



Aperçu historique des réunions des premiers ministres et de la participation des Premières Nations

Aperçu historique des réunions des premiers ministres et de la participation des Premières Nations

L'adoption de la première loi constitutionnelle¹ en 1867, qui a établi la fédération canadienne, a eu lieu sans la participation des Premières Nations.

Après la Confédération, la première réunion officielle des premiers ministres fédéraux et provinciaux (RPM) s'est tenue en 1906 pour discuter d'une proposition de modification dans les subventions financières accordées aux provinces. Ce n'est que dans les années 1980 (et après plus de 50 autres RPM) que les Premières Nations ont obtenu le droit de s'exprimer et de participer officiellement aux RPM.

Les réunions des premiers ministres (RPM) sont convoquées et présidées par le premier ministre. Elles sont parfois appelées « Conférences des premiers ministres » (CPM).

Les RPM servent à examiner des questions nationales urgentes, telles que des propositions de modification de la Constitution, des questions économiques et financières nationales et d'autres sujets nationaux de politique sociale comme la santé. La portée des RPM et le temps consacré à leur préparation peuvent varier considérablement.

Les RPM se distinguent des réunions réservées seulement aux premiers ministres des provinces et territoires organisées par le [Conseil de la fédération](#). Le gouvernement fédéral n'organise pas ces réunions et n'y participe pas. Les Premières Nations ont assisté quelquefois à ces réunions, mais leur participation était limitée au titre d'« invité ».

En 1980 et 1981, le premier ministre Pierre Trudeau a convoqué plusieurs conférences constitutionnelles pour préparer un ensemble de modifications visant à « rapatrier » la Constitution du Canada (c'est-à-dire permettre au Canada de prendre le contrôle de ses modifications par rapport au Royaume-Uni).

Les RPM organisées pour la rédaction du « projet de rapatriement » excluaient toute représentation officielle des peuples autochtones, et le projet lui-même n'abordait pas adéquatement ou directement les droits des Premières Nations. L'incapacité du projet initial de fournir des garanties positives concernant les droits des peuples autochtones a conduit à un plaidoyer intense de la part des Premières Nations (ainsi que d'organisations inuites et métisses).

Les Premières Nations ont lancé une campagne de sensibilisation publique très forte comportant plusieurs volets : des mesures de plaidoyer visant les ministres fédéraux, les chefs de l'opposition fédérale, des alliés au sein de la société canadienne en général, des premiers ministres progressistes et des comités parlementaires ainsi que le lancement d'un mouvement des Premières Nations très vocal et très efficace, « le Constitution Express », qui a été actif de 1980 à 1981.

¹ Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867, désormais appelé *Loi constitutionnelle de 1867*



Aperçu historique des réunions des premiers ministres et de la participation des Premières Nations

Le Constitution Express a amené au moins 1 000 membres des Premières Nations en train à Ottawa. Il a considérablement accru la visibilité des droits et priorités constitutionnelles des Premières Nations et a mis en évidence le refus des premiers ministres d'inclure adéquatement les Premières Nations dans le projet de rapatriement. Le Constitution Express a également sensibilisé la population canadienne et celle d'autres pays à la relation de nation à nation qui existait de longue date entre les Premières Nations et la Couronne britannique. Les dirigeants des Premières Nations ont également fait pression sur le Parlement britannique et intenté des poursuites devant les tribunaux britanniques.

Finalement, les Premières Nations ont réussi à obtenir la reconnaissance et l'affirmation des droits « ancestraux » et issus des traités dans l'article 35 de la *Loi constitutionnelle* de 1982,² des protections dans l'article 25 (une clause de non-dérogation) de la Charte des droits et libertés et des modifications constitutionnelles qui exigeaient un ensemble de RPM comprenant une représentation des Premières Nations pour les questions touchant directement les « peuples autochtones ». L'objectif était d'approfondir la discussion sur les droits ancestraux et issus de traités affirmés par l'article 35 (tels que les droits à l'autonomie gouvernementale) afin d'apporter davantage de certitude et une orientation supplémentaire aux tribunaux qui seraient appelés à interpréter la Constitution.

Toutes les RPM requises ont eu lieu, mais aucun consensus n'a été atteint sur des modifications, à l'exception d'importantes modifications de clarification confirmant la protection fournie par l'article 35 aux « accords sur les revendications territoriales » existants et futurs et une autre affirmant que les droits prévus à l'article 35 s'appliquaient de manière égale aux femmes et aux hommes.

