

SENATE



SÉNAT

NÉGOCIATIONS OU AFFRONTEMENTS : LE CANADA A UN CHOIX À FAIRE

**Rapport final du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones
Étude spéciale sur le processus fédéral de règlement
des revendications particulières**

L'honorable Gerry St. Germain, C.P.

Président

L'honorable Nick Sibbeston

Vice-président

Décembre 2006

This document is available in English.



Disponible sur l'Internet Parlementaire :

www.parl.gc.ca

(Travaux des comités — Sénat — 39^e législature, 1^{re} session)

Le présent rapport et les comptes rendus des témoignages entendus et des délibérations
du comité peuvent être consultés en ligne en visitant

www.senate-senat.ca.

Des copies de ces documents sont aussi disponibles en communiquant avec la Direction
des comités du Sénat au 613-990-0088 ou
par courriel à ABORIG-AUTOCH@sen.parl.gc.ca

TABLE DES MATIÈRES

MEMBRES	I
ORDRE DE RENVOI	II
AVANT-PROPOS	III
SOMMAIRE	V
I. INTRODUCTION	1
A. NATURE DES REVENDEICATIONS PARTICULIÈRES	1
B. LA NÉCESSITÉ DE NÉGOCIER	2
C. STRUCTURE DU RAPPORT.....	6
II. HISTORIQUE	7
A. RAISONS DE LA TENUE DE L'ÉTUDE	7
B. NATURE DE LA PREUVE.....	9
III . CONSTATATIONS	10
A. LE PROCESSUS VICIÉ	10
1. Le processus est long et compliqué	10
2. Le processus donne lieu à un conflit d'intérêts.....	13
3. Le processus dispose de ressources limitées.....	16
4. Les recherches se font par du personnel mal formé.....	17
5. Les communications sont mauvaises.....	18
6. Le processus porte sur des revendications complexes et variées	19
B. UNE NOUVELLE APPROCHE PROPOSÉE.....	21
1. Adopter un nouvel état d'esprit	21
2. Les revendications particulières dans l'optique économique.....	23
3. L'établissement d'un processus géré efficacement.....	25
4. Moins de litiges	26
5. La création d'un organisme indépendant.....	26
6. Démarche législative différente du projet de loi C-6 et de la Loi.....	29
7. Étendre la médiation et la recherche conjointes.....	31
8. Éduquer davantage	32
IV. RAISONS POUR RÉGLER LES REVENDEICATIONS PARTICULIÈRES	33
A. IMPÉRATIFS MORAUX	33
B. IMPÉRATIFS FINANCIERS ET ÉCONOMIQUES	33
C. IMPÉRATIFS POLITIQUES ET HISTORIQUES	35
D. IMPÉRATIFS LÉGAUX.....	37
I. Nécessité de résoudre les revendications particulières	38
V. PRINCIPES	39
1. Équité.....	39
2. Inclusion	39
3. Dialogue	39
4. Reconnaissance des différences régionales	39
VI. RECOMMANDATIONS	40
HISTORIQUE DES RECOMMANDATIONS	40
RECOMMANDATIONS.....	40
1) Accroître les fonds pour le règlement.....	40
2) Créer un organisme indépendant dans un délai de deux ans	40
3) Améliorer le processus existant en y consacrant des ressources additionnelles	41
4) Adopter de nouveaux principes directeurs	41

VII. CONCLUSION..... 42

ANNEXE A.....

 TÉMOINS ENTENDUS ET MÉMOIRES SOUMIS.....

ANNEXE B.....

 REVDICATIONS PARTICULIÈRES ET PROCESSUS DE LA CRI.....

 INITIATIVES ANTÉRIEURES VISANT L'ÉTABLISSEMENT D'UNE COMMISSION INDÉPENDANTE DES REVENDICATIONS.....

ANNEXE D.....

 CADRE DE RÉFÉRENCE.....

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES PEUPLES AUTOCHTONES
39^E LÉGISLATURE, 1^{RE} SESSION

L'honorable Gerry St. Germain, C.P.
Président

L'honorable Nick G. Sibbeston
Vice-président

et

Les honorables sénateurs :

Larry W. Campbell
Lillian Eva Dyck
Aurélien Gill
Leonard Gustafson
*Daniel Hays (ou Joan Fraser)
Elizabeth Hubley
*Marjory LeBreton (ou Gerald Comeau)
Sandra Lovelace Nicholas
Robert W. Peterson
Hugh Segal
Charlie Watt

* Membres d'office

Autres sénateurs ayant participé, de temps à autre, aux travaux:

Les honorables sénateurs Andreychuk, Banks, Cochrane, Cook, Johnson, Nolin, Smith,
Trenholme Counsell, Tkachuk et Zimmer.

Greffière du Comité :
Gaëtane Lemay

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

Lisa L. Patterson
Tonina Simeone

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat*, le mardi 30 mai 2006 :

L'honorable sénateur St. Germain, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Cochrane,

Que, conformément à l'article 86(1)q) du *Règlement du Sénat*, le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones soit autorisé à examiner, pour en faire rapport, les préoccupations générales des Premières nations du Canada concernant le processus fédéral de règlement des revendications particulières, la nature et le statut de la politique du gouvernement du Canada sur le règlement des revendications particulières, l'administration actuelle de cette politique, le statut de la Commission sur les revendications particulières des Indiens et d'autres questions pertinentes en vue de la présentation de recommandations qui contribueront au règlement adéquat, en temps utile, des griefs des Premières nations découlant à la fois des traités conclus avec la Couronne fédérale et de l'administration, par le gouvernement du Canada, de leurs terres, de leur argent et d'autres affaires en vertu de la *Loi sur les Indiens*;

Que le Comité fasse périodiquement rapport au Sénat, au plus tard le 14 juin 2007, et qu'il conserve jusqu'au 1^{er} septembre 2007 tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Paul C. Bélisle

Oka, Ipperwash, Caledonia.

