

DOSSIER EN SOUFFRANCE

UNE POLITIQUE DES REVENDICATIONS
DES AUTOCHTONES

REVENDICATIONS PARTICULIERES

TABLE DES MATIERES

Avant-propos	3
PREMIERE PARTIE	
Introduction	7
Les traites indiens.....	9
La Loi sur les Indiens	11
Histoire recente	13
Le point de vue des indiens.....	15
DEUXIEME PARTIE	
La politique: Le reglement des revendications particulieres vu sous un nouvel angle	19
L'obligation lbgale.....	20
Au-deli de l'obligation legale.....	20
Statuts sur la prescription et la regle du retard indu	20
La demarche: Comment sont traitees les revendications particulieres.....	23
Pr6sentation de la revendication	23
Examen de la revendication au Bureau des revendications des autoch- tones (BRA)	23
Etablissement de la recevabilit6 de la revendication.....	24
Reglement de la revendication	24
Nouvelle Etude de la revendication.....	25
TROISIEME PARTIE	
Directives	29
Presentation et Evaluation des revendications particulieres	30
Compensations.....	31
Conclusion.....	33

PREMIERE PARTIE



LES TRAITES INDIENS

Les traites font partie intégrante du patrimoine des Indiens du Canada et se retrouvent aujourd'hui au cœur de leurs revendications. Dès la Proclamation royale de 1763, la Couronne britannique reconnaissait aux diverses tribus indiennes des droits sur les terres qu'elles occupaient: celles-ci ne pouvaient être cédées ou vendues qu'à la Couronne. C'est ainsi qu'on en est venu à conclure avec les Indiens des accords, ou des traites comme on les a appelés par la suite.

Au lendemain de la Guerre d'Indépendance américaine (1775-1783), une forte vague d'immigration s'est fait sentir dans le Haut-Canada. De nombreux traites ont alors été conclus avec les Indiens pour qu'ils cèdent leurs droits fonciers. Au début, ces traites ne comportaient qu'un simple versement en espèces, mais par la suite, ils sont devenus plus complexes. Les traites Robinson-Huron et Robinson-Supérieur de 1850, par exemple, prévoyaient la création de réserves, le versement de rentes et la reconnaissance d'autres avantages.

Après la Confédération, 13 traites ont été conclus entre les Indiens et le gouvernement du Canada. Onze d'entre eux, dits numériques, couvrent tout le territoire depuis la frontière du Québec jusqu'au delta du Mackenzie, ce qui comprend le nord de l'Ontario, les provinces des Prairies, le nord-est de la Colombie-Britannique, le sud-est du Yukon et la vallée du Mackenzie, dans les Territoires du Nord-Ouest. La plupart de ces traites sont intervenus avant même que les provinces des Prairies ne voient le jour ou que leurs frontières ne soient définitivement tracées.

Beaucoup de ces traites présentaient des clauses communes, comme la création de réserves, des versements à titre gracieux, des rentes, divers approvisionnements (médailles, drapeaux, munitions, ficelle, versements pour les chefs et leurs conseillers, etc.) et, sur demande, des services d'éducation. Le traité n° 6, qui couvre le centre de la Saskatchewan et de l'Alberta, prévoyait en outre la constitution d'une caisse médicale et garantissait des secours aux Indiens touchés par la peste et la famine.

HISTOIRE RECENTE

Au cours des années qui suivirent les traités, les Indiens en vinrent peu à peu à la conclusion que le gouvernement n'avait pas respecté tous ses engagements. Certains alléguèrent qu'il avait manqué à certaines promesses; d'autres allèrent jusqu'à l'accuser d'avoir délibérément disposé de leurs réserves sans leur autorisation. Des plaintes sur la mauvaise gestion de fonds et d'autres biens appartenant aux bandes parvinrent au gouvernement.

Devant ce mécontentement croissant de la population indienne, le gouvernement décida d'étudier soigneusement chacune des revendications présentées afin de déterminer si elles étaient fondées et, le cas échéant, d'établir sa part de responsabilité.

En 1969, il déclara publiquement que ses obligations légales envers les Indiens, y compris le respect des engagements contractés par traité, devaient être reconnues. La *Declaration sur les revendications des Indiens et des Inuits* de 1973 confirmait cette prise de position et reconnaissait deux grandes catégories de revendications: les Revendications globales., fondées sur les droits aborigènes, et les revendications particulières., fondées sur des obligations légales.