En outre, l'article 35.1 de la *Loi constitutionnelle de 1982* stipule que les gouvernements fédéral et provinciaux « prennent l'engagement de principe » de tenir une conférence constitutionnelle avec des représentants des « peuples autochtones » avant toute modification de la partie II de la *Loi constitutionnelle de 1982* (qui contient les articles 35 et 35.1), de l'article 25 de la *Charte des droits et libertés* ou de l'article 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Cette disposition s'applique toujours aujourd'hui et cet engagement engage probablement l'honneur de la Couronne.

Toutes ces modifications constitutionnelles ont été le fruit d'un plaidoyer intense et persistant mené par les Premières Nations (ainsi que par les Inuits et les Métis).

En 1987, le premier ministre Brian Mulroney a lancé un processus de réforme constitutionnelle visant à répondre aux préoccupations constitutionnelles du Québec. Ce processus excluait les Premières Nations. Celles-ci et d'autres dirigeants autochtones ont vigoureusement protesté contre le contenu de l'Accord du lac Meech et leur exclusion des discussions.³

2 Peter Hogg, spécialiste du droit constitutionnel, retrace l'histoire mouvementée de l'article 35 lors des RPM tenues au début des années 1980 : « L'article 35 ne figurait pas dans la version d'octobre 1980 de la *Loi constitutionnelle* de 1982. Il était dans la version d'avril 1981, mais il ne comprenait pas le mot « existants » au paragraphe (1). L'article a été supprimé dans son intégralité, apparemment à la demande des premiers ministres des provinces riches en ressources dans l'accord fédéral-provincial du 5 novembre 1981. Cette décision a suscité de vives critiques. Plus tard en novembre, les premiers ministres ont convenu de rétablir l'article, mais en y ajoutant le mot « existants ». Les paragraphes 3 et 4 ne figuraient pas dans la version originale; ils ont été ajoutés par la Proclamation de la modification de la Constitution de 1984. » Hogg P. (1985). *Constitutional Law of Canada*, 2^e éd. p. 564, note de bas de page 83.

3 Peach, I. (2011). [The power of a single feather: Meech lake, Indigenous resistance and the evolution of Indigenous politics in Canada](#). *Revue d'études constitutionnelles*, 16, 1.



Aperçu historique des réunions des premiers ministres et de la participation des Premières Nations

Les dirigeants des Premières Nations s'en sont remis à Elijah Harper, député provincial du Manitoba (Première Nation de Red Sucker Lake), qui a dit « non » à la ratification de l'Accord du lac Meech à l'Assemblée législative du Manitoba, tout en brandissant une plume. La Constitution exigeait la ratification à l'unanimité de chaque province. L'action d'Elijah Harper a empêché la ratification requise du Manitoba.

Brian Mulroney a lancé une autre réforme constitutionnelle en 1992, principalement pour répondre encore aux préoccupations du Québec (mais aussi à d'autres questions telles que la réforme du Sénat). Après de nombreux plaidoyers, les dirigeants des Premières Nations (ainsi que des Inuits et des Métis) ont obtenu leur pleine participation à toutes les discussions constitutionnelles, qui ont abouti à l'Accord de Charlottetown de 1992 (qui a finalement échoué à la suite d'un référendum national organisé la même année qui portait sur sa ratification).

Le processus de Charlottetown a consisté en neuf mois de négociations intenses, d'abord au niveau des fonctionnaires, puis à celui des ministres chargés des affaires constitutionnelles et enfin à celui des premiers ministres provinciaux et du premier ministre fédéral lors de deux RPM. Les dirigeants autochtones ont été inclus dans les discussions non seulement pour le point de l'ordre du jour consacré à l'autonomie gouvernementale, mais aussi pour tous les points de l'ordre du jour (la clause canadienne, la répartition des pouvoirs, la réforme du Sénat, la réforme de la Cour suprême du Canada et la clause de la société distincte du Québec) et à tous les niveaux de discussion. Peter Russell et Roger Jones ont conclu : « Le processus constitutionnel qui a abouti à l'Accord de Charlottetown était la première fois depuis la Confédération que les peuples autochtones étaient inclus dans un effort global majeur de restructuration constitutionnelle de la fédération canadienne. »⁴