Blocus, guerriers masqués, tireurs d'élite de la police.

Pourquoi?

À cause de l'échec du Canada à régler les revendications légitimes des Premières nations.

Essayez d'imaginer ceci. Votre nouveau voisin arrive dans votre cour et en clôture la moitié. Puis, il vend sa partie à un autre voisin. Il admet avoir fait une bonne affaire, mais refuse de vous dire ce qu'il a reçu au juste en échange. Ne vous inquiétez pas, il va s'occuper de l'argent – en votre nom, bien sûr.

Il va peut-être même dépenser un peu pour lui-même.

Vous vous plaignez. Il répond qu'il n'a rien fait de mal.

Que feriez-vous?

Vous vous adresseriez aux autorités compétentes? Vous vous apercevez que les autorités et leurs agences travaillent pour lui.

Vous intenteriez des poursuites contre lui? À son dire, aucun avocat ne peut intervenir en votre nom – tout le monde en ville travaille pour lui. Il finit par laisser un avocat plaider en votre faveur – mais il peut, quant à lui, s'en payer cinq.

D'accord, dit-il enfin : « Je suis prêt à discuter, mais il faut d'abord que vous prouviez que j'ai mal agi. Et ce sera à moi de juger si vous y êtes arrivé. Et, si je juge que oui, ce sera à moi de fixer les règles des négociations. Je vais décider quand nous en serons parvenus à un accord et ce sera même à moi de choisir comment je réglerai la note. Ah oui, j'espère que vous n'êtes pas trop pressé, parce qu'il va me falloir de vingt à trente ans pour payer. »

Insensé, direz-vous?

Bienvenue dans le monde des revendications particulières des Indiens. Les revendications particulières ont vu le jour lorsque le Canada et ses agents n'ont pas su se charger de leurs responsabilités à l'égard des terres, de l'argent et des biens des Premières nations. Dans certains cas, le Canada ne leur a pas donné les terres qu'il leur avait promises dans les traités. Dans d'autres cas, les terres qui leur avaient été données leur ont été enlevées – contrairement aux règles que le Canada avait lui-même établies. Dans d'autres cas encore, des employés fédéraux ont volé aux Indiens leurs terres, leur argent et d'autres biens.

Jusque dans les années 1950, il a été interdit aux Premières nations d'embaucher des avocats pour faire valoir leurs revendications – dont bon nombre remontent à 70, 100 ou 200 ans. Depuis, les collectivités indiennes appauvries ont dû se battre contre le gouvernement devant les tribunaux et ailleurs pour le persuader de reconnaître leurs revendications et de négocier

un règlement. À l'heure actuelle, tout se fait aux conditions du Canada et le gouvernement est à la fois juge et partie.

Parce que peu de ressources sont allouées à la recherche de solutions, il faut parfois vingt ans ou plus à une Première nation pour obtenir le règlement d'une revendication.

Malgré les obstacles incroyables, près de 300 revendications ont été réglées. Dans tous les cas où un règlement est intervenu, la vie de la population autochtone s'est améliorée sur-le-champ. Les relations entre le Canada et les Premières nations et les collectivités environnantes s'en sont aussi trouvées renforcées. Régler les revendications en suspens est non seulement la chose juste à faire, mais c'est la chose intelligente à faire.

L'arriéré des revendications s'élève à près de neuf cents. Les choses vont de mal en pis. Les Premières nations se sont montrées patientes – infiniment patientes – mais elles sont à bout de patience.

Le présent rapport propose une série de mesures que le gouvernement peut prendre immédiatement pour améliorer le processus et montrer aux Premières nations que le Canada est déterminé à être à la hauteur de ses obligations légales. Il propose également des mesures à plus long terme qui régleront cette question une fois pour toutes. Personne ne s'attend à ce que satisfaction soit donnée à toutes les revendications particulières du jour au lendemain. Mais il faut commencer quelque part, et agir sans tarder.

Le choix est clair.

Justice, respect, honneur.

Oka, Ipperwash, Caledonia.

Le Canada est un grand pays, mais il n'atteindra sa vraie grandeur qu'au moment où il aura assumé ses obligations légales envers les Premières nations.

Gerry St. Germain, P.C.

Nick G. Sibbeston

Président

Vice-président

SOMMAIRE

Le processus par lequel le gouvernement fédéral entend réparer les griefs historiques des Premières nations repose sur la politique du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) relative aux revendications particulières qui remonte à vingt-cinq ans. Cette politique exige du gouvernement fédéral qu'il détermine s'il a manqué à ses obligations légales ou si sa gestion des terres, de l'argent et d'autres actifs des Premières nations a été entachée d'erreurs ou de fraude et, le cas échéant, qu'il fixe le montant à verser en guise d'indemnisation aux Premières nations visées.