Ce fut le coup d'envoi: les démarches se précipitèrent. La recherche pour étayer les revendications fut financée par le gouvernement fédéral, et dans certains cas, par d'autres organismes et par les conseils de bande.

En juillet 1974, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien mettait sur pied le Bureau des revendications des autochtones, chargé d'étudier les revendications et de représenter le Ministre et le gouvernement du Canada dans les négociations avec les groupes d'autochtones.

Entre 1970 et la fin de l'exercice financier 1981-1982, des crédits totalisant 16,7 millions de dollars avaient été accordés à titre de contributions comptables pour l'instruction et l'établissement des revendications particulières. La plus grande partie de ces crédits a été utilisée par des organisations indiennes provinciales pour le compte de bandes indiennes.

À la fin de décembre 1981, quelque 250 revendications particulières avaient été présentées au Ministère. Douze avaient été réglées moyennant des versements en espèces totalisant environ 2,3 millions de dollars. Dix-sept avaient été rejetées et cinq retirées par les requérants. Soixante-treize faisaient l'objet de négociations et 80 autres étaient encore à l'étude. Enfin, 12 étaient devant les tribunaux et 55 autres avaient été renvoyées à des instances administratives (par ex., restitution de terres cédées mais non vendues).

LE POINT DE VUE DES INDIENS

Il y a un certain nombre d'années que se manifeste un mécontentement général des Indiens face à la politique et au mode de règlement des revendications particulières. C'est pourquoi les participants à la Conférence des premières nations, tenue à Ottawa en 1980, ont demandé que l'on établisse une nouvelle politique.

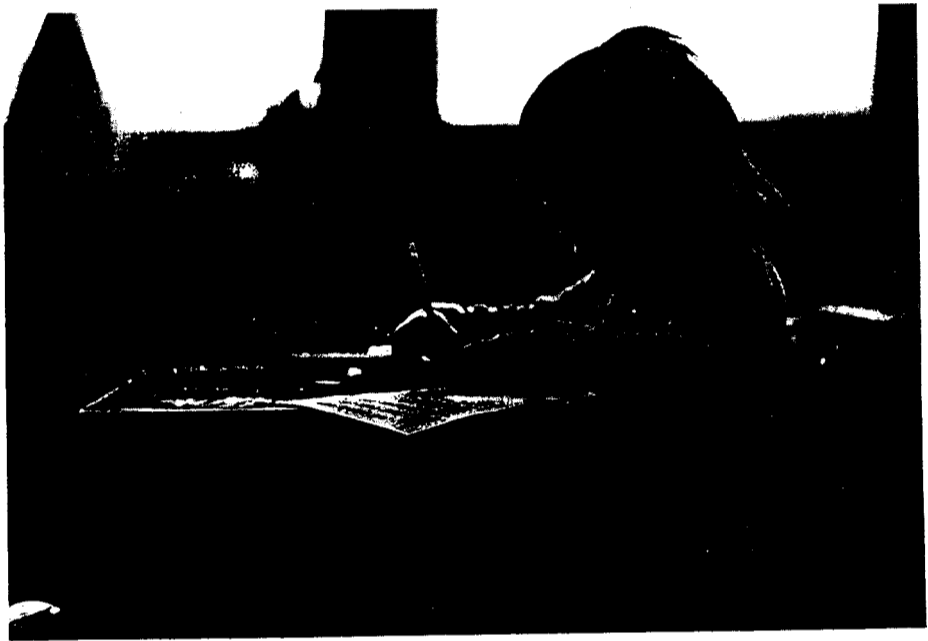
Plus récemment, le Ministère a voulu connaître l'opinion des organisations indiennes en participant à des discussions avec elles et en étudiant de nombreux rapports et mémoires. Loin d'être unanimes, les associations et les groupes Indiens s'entendent néanmoins sur quelques points communs.