La prochaine occasion s'est présentée dans le processus menant à l'Accord de Kelowna de 2005⁵ (gouvernement du premier ministre Paul Martin). L'Accord de Kelowna visait à combler l'écart de niveau de vie entre les peuples autochtones et les Canadiens d'ici 2016, en particulier dans l'éducation, la santé, le logement et les possibilités économiques. À l'instar du processus de l'Accord de Charlottetown, celui qui a abouti à l'Accord de Kelowna de 2005 s'est distingué par la portée et la profondeur du travail politique mené avec les Premières Nations, c'est-à-dire un processus structuré, comprenant des discussions de table ronde, des réunions de hauts fonctionnaires et des réunions avec les ministres, qui s'est étalé sur plusieurs mois avant la RPM.

En vertu de l'Accord de Kelowna, les parties ont convenu de travailler ensemble à l'établissement d'objectifs et de mesurer les progrès réalisés durant une décennie, cela dans le but d'obtenir des résultats socioéconomiques plus performants et mesurables et d'améliorer les relations. L'objectif était de s'assurer que le niveau de vie des peuples autochtones atteigne celui des autres Canadiens d'ici 2016.

4 Russell, P., et Jones, R. (1995). [Aboriginal Peoples and Constitutional Reform](#). *Commission royale sur les peuples autochtones*.

5 Le premier titre officiel de l'Accord de Kelowna était « *Premiers ministres et dirigeants autochtones nationaux : renforcer les relations et combler l'écart* ». Peu après sa négociation, le gouvernement du premier ministre Paul Martin est tombé, et le premier ministre conservateur Stephen Harper a catégoriquement refusé de discuter de la mise en œuvre de cet accord. Les Premières Nations ont également négocié un accord complémentaire, bilatéral et spécifique aux Premières Nations (2005) : [Un accord politique entre les Premières nations et la Couronne fédérale portant sur la reconnaissance et la mise en œuvre des gouvernements des Premières nations](#). Cet accord a été élaboré sur la base du rapport d'un Comité des Chefs présenté aux Premières Nations-en-Assemblée de l'APN.



Aperçu historique des réunions des premiers ministres et de la participation des Premières Nations

Depuis l'Accord de Charlottetown et l'Accord de Kelowna, l'inclusion et le niveau de participation des Premières Nations aux RPM ont été sporadiques et très restreints. Depuis 2017, compte tenu de l'insistance de certains premiers ministres provinciaux, les RPM en présentiel sont précédées d'une réunion distincte entre les premiers ministres et les dirigeants de l'APN, de l'ITK et du RNM. En règle générale, une fois cette réunion distincte terminée, les dirigeants des peuples autochtones sont explicitement exclus du reste de la RPM. (Par exemple, l'accès des Premières Nations à la RPM de 2017, qui visait à discuter de l'élaboration d'un cadre pour la croissance propre et les changements climatiques, était limité.)

Depuis les processus de Charlottetown et de Kelowna, les Premières Nations n'ont pas non plus eu accès aux réunions préparatoires des hauts fonctionnaires, qui sont essentielles à la préparation des discussions de la RPM (même lorsque les dirigeants sont invités). Le travail préparatoire des hauts fonctionnaires peut inclure des discussions informelles sur d'éventuels résultats communs, un échange d'informations entre les délégations, telles que des exposés de position et des données, et la détermination des points de décision et des recommandations à l'intention des premiers ministres (et des dirigeants des Premières Nations lorsqu'ils sont inclus).

Lors des élections de 2021 et dans le cadre d'engagements pris antérieurement dans son programme électoral, le premier ministre s'est engagé à organiser une RPM sur les priorités des Premières Nations, des Inuits et des Métis.

En décembre 2025, à la suite d'efforts de plaidoyer menés par les dirigeants de l'APN, le premier ministre Carney a prononcé un discours à l'Assemblée extraordinaire des Chefs de l'APN : il s'est engagé auprès des Chefs à convoquer une RPNPM sur les questions relatives aux Premières Nations, dont l'ordre du jour serait déterminé par les Premières Nations.

La RPNPM de 2026 sera la première à être exclusivement consacrée aux questions concernant les Premières Nations et à suivre un ordre du jour établi par les Premières Nations.