Dans le cadre de son étude des revendications particulières, le Comité a constaté que le processus entraîne des délais et est inefficace au point d'aller à l'encontre des objectifs déclarés du gouvernement. Près de 900 des quelque 1 300 revendications soumises depuis 1970 en sont demeurées à une étape ou une autre dans le système. Si 70 p. 100 seulement de ces revendications en souffrance s'avèrent valides, selon un témoin, il faudrait quatre-vingt-dix ans pour venir à bout de l'arriéré au rythme actuel de règlement de dix revendications ou moins par année.

Le Comité s'est laissé dire que le processus est extrêmement frustrant pour les Premières nations. Elles y voient un conflit d'intérêts puisque le gouvernement est à la fois juge et partie. La politique est censée constituer une solution de rechange aux tribunaux, mais, d'après les témoins entendus, le processus est source de confusion, compliqué, vorace en temps, coûteux, contradictoire et légaliste. À l'heure actuelle, les Premières nations ne jouissent dans la pratique que d'un recours limité autant à la médiation qu'aux tribunaux.

L'établissement d'un organisme indépendant chargé de régler les revendications particulières par le biais d'un effort concerté des Premières nations et du Canada est la solution à long terme que préconisent la plupart des témoins. Pour commencer, ils sont en faveur des recommandations de 1998 du Groupe de travail mixte Premières nations-Canada sur le règlement des revendications particulières et estiment que la *Loi sur le règlement des revendications particulières* de 2003 ne devrait pas entrer en vigueur.

Le Comité s'est aussi laissé dire que le MAINC et le ministère de la Justice devaient, à court terme, améliorer les procédures existantes. Ils doivent travailler en collaboration plus étroite et disposer de ressources suffisantes pour stabiliser ou réduire l'arriéré grandissant de revendications à régler. Pour que le système fonctionne, les Premières nations doivent se voir accorder un accès égal aux dossiers du gouvernement, ainsi qu'aux ressources humaines et financières nécessaires pour faire des recherches et présenter leurs revendications.

Les témoins ont exhorté le Comité à considérer les revendications particulières comme une question économique. Étant donné qu'il faudrait sans tarder indemniser la plupart des Premières nations qui ont présenté une revendication pour leur permettre de poursuivre leur développement économique, plusieurs témoins ont dit croire que les sommes qui leur seront accordées devraient avoir pour objet de répondre à leurs besoins et ne pas être considérées comme des fonds discrétionnaires.

S'étant laissé convaincre que le processus actuel n'est pas une façon intelligente de régler les revendications particulières et que celles-ci ont une dimension morale, humaine, financière, politique et légale, le Comité recommande :

- une augmentation des fonds consacrés au règlement des revendications
- l'établissement d'un organisme indépendant dans un délai de deux ans
- des ressources adéquates pour le processus existant
- l'adoption de nouveaux principes directeurs.

Le Comité craint que le Canada ne pousse les Premières nations à l'affrontement s'il ne trouve pas la volonté politique d'agir comme il se doit dans le dossier des revendications particulières. Le Canada doit faire un choix.

I. INTRODUCTION

Voici une citation de l'avant-propos du livret de politique sur les revendications particulières de 1982 intitulé *Dossier en souffrance* :

Les revendications qui constituent la matière de cet ouvrage portent sur les mesures prises ou omises par le gouvernement quant aux obligations issues des traités, aux exigences exprimées dans les lois et aux responsabilités touchant la gestion des biens des Indiens. Ces revendications sont demeurées en suspens pendant une longue période de notre histoire et il faut maintenant les régler sans plus tarder *pour des raisons de justice, d'équité et de prospérité*. [italique ajouté]¹

Vingt-cinq ans plus tard, cet énoncé reste toujours vrai. Au lieu de s'empresser de résoudre les revendications, les gouvernements qui se sont succédé de 1970 à 2006 n'avaient résolu que 275 revendications particulières sur 1 337 à la fin de septembre 2006. Vu que 861 revendications restent en instance, il y a maintenant plus de « dossiers en souffrance » que jamais².

Environ 70 p. 100 des Premières nations du Canada ont des revendications dans le système des revendications particulières. Ainsi, environ 445 Premières nations ont un intérêt direct dans l'action gouvernementale relativement à la politique et aux processus relatifs aux revendications particulières³.

A. Nature des revendications particulières

La politique sur les revendications particulières énoncée dans *Dossier en souffrance* (et reproduite dans le cadre de référence de la présente étude, Annexe D) peut être alambiquée à la première lecture, mais la vérificatrice générale en a saisi l'essence pour le Comité comme suit :

À l'opposé des revendications territoriales globales, les revendications particulières concernent le non-respect présumé d'obligations légales et de traités déjà conclus avec les Autochtones ou l'administration inadéquate de terres ou d'autres biens visés par la *Loi sur les Indiens* ou d'autres ententes officielles. Les revendications liées au non-respect présumé par le gouvernement de ses obligations peuvent comprendre les écarts suivants : le non-respect d'une disposition d'un traité ou de toute autre entente; le manquement à une responsabilité prescrite par la *Loi sur les Indiens* ou à une autre obligation légale; le non-respect d'une obligation découlant de l'administration par le gouvernement de fonds ou de tout autre bien des Premières nations; la vente illégale ou toute autre forme d'aliénation, par le gouvernement, de terres appartenant aux Premières nations⁴.

¹ MAINC, *Dossier en souffrance : Une politique des revendications des Autochtones, Revendications particulières* (Ottawa : ministre des Approvisionnements et des Services, 1982), p. 3.