En premier lieu, certains groupes ont fait valoir que le critère des obligations légales était trop restrictif pour permettre un juste traitement de leurs revendications et nuisait donc à leur règlement. Ces groupes considèrent que les revendications doivent reposer autant sur des motifs de morale et d'équité que sur des obligations légales et que ceux-ci doivent être clairement énoncés. Ils tiennent aussi à s'assurer que le critère des obligations légales ne soit pas interprété de manière à rendre irrecevables les revendications découlant d'événements antérieurs à la Confédération. Dans tous les cas, on était d'avis que les droits des traités concernant la propriété foncière, la chasse, la pêche et le piégeage devaient être respectés et interprétés en toute justice. De plus, on estimait que le gouvernement fédéral avait depuis toujours une responsabilité de fiducie envers les bandes indiennes et leurs biens et qu'il avait manqué à cette responsabilité dans certains de ses actes.

En ce qui a trait à l'évaluation des revendications, les représentants indiens ont demandé que soient assouplis ou supprimés les règles relatives à la preuve, les prescriptions légales et autres moyens de procédure utilisés par la défense. Ils ont aussi demandé que la tradition orale soit acceptée comme preuve. Enfin, ils considèrent que les Indiens devraient avoir accès aux avis du ministère de la Justice afin d'être en mesure de bien préparer leurs réponses.

Quant au traitement même des revendications, on était d'avis que le Ministère devait contribuer de son mieux à l'établissement des dossiers en facilitant l'accès aux documents internes et en jouant un rôle général de soutien. Le Bureau des revendications des autochtones, lui, devrait être démantelé ou avoir les cordes plus franches dans le règlement des revendications. On estimait en outre que le bien-fondé des revendications ne devait pas être établi unilatéralement par le gouvernement mais plutôt émaner d'un consensus sur les faits et le fond propres à chaque cas. Pour faciliter les règlements, on devrait faire appel à des tierces parties indépendantes, à qui on confierait de préférence un rôle de

DEUXIEME PARTIE



1) L'obligation legale

La position du gouvernement sur les revendications particulieres consistera a reconnaitre celles qui reveleront le non-respect d'une obligation legale*, c'est-a-dire une obligation qu'il est tenu en droit de respecter.

Il peut y avoir obligation legale dans l'une ou l'autre des circonstances suivantes:

- i) Le non-respect d'un traite ou d'un accord entre les Indiens et la Couronne.
- ii) Un manquement a une obligation decoulant de la Loi sur les Indiens ou d'autres lois et reglements relatifs aux Indiens.
- iii) Un manquement a une obligation decoulant de la responsabilite administrative du gouvernement a l'egard des fonds ou d'autres biens appartenant aux Indiens.
- iv) L'alienation illegale de terres indiennes.

2) Au dela de l'obligation legale

En plus de ce qui precede, le gouvernement est dispose a reconnaitre les revendications fondees sur l'une ou l'autre des circonstances suivantes:

- i) Defaut de compensation a l'egard de terres indiennes prises ou endommagees par le gouvernement federal ou tout organisme relevant de son autorite.
- ii) Fraude commise dans l'acquisition ou l'alienation de terres indiennes par des employes ou mandataires du gouvernement federal, dans les cas ou la preuve peut en etre clairement etablie.

3) Statuts sur la prescription et la regle du retard indu

Les statuts sur la prescription sont federaux ou provinciaux et stipulent qu'un grief legitime ne peut plus faire l'objet d'une action en justice apres l'expiration d'un delai prescrit. Le droit de recours en justice a propos d'une plainte recevable expire apres un certain temps, a moins que des procedures judiciaires aient ete engagees entre-temps.

La regle du retard indu n'est pas expressement sanctionnee par une loi du Parlement federal, mais c'est une regle du common law qui s'est peu a peu imposee dans la jurisprudence. En clair, elle dit que des personnes peuvent perdre certains droits et privileges a defaut de les exercer ou de s'en prevaloir pendant une periode de temps indument longue,

LA DEMARCHE: COMMENT SONT TRAITEES LES REVENDICATIONS PARTICULIERES

1) Présentation de la revendication

Les revendications particulières sont présentées par des bandes indiennes au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, qui agit pour le compte du gouvernement du Canada. Comme elles soulèvent souvent des questions très complexes, elles doivent comprendre une description claire et concise de ce qui est revendiqué, un compte rendu complet des faits pertinents et un exposé des motifs sur lesquels elles reposent. Afin d'accélérer l'examen des revendications, il vaut mieux aussi joindre au dossier des copies ou tout au moins une liste des pièces justificatives. Ces documents peuvent être de première main, tels les documents d'archives, les dossiers de l'État, les témoignages de personnes bien informées et les registres fonciers, ou de seconde main, tels les livres et les articles. Pour sa part, le Bureau des revendications des autochtones s'engage à mettre les résultats de ses propres recherches à la disposition des requérants et à consulter ces derniers à chaque étape de l'examen des revendications.

