leur

---

<sup>11</sup> Grand chef Abram Benedict, Conseil des Mohawks d'Akwesasne, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, Fascicule n° 2, 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 17 février 2016.

<sup>12</sup> James W Ransom, directeur de Tehotienawakon, Conseil des Mohawks d'Akwesasne, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, Fascicule n° 22, 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 17 février 2016.

<sup>13</sup> James W Ransom, directeur de Tehotienawakon, Conseil des Mohawks d'Akwesasne, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, Fascicule n° 2, 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 17 février 2016.

<sup>14</sup> Lisa Janes, directrice générale régionale, région du nord de l'Ontario, Agence des services frontaliers du Canada, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, Fascicule n° 22, 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 17 février 2016.

<sup>15</sup> *Décret de remise visant les résidents d'Akwesasne*, DORS/91-412

<sup>16</sup> Grand chef Abram Benedict, Conseil des Mohawks d'Akwesasne, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, Fascicule n° 2, 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 17 février 2016.

communauté, qu'ils habitent sur la partie canadienne ou américaine de leur territoire, afin de régler certains des problèmes qu'éprouvent leurs membres lorsqu'ils veulent traverser la frontière<sup>17</sup>.

Malgré les efforts déployés pour faciliter les passages frontaliers, le Comité croit que des communautés des Premières Nations, comme les Mohawks d'Akwesasne, continuent de se heurter à des difficultés. Les problèmes étant récurrents, le Comité croit que le gouvernement fédéral doit déployer de nouveaux efforts pour régler les préoccupations des communautés des Premières Nations au pays dont le territoire chevauche la frontière canado-américaine ou qui se situent à proximité de la frontière.

Les Mohawks d'Akwesasne ont une grande demande : la création et l'adoption d'une carte d'identité sécurisée qui faciliterait le passage à la frontière des membres sur leur territoire. Comme l'a indiqué M. Ransom : « Les trois gouvernements mohawks ont la possibilité de travailler ensemble. On peut produire une carte d'identité sécurisée pour les trois, mais chacun y apposera son logo pour permettre aux gens de s'identifier comme membres du côté américain, du côté canadien ou du côté du gouvernement traditionnel à Akwesasne. » M. Ransom a expliqué au comité que les tribus aux États-Unis peuvent émettre leurs propres cartes d'identité sécuritaires, lesquelles doivent respecter les exigences de l'Initiative relative aux voyages dans l'hémisphère occidental (IVHO). Cette initiative vise à obliger tous les voyageurs qui entrent aux États-Unis à présenter un passeport ou un autre document acceptable indiquant l'identité ou la citoyenneté de la personne<sup>18</sup>. Les citoyens canadiens et américains qui entrent aux États-Unis par voie terrestre ou maritime peuvent présenter un permis de conduire plus, qui constitue une force acceptable d'identification. M. Ransom a confirmé que toute carte d'identité sécurisée créée pour les Mohawks d'Akwesasne devra satisfaire les exigences de l'IVHO et comporter les mêmes éléments de sécurité que les permis de conduire plus. Les Mohawks d'Akwesasne ont déjà retenu les services de Siemens pour produire la carte, et un prototype a été créé<sup>19</sup>. Malheureusement, ils ont de la difficulté à amener le gouvernement du Canada à accepter cette solution.

Les Mohawks d'Akwesasne ont aussi tenté plusieurs fois de proposer des solutions au gouvernement du Canada. Comme l'a expliqué le grand chef Abram Benedict au comité :

À maintes reprises, le Conseil des Mohawks d'Akwesasne a proposé des solutions pour que nous puissions exercer notre droit de circuler librement dans les territoires qui sont les nôtres. Depuis 2013, nous avons fait de nombreux exposés destinés à divers publics, dont Affaires indiennes et du Nord canadien et l'Agence des services frontaliers du Canada. On a proposé d'éventuelles solutions, dont une méthode de déclaration de rechange inspirée du système CANPASS. En outre, nous avons eu des

---

<sup>17</sup> James W Ransom, directeur de Tehotienawakon, Conseil des Mohawks d'Akwesasne, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, Fascicule n° 2, 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 17 février 2016.

<sup>18</sup> U.S. Customs and Border Protection, *Western Hemisphere Travel Initiative*. [EN ANGLAIS SEULEMENT]

<sup>19</sup> James W Ransom, directeur de Tehotienawakon, Conseil des Mohawks d'Akwesasne, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, Fascicule n° 2, 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 17 février 2016.

rencontres avec le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, l'Agence des services frontaliers du Canada et le Service des douanes et de la protection des frontières des États-Unis pour proposer une carte d'identité sécuritaire du Conseil des Mohawks d'Akwesasne pour faciliter les passages à la frontière.

Nous avons en particulier invité le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien à se joindre à nous à Washington pour une rencontre, en 2014, du Service des douanes et de la protection des frontières des États-Unis, afin de proposer la carte d'identité sécuritaire du Conseil des Mohawks d'Akwesasne. Le ministère a refusé.

Le Canada n'a pas réagi à nos tentatives de trouver des solutions. Au lieu de cela, on semble trouver des raisons pour lesquelles ces solutions ne marchent pas. Ironiquement, le Service des douanes et de la protection des frontières des États-Unis appuie la création d'une carte d'identité sécuritaire mohawk<sup>20</sup>.

## CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Le Comité reconnaît que les questions liées aux passages frontaliers sont complexes, qu'elles touchent un grand nombre d'intervenants et que les enjeux vont au-delà des exigences de déclaration. Le Comité croit néanmoins que des mesures doivent être mises en place pour que les membres des Premières Nations puissent franchir plus facilement, en toute légitimité, la frontière canado-américaine pour leurs activités quotidiennes. Par ailleurs, à la suite de ses audiences, le Comité croit que l'ASFC est déterminée à maintenir le statu quo et qu'on ne peut donc pas s'attendre raisonnablement à ce qu'elle amorce et dirige des discussions en vue de trouver des solutions possibles. Pour ces raisons, le Comité fait la recommandation suivante :

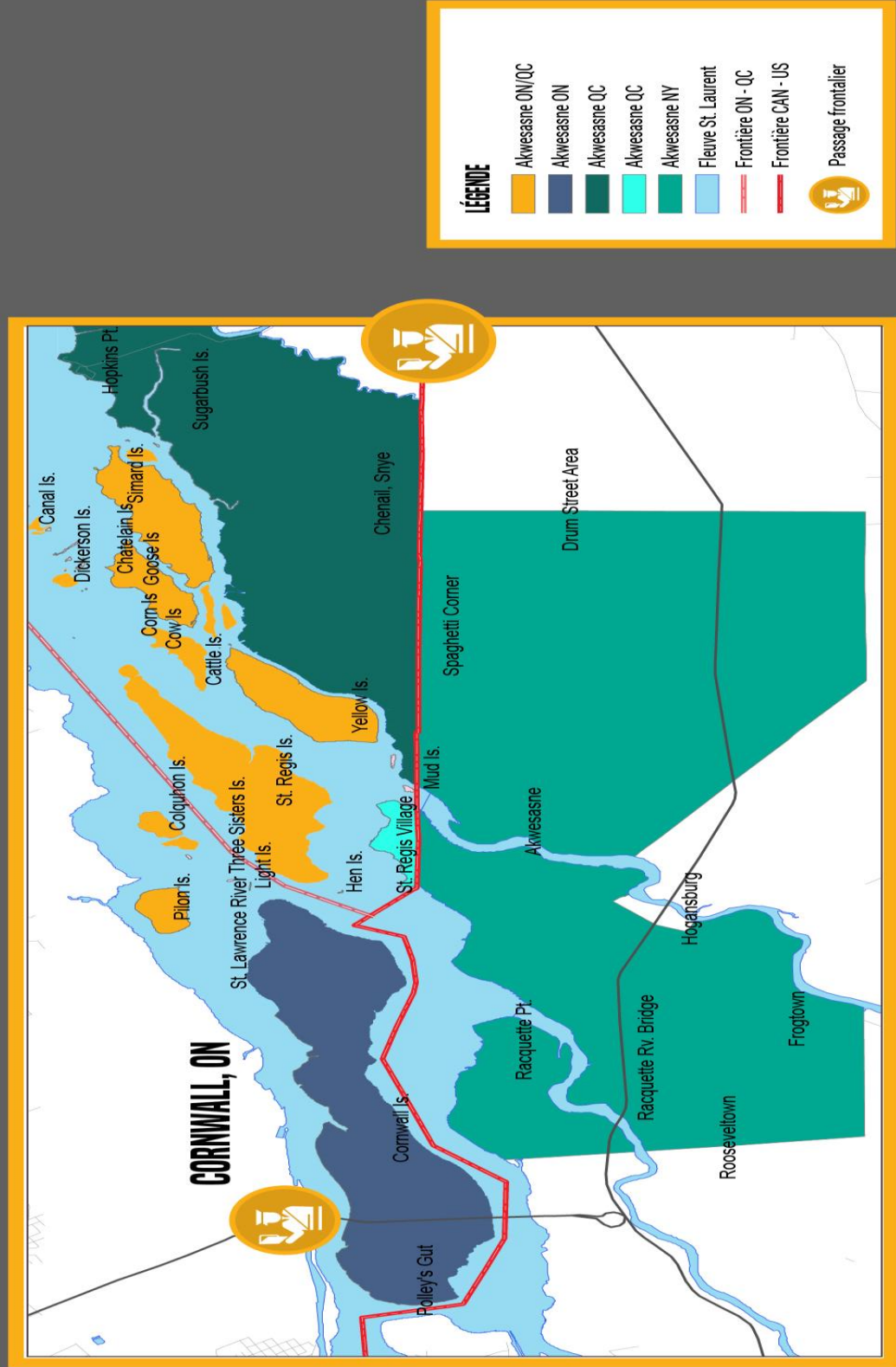
**Que, d'ici le 31 décembre 2016, la ministre des Affaires autochtones et du Nord nomme un représentant spécial qui aura pour mandat d'explorer de nouvelles solutions pour régler les difficultés du passage frontalier entre le Canada et les États-Unis auxquelles se heurtent différentes communautés des Premières Nations au Canada. Les nouvelles solutions devraient répondre aux besoins des membres des communautés des Premières Nations et pourraient inclure : des cartes d'identité sécurisées, des rapports téléphoniques et vidéo ainsi que l'examen des exigences d'admissibilité des Autochtones américains qui entrent au Canada. Le représentant spécial aurait à déposer son rapport au plus tard le 31 décembre 2017.**

---

<sup>20</sup> Grand chef Abram Benedict, Conseil des Mohawks d'Akwesasne, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, Fascicule n° 2, 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> législature, 17 février 2016

# ANNEXE A - CARTE

## AKWESASNE ET LES ENVIRONS







## **ANNEXE B - TÉMOINS**

**Le 17 février 2016**

Grand chef Abram Benedict (*Conseil des Mohawks d'Akwesasne*)

Bill Erasmus, chef régional (*Assemblée des Premières Nations*)

Claudia Ferland, directrice générale, Direction générale des affaires individuelles, Résolution et affaires individuelles (*Affaires autochtones et du Nord Canada*)

Lisa Janes, Directrice générale régionale, Région du Nord de l'Ontario (*Agence des services frontaliers du Canada*)

David Millette, directeur général, Négociations - Centre, Traités et gouvernement autochtone (*Affaires autochtones et du Nord Canada*)

Rasennes Pembleton, chercheuse, Bureau de recherche sur les droits des Autochtones (*Conseil des Mohawks d'Akwesasne*)

James W Ransom, directeur de Tehotienawakon (*Conseil des Mohawks d'Akwesasne*)

Joe Wild, sous-ministre adjoint principal, Traités et gouvernement autochtone (*Affaires autochtones et du Nord Canada*)