² MAINC, Direction générale des revendications particulières, Mini-sommaire national, dans Internet à l'adresse : http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/clm/nms_f.pdf

³ Au 31 décembre 2005, il y avait 615 Premières nations au Canada. À la fin de 2006, environ 445 de ces Premières nations ont des revendications dans le système des revendications particulières, selon Louise Poitras, coordonnatrice des revendications, Direction des négociations, MAINC

⁴ *Délibérations du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, 8 octobre 2006, Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada

La force des énoncés des Premières nations sur la nature des revendications a retenu l'attention des membres de ce comité, les invitant à mettre l'accent sur les aspects clés de la politique, qualifiée par nos témoins de fraude, de vol et d'autres illégalités.

Je crois que le public ne sait pas ce que sont exactement les revendications particulières : une fraude, un détournement, un mauvais usage des terres des peuples des Premières nations. Il ne s'agit pas strictement de négociations visant à établir ceci, cela ou quelque chose d'autre. Il s'agit d'une manœuvre frauduleuse de fonctionnaires du gouvernement permettant l'utilisation des terres pour des chemins de fer et des autoroutes⁵.

Le Canada a manqué à ses obligations de fiduciaire. Il y a eu vol pur et simple de terres, une cession inappropriée et illégale de terres. Malgré le processus injuste qui existe à l'heure actuelle, plus 300 revendications ont été validées et environ 280 revendications ont été réglées au cours des dernières années. Il est clair que notre position sur les revendications est valide⁶.

D'après la politique, les revendications particulières sont des allégations de manquements légaux particuliers par le Canada dans l'administration des terres et des finances des Premières nations (bandes d'Indiens inscrits) en vertu de la *Loi sur les Indiens* et dans l'exécution des traités. Le processus de revendications particulières comprend la recherche pour prouver les allégations, la soumission et la validation de la revendication, la négociation et la mise en œuvre d'un règlement mutuellement acceptable.

B. La nécessité de négocier

La rectification des manquements et des erreurs prouvables des fonctionnaires fédéraux ne devrait pas s'étendre sur des générations. Dans le cadre de son étude sur les revendications particulières, on a rappelé au Comité qu'une justice retardée est une justice refusée. Chaque Canadien a droit à un traitement juste de la part du gouvernement fédéral.

Les revendications particulières sont des allégations de faute soumises au gouvernement du Canada par les Premières nations, c'est-à-dire par des bandes d'Indiens inscrits et non pas par des membres des Premières nations. Ces revendications, qui ont trait, comme nos témoins l'ont expliqué, à des questions de fraude, de vol des biens des bandes, de prise illégale de terres de réserve et de défaut du gouvernement de remettre les terres de réserve promises en vertu des traités, nécessitent parfois DES GÉNÉRATIONS pour se régler. Il s'agit d'une situation inadmissible qui, selon certains, relève maintenant davantage des droits de la personne.

Dans son rapport de 2005, le rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, Rodolfo Stavenhagen, a associé les nombreux cas de manquement des

⁵ *Délibérations*, 18 octobre 2006, Chef Morris Shannacappo, Treaty and Aboriginal Rights Research Centre of Manitoba (TARR MB)

⁶ *Délibérations*, 8 novembre 2006, chef national Phil Fontaine, Assemblée des Premières nations

administrations du gouvernement fédéral canadien, des provinces et des territoires de remplir leurs obligations à l'égard des peuples autochtones à l'appauvrissement et la mauvaise santé des Autochtones et aux conflits sociaux.

... les autochtones sont à juste titre inquiets de constater la persistance des inégalités en ce qui concerne la réalisation de leurs droits économiques et sociaux et la lenteur avec laquelle sont effectivement reconnus les droits ancestraux et issus de traités qui sont confirmés dans la Constitution; ils insistent sur la nécessité concomitante de redistribuer les terres et les ressources pour créer des économies durables et assurer le développement sociopolitique⁷.

La situation sociale et économique des Autochtones figure parmi les questions des droits de la personne les plus pressantes que doit traiter le Canada d'après la Commission canadienne des droits de la personne. En 2001, Jim Prentice, ancien coprésident de la Commission des revendications des Indiens (CRI) et ministre actuel des Affaires indiennes et du Nord canadien a fait remarquer que « le règlement des revendications territoriales particulières est essentiellement une question de droits de la personne⁸. »

Deux cent soixante et dix revendications particulières ont été réglées au cours des 30 dernières années. Lorsqu'elles seront examinées, la majorité des 861 revendications particulières qui sont en souffrance pourraient s'avérer valides. Le Canada ne peut pas choisir de négliger ou de rejeter des griefs légitimes. Le Comité a appris que les Premières nations ne faisaient pas d'allégations contre le gouvernement sans avoir fait d'importantes démarches. En effet, la bande requérante (Première nation) doit trouver, acquérir et assembler une documentation largement suffisante, dégager ensuite minutieusement le sens de toute la preuve dans l'optique des allégations et, enfin, obtenir une analyse juridique avant de soumettre une revendication particulière.

Bon nombre des 861 revendications particulières qui sont en attente d'un règlement sont dans le processus depuis au moins une décennie. Collectivement, ces revendications non résolues pourraient représenter une dette de plusieurs milliards de dollars pour le Canada⁹. Le Comité croit que si l'on ne s'occupe pas de cette dette potentielle le plus rapidement possible, le coût pourrait être beaucoup plus élevé pour les Canadiens avec le temps.

Le principal rôle du gouvernement fédéral relativement aux Premières nations a été la gestion des terres, des avoirs financiers et d'autres actifs de bande en leur nom¹⁰. Ces fonctions ont été exécutées, bande par bande, en grande partie par des fonctionnaires fédéraux locaux, appelés « agents des sauvages », qui étaient au service d'agences indiennes locales.

⁷ Rapport du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones, Mission au Canada, additif,
<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/100/27/PDF/G0510027.pdf?OpenElement>

⁸ Communiqué de la CRI, 3 décembre 2001, disponible à l'adresse
<http://www.indianclaims.ca/pdf/Landmark12fre.pdf>.

⁹ Le Comité n'a pas été informé du passif éventuel pour les revendications particulières seules. Toutefois, le passif éventuel pour Affaires indiennes et du Nord Canada inscrit à la rubrique des revendications, des poursuites en instance et des menaces de poursuite est de 15 milliards de dollars (15 354,8 millions de dollars) dans le Rapport sur le rendement de 2004-2005. Canada, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, Rapport sur le rendement de 2004-2005, 47.

¹⁰ Le gouvernement fédéral a obtenu l'autorité législative pour « Les Indiens et les terres réservées pour les Indiens » lors de la Confédération en vertu du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1987*.

Si l'on en juge par l'ampleur des allégations faites par les Premières nations dans leurs revendications particulières, il semble que l'on n'a pas tenu compte par le passé de la plupart des fautes prétendues commises par les agents des sauvages et leurs successeurs et, en bout de ligne, le gouvernement fédéral lui-même. Toutefois, les personnes qui en ont subi les conséquences n'ont pas oublié. Même si entre 1927 et 1951, il était interdit aux Premières nations en vertu de la *Loi sur les Indiens* de réunir des fonds ou d'embaucher des avocats pour poursuivre leurs revendications, quelques Premières nations ont persévéré dans leur quête de justice. Dans les années 1970, les plus hauts tribunaux ont commencé à rendre des décisions en leur faveur, établissant que le Canada avait des obligations légales à l'égard des Premières nations.

Plus de mille revendications particulières ont été présentées au Canada depuis la décision de 1973 rendue dans l'affaire *Calder* qui fait jurisprudence. Le Comité a appris que le Canada avait résolu moins de 300 de ces revendications. Le processus des revendications particulières est tellement inefficace qu'il va au détriment des objectifs déclarés du gouvernement et augmente le niveau de frustration des requérants.

Un des témoins experts entendu dans le cadre de cette étude estimait qu'au rythme actuel, il faudrait 90 ans pour régler les revendications particulières en souffrance si seulement 70 p. 100 de plus de 800 revendications en instance étaient validées¹¹. Le chef national de l'Assemblée des Premières nations, Phil Fontaine, a estimé qu'il faudrait 130 ans pour résoudre toutes les revendications en attente.

Autrement dit, nous aurons terminé de traiter l'arriéré de revendications fédérales en 2136. On peut dire d'une manière réaliste que nos arrière-petits-enfants finiront cet important travail. C'est incroyable, c'est long pour nous, et c'est une responsabilité énorme pour le Canada. Les estimés conservateurs du gouvernement fédéral prévoient que la responsabilité du gouvernement à l'égard des Premières nations pour les revendications particulières qui ne sont pas encore réglées se chiffre à plus de 1,5 milliard de dollars. Pour résoudre l'arriéré de revendications en trois ans, il faudrait que le gouvernement fédéral s'engage financièrement à verser environ 500 millions de dollars par année; en 5 ans, il devrait s'engager à verser 300 millions de dollars par année; et en 10 ans, [150 millions] de dollars par année¹².

Le report de la résolution des revendications particulières a des conséquences

indésirables pour tous les Canadiens et pour la réputation du Canada à l'étranger¹³.

Le Comité croit fermement qu'en n'indemnisant pas les Premières nations pour les terres et les sommes qui leur sont dues légitimement, on les maintient dans la pauvreté. Le Comité reconnaît que cette situation empêche les bandes autochtones de saisir des occasions de développement économique qui ne se représenteront plus. Le retard systématique de la résolution des revendications particulières fait augmenter le coût de leur règlement. Le Comité est d'avis que cela est fondamentalement irresponsable et préjudiciable à l'ensemble de l'économie canadienne.

La recherche d'une solution aux revendications particulières est un travail qui n'en finit plus. La solution – établir un organisme pour traiter les revendications particulières qui soit

¹¹ *Délibérations*, 4 octobre 2006, Jerome Slavik

¹² *Délibérations*, 8 novembre 2006, chef national Phil Fontaine, Assemblée des Premières nations

¹³ *Délibérations*, 8 novembre 2006

indépendant du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien – a été recommandée à plusieurs reprises, et récemment par la Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA) en 1996 et par le Groupe de travail mixte Premières nations-Canada sur la réforme de la politique sur les revendications (GTM) en 1998.

Les membres du Comité sont convaincus que la frustration à cet égard pourrait ouvrir la voie à l'affrontement. Plusieurs témoins ont fait allusion à cette possibilité, mais le chef Terrance Nelson, de la Première nation de Roseau River, a été explicite quant à ses intentions.

Vous entendrez de nombreux autres dirigeants de Premières nations comme moi, qui vous diront sans ambages que nous sommes à bout de patience. J'espère que cette fois, les immigrants qui sont venus sur nos terres dans la pauvreté auront plus à offrir que des promesses vides.

Je reconnais que ce sont là des déclarations plutôt dures, mais je peux également vous dire qu'en décembre [2006], lors du Congrès de l'APN [Assemblée des Premières nations], il y aura, le premier jour, une manifestation sur la colline du Parlement de gens [des Premières nations] de partout au pays, et qu'il sera présenté le premier jour devant l'assemblée une résolution demandant un barrage national ferroviaire le mardi 29 juin [2007]¹⁴.

La plupart des Canadiens savent très bien que les coûts immédiats des affrontements en matière de revendications, y compris la perte de vie humaine à Oka et à Ipperwash, sont énormes et tout à fait inacceptables. Il semble que les gouvernements successifs du Canada et le grand public connaissent mal les injustices qui sont à la source des revendications particulières.

Essentiellement, les revendications particulières sont issues des préjudices iniques et injustes causés aux Premières nations par le gouvernement du Canada il y a des années. Le Comité pose la question suivante : Pourquoi aggraver les choses aujourd'hui puisque, avec la volonté politique, ces questions peuvent être résolues? Le Comité a été informé que le Canada A LES MOYENS de mettre en œuvre diverses options pratiques pour traiter ces questions. Le gouvernement du Canada doit agir dès maintenant. La dette liée aux revendications particulières ne saurait courir indéfiniment. À la lumière de ses constatations, le Comité croit que les revendications particulières offrent l'alternative suivante : la négociation ou l'incertitude continue.

Le Comité, qui favorise la négociation, fait les recommandations suivantes :

- Accroître les fonds affectés au règlement
- Établir un organisme indépendant dans un délai de deux ans
- Consacrer au processus existant les ressources adéquates
- Adopter de nouveaux principes directeurs

Les recommandations complètes du Comité sous ces quatre rubriques sont présentées à la section VI.

¹⁴ *Délibérations*, 22 novembre 2006

C. Structure du Rapport

Une explication des raisons de la tenue de cette étude par le comité de la politique et du processus des revendications particulières est présentée ci-dessous à la section II. Les types de témoins que le Comité a entendus et le type de preuves que ces derniers ont présentées dans leur témoignage et dans les mémoires écrits reçus dans le cadre de cette étude sont également présentés à la section II.

Les constatations du Comité relativement à la politique et au processus suivent à la section III. La section IV présente les raisons pour la résolution efficiente et efficace des revendications particulières. Le Comité a également entendu qu'un processus juste et efficace doit être établi sur le fondement de certains principes; ces derniers sont présentés à la section V. Les recommandations complètes du Comité sont présentées à la section VI. Enfin, la section VII présente une brève conclusion qui rappelle l'urgence de faire avancer le dossier des revendications particulières. Plusieurs annexes sont jointes au rapport pour étoffer de renseignements supplémentaires divers points avancés dans le corps du rapport.

II. HISTORIQUE

A. Raisons de la tenue de l'étude

Le 30 mai 2006, le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a obtenu du Sénat le mandat d'examiner la nature et l'état de la politique du gouvernement du Canada sur les revendications particulières et de faire rapport à cet égard. Vu les événements qui se sont produits récemment à Caledonia (Ontario) et l'agitation qui entourait auparavant les revendications en souffrance, le Comité est d'avis qu'une telle étude est opportune.

Au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), le Secteur des revendications et du gouvernement indien était et est toujours responsable de la négociation des revendications particulières et de la mise en œuvre d'ententes sur les revendications particulières. À la rubrique « Règlement des griefs », le Secteur des revendications et du gouvernement indien décrit le travail de sa Direction générale des revendications particulières (DGRP) comme suit :

La Direction générale des revendications particulières gère les politiques sur les revendications particulières et sur les droits fonciers issus des traités afin de résoudre les obligations légales du Canada à l'aide de mécanismes de règlement des différends autres que les litiges. Le Programme des revendications particulières a pour but de résoudre les griefs passés qui sont liés à l'administration des terres et des autres biens des Indiens, ainsi qu'au respect des traités, de façon à renforcer les partenariats, à contribuer à la guérison des collectivités, à développer les capacités et à fournir aux Premières nations les terres et les ressources dont elles ont besoin¹⁵.

La « guérison » ne se produit pas assez rapidement par le règlement des revendications particulières. Le Comité a appris que dans la plupart des cas, le « programme » chargé des revendications particulières n'est pas en mesure d'atteindre son objectif de base qui consiste à traiter les griefs passés et par conséquent, encore moins de développer les « capacités » et de fournir « les terres et les ressources ». Les Premières nations ont dit au Comité qu'elles avaient des revendications en instance qui languissaient au MAINC ou qui restaient cachées dans le « trou noir » qu'est le ministère de la Justice pendant de trop nombreuses années.

Le Comité a constaté que le processus actuel était tellement vicié que sa réalisation la plus visible est la montagne toujours plus haute de revendications particulières non résolues imputable aux approches bureaucratiques et légalistes, à la pénurie et au roulement de personnel, à la perte de mémoire corporative et à l'insuffisance de l'expertise, tous des facteurs qui ont contribué aux goulots d'étranglement et aux retards. Une répétition de retards internes conjuguée au manque de communication entre le ministère de la Justice et les Premières nations sur leurs revendications porte les communautés des Premières nations à soupçonner « que le Canada essaie de trouver un moyen de s'en sortir, » c'est-à-dire qu'il essaie de réduire au minimum sa responsabilité¹⁶.

Le Comité reconnaît que de trop nombreux griefs légitimes sont négligés et que les traités restent non exécutés. De nombreux observateurs et participants au processus ont imputé

¹⁵ Site Web du MAINC à l'adresse http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/clm/index_f.html.

¹⁶ *Délibérations*, 17 octobre 2006, Wayne Nicholas, membre de la Première nation Tobique; *Délibérations*, 18 octobre 2006, TARR MB

l'absence de progrès au conflit d'intérêts inhérent ou apparent du fait que le ministère qui est l'objet des plaintes est également celui qui est chargé de les résoudre. Le Comité sait très bien que c'est la raison pour laquelle les Premières nations, ainsi que les divers universitaires, juristes et commentateurs de la politique publique respectés qui ont examiné ce sujet au cours des soixante dernières années, ont constamment recommandé l'établissement d'un organisme vraiment indépendant qui serait chargé de traiter ces griefs historiques. Un changement structurel dans ce sens a été recommandé longtemps avant que de telles recommandations aient été répétées par la Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA) en 1996 et par le Groupe de travail mixte Premières nations-Canada sur la réforme de la politique sur les revendications (GTM) en 1998. Une liste des demandes précédentes de réforme et des efforts passés pour établir une commission des revendications indépendante est présentée à l'annexe D.

La *Loi sur le règlement des revendications particulières* (LRRP), qui a reçu la sanction royale le 7 novembre 2003, a été l'effort le plus énergique déployé pour mettre en place un nouveau processus de traitement des revendications; toutefois, la LRRP n'est pas entrée en vigueur. Elle est si imparfaite qu'elle n'a pas été acceptée. Cette situation a laissé ouvertes les questions sur la façon dont les revendications particulières seront traitées à l'avenir et comme corollaire, quels rôles joueront à l'avenir la Direction générale des revendications particulières du MAINC et la Commission indépendante des revendications des Indiens.

Lorsque le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits, l'honorable Jim Prentice, a comparu devant le Comité dans le cadre de cette étude le 1^{er} novembre 2006, il s'est engagé dans une discussion utile et détaillée avec les sénateurs sur les revendications particulières. Le lendemain, comparissant au sujet des estimations ministérielles devant le Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord, il a décrit la situation dans ces termes concis :

Actuellement, environ 800 revendications en sont à différentes étapes de traitement. Ce nombre ne cesse d'augmenter parce que, chaque année, le nombre de revendications présentées par les Premières nations excède de façon importante celui des règlements.

Tandis que l'arriéré des revendications particulières continue de croître, le temps nécessaire au traitement des revendications croît également et le recours au programme sur les revendications particulières comme solution de rechange au recours aux tribunaux ou à d'autres processus accusatoires perd alors de son intérêt. C'est une situation inacceptable tant pour les Premières nations que pour les autres Canadiens et pour le nouveau gouvernement du Canada¹⁷.

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a effectué cette étude sur les revendications particulières parce que le temps était venu de le faire.

¹⁷ Notes pour une allocution de l'honorable Jim Prentice, C.P., c.r., député, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits présentée devant le Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord de la Chambre des communes sur le budget principal des dépenses d'Affaires indiennes et du Nord Canada, le 2 novembre 2006. Adresse Internet http://www.ainc-inac.gc.ca/nr/spch/2006/medp_f.html

B. Nature de la preuve

Les auditions de cette étude ont eu lieu à Ottawa et se sont échelonnées sur 11 réunions : le 13 juin 2006 et du 3 octobre au 22 novembre 2006. Le Comité a entendu les chefs et d'autres représentants des Premières nations requérantes, y compris des chercheurs chevronnés travaillant dans les unités de recherche sur les revendications particulières des Premières nations. Ils ont présenté des recommandations non équivoques et parlé de leurs expériences du processus des revendications particulières du point de vue des Premières nations de la Nouvelle-Écosse, de l'Île-du-Prince-Édouard, du Nouveau-Brunswick, du Québec, de l'Ontario, du Manitoba, de la Saskatchewan, de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et du Yukon. Les gens de loi et les universitaires qui avaient une riche expérience de la politique et du processus des revendications particulières ont été entendus, de même que des fonctionnaires du MAINC, du ministère de la Justice, du Bureau du vérificateur général, et de la Commission des revendications des Indiens. Plusieurs présentations écrites ont été reçues et distribuées aux membres. Une liste des témoins entendus et des présentations reçues dans le cadre de cette étude sur les revendications particulières est présentée à l'annexe A.

Le cadre de référence de l'étude adopté par le comité le 3 octobre 2006 (Annexe D), soulevant sept questions clés, a été affiché dans le site Web du Comité et a été communiqué à tous les témoins éventuels. Ceux que le Comité a été en mesure de recevoir et d'entendre ont mis en évidence la nature et les raisons du délai anormalement long qui est nécessaire en général pour résoudre une revendication particulière. Ils ont fait part de leur expérience du processus et ont proposé des solutions. Surtout, ils ont fait des recommandations qui ont inspiré les recommandations du Comité.

III . CONSTATATIONS

A. Le processus vicié

1. Le processus est long et compliqué

Voici les étapes de base du processus de revendications particulières :

1. Présentation de la revendication
 - La Première nation requérante présente une revendication
2. Recherche sur la revendication par le Canada
 - Le ministère de la Justice formule une opinion juridique sur la revendication
 - Le Canada évalue s'il accepte ou non la revendication aux fins de négociations
3. Acceptation ou rejet de la revendication par le Canada et option des requérants
 - Le requérant est informé de la décision du gouvernement fédéral
 - Si la revendication est acceptée (c.-à-d. si une obligation légale est constatée), la revendication passe à l'étape de la négociation
 - Si elle est refusée (c.-à-d. si aucune obligation légale n'est constatée), a) le requérant peut présenter plus de renseignements au MAINC; ou b) le requérant peut demander à la Commission des revendications des Indiens d'intervenir; ou c) le requérant peut entamer une poursuite
4. Négociations
 - Les parties établissent un cadre de travail des négociations en vue d'une entente de principe (EP)
 - L'AE devient une entente portant règlement
 - Signature de l'entente portant règlement
5. Mise en œuvre
 - Transfert de terres ou de fonds (selon l'entente)

Un organigramme plus détaillé du processus (annexe B) a été fourni au Comité par les fonctionnaires du ministère lorsqu'ils ont comparu le 13 juin 2006.

i) Le système ne fonctionne pas

D'après les statistiques du ministère, le gouvernement fédéral a résolu environ 20 p. 100 des 1 337 revendications particulières qui ont été déposées par les Premières nations entre le 1er avril 1970 et le 30 septembre 2006. Parmi les 1 337 revendications déposées, 275 ont été réglées et 861 restent en instance. Parmi les 861 revendications en instance, 632 sont examinées par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) ou par le ministère de la Justice. Les 201 revendications restantes ont été rejetées, fermées ou renvoyées à recours administratif¹⁸.

¹⁸ MAINC, Direction générale des revendications particulières, Mini-sommaire national, disponible à l'adresse Internet : http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/clm/nms_f.pdf.

ii) Le processus n'inspire pas confiance aux Premières nations

Le Comité reconnaît les efforts du gouvernement du Canada pour résoudre les revendications présentées par les Premières nations contre lui, mais il s'inquiète profondément de l'inefficacité du processus fondé sur la politique des revendications particulières établie dans *Dossier en souffrance*. (Les grandes lignes de cette politique sont présentées dans le cadre de référence de cette étude, voir Annexe D). Les témoins nous ont informés que les revendications des Premières nations ne sont pas traitées de façon efficiente; il y a une quantité énorme et croissante de revendications particulières en instance dans le système.

Aucun des témoins qui a comparu devant le Comité n'a tenté de justifier les effets de la politique et du processus actuels sur les requérants. Peu importe s'ils étaient des fonctionnaires gouvernementaux, des universitaires, des gens de loi ou des représentants ou des requérants des Premières nations, les témoins étaient pratiquement unanimes pour dire que le processus actuel ne répondait pas et ne pouvait pas répondre aux objectifs énoncés dans la politique des revendications particulières. Le Comité a appris que ni la politique, ni le processus ne fonctionnent bien.

En ce qui concerne les difficultés relatives au processus même, les témoins ont énuméré divers facteurs qui expliquent pourquoi il avait tendance à entraîner des retards excessifs. Mentionnons la pénurie de personnel, le roulement du personnel, la perte de mémoire corporative et de continuité, l'absence d'expertise au MAINC et le manque d'avocats au ministère de la Justice, y compris des avocats de langue française pour traiter les revendications provenant des bandes du Québec. Le manque de transparence et de communication a été mentionné comme cause des retards, parce que les requérants ne savaient pas très bien ce qui était nécessaire ni de quelle façon les décisions étaient prises.

Il est considéré que le dédoublement du travail à l'étape de la « contre-vérification » ou de la « confirmation », lorsque le MAINC juge nécessaire de refaire la recherche mais en pouvant consulter un nombre plus grand de documents que les requérants, coûte cher et prend du temps¹⁹. Selon le système actuel, la Première nation embauche un chercheur qui fait toute la recherche et ensuite, le Canada embauche une autre personne pour refaire ce travail. « Ce chevauchement ajoute des années au processus et augmente habituellement de 30 000 \$ à 50 000 \$ le coût d'une revendication²⁰ ». Tous ces facteurs s'accroissent pour alourdir le travail.

Tracey Cutcliffe, qui représentait la Mi'kmaq Confederacy of Prince Edward Island, a qualifié le processus de bancal :

... le processus des revendications en l'état actuel est très bancal. Sa mise en œuvre se perd dans des méandres bureaucratiques que même les participants les plus chevronnés peinent à comprendre. Malheureusement, les redondances, le manque de communication et les nombreux retards font tous ressortir l'inefficacité du processus actuel²¹.

¹⁹ *Délibérations*, 31 octobre 2006, Denis Brassard, Conseil tribal Mamuitun

²⁰ *Délibérations*, 4 octobre 2006, Kim Fullerton

²¹ *Délibérations*, 7 novembre 2006

Le professeur de droit Bryan Schwartz croit que le processus est trop difficile pour les requérants et qu'il ne présente aucune garantie de succès :

Trop d'obstacles faisaient entrave au règlement d'une revendication dans le cadre du système. On aurait dit un labyrinthe dans lequel le *ministre pouvait contrôler* certains points d'étranglement et repousser la question indéfiniment²². [italique ajouté]

Audrey Stewart, directrice générale de la Direction générale des revendications particulières (DGRP), a affirmé au Comité que le MAINC reconnaît que le processus de négociation des revendications territoriales particulières est beaucoup trop long. Elle a ajouté que le ministère s'était engagé dans des efforts pour simplifier le processus notamment en regroupant