2) Examen de la revendication au Bureau des revendications des autochtones (BRA)

À la demande du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, le Bureau des revendications des autochtones entreprend l'examen de la revendication. Pour ce faire, il analyse soigneusement les faits exposés et entreprend au besoin des recherches plus poussées. Il étudie également la séquence des événements historiques entourant les questions soulevées par la revendication. Des rencontres entre le groupe requérant et des fonctionnaires du Ministère peuvent être organisées afin d'éclaircir certains aspects de la revendication et permettre une meilleure compréhension des questions en jeu. Les deux parties profitent de ces rencontres pour échanger toutes sortes de documents pertinents. Par ailleurs, il peut arriver que d'autres ministères fédéraux et des gouvernements provinciaux soient concernés ou touchés par la revendication et son règlement, ou même qu'ils en soient partie, d'où la nécessité de les consulter et de coordonner toutes les interventions.

Si, a l'examen du dossier, une revendication est jugee inadmissible a la negociation, il peut arriver que le groupe requerant puisse encore obtenir reparation par le biais de l'un des programmes du Ministere ou du gouvernement, auquel cas sa revendication est renvoyee a l'organisme competent.

5) Nouvelle etude de la revendication

Lorsqu'une revendication a ete jugee irrecevable, le groupe requerant peut la presenter de nouveau a une date ulterieure s'il trouve de nouvelles preuves ou produit de nouveaux arguments juridiques susceptibles de lui donner gain de cause.

TROISIEME PARTIE



Presentation et evaluation des revendications particulieres

Les directives concernant la presentation et l'évaluation des revendications particulieres peuvent être résumées comme suit:

- 1) Les revendications particulieres sont présentées par la bande requérante au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.
- 2) La partie requérante se trouve être la bande subissant l'injustice présumée; il peut s'agir d'un groupe de bandes, si toutes présentent la même revendication.
- 3) La revendication est présentée sous forme d'un exposé déclaratif ou sont données tous les détails pertinents, y compris les faits sur lesquels elle repose.
- 4) Chaque revendication est jugée d'après les faits qui s'y rapportent en propre.
- 5) Le gouvernement ne peut refuser de négocier une revendication pour la seule raison qu'elle est présentée trop tard (prescription légale) ou que le requérant a trop attendu pour faire valoir son droit (règle du retard indu).
- 6) Sont considérées toutes les preuves applicables en l'espèce, aussi loin qu'elles remontent dans le temps, et non les seules preuves recevables par les tribunaux en vertu des règles strictes du droit.
- 7) La politique des revendications particulieres ne peut s'appliquer aux revendications fondées sur des droits autochtones non déçus.
- 8)
- 9) Les traités ne peuvent être renégociés.
- 10) L'acceptation d'une revendication pour négociation ne peut être interprétée comme la reconnaissance d'une obligation de la part du gouvernement fédéral; si aucun règlement n'intervient et s'il s'ensuit un procès, le gouvernement se réserve le droit d'utiliser tous les moyens de défense à sa disposition, y compris la prescription légale, la règle du retard indu et l'absence de preuves recevables.

- 9) Toute compensation accordée à l'égard d'une revendication tient compte de tout montant déjà versé au requérant à l'égard de cette même revendication.
- 10) Les critères énoncés ci-dessus sont donnés à titre d'indications générales. En fait, le montant exact de la compensation accordée est établi d'après la force de la revendication, c'est-à-dire la mesure dans laquelle elle est fondée, et c'est au requérant qu'il incombe de voir à ce qu'elle le soit. Ainsi, s'il existe un doute quant à savoir si les terres revendiquées ont jamais fait partie d'une réserve indienne, le montant de la compensation accordée tient compte de cette part de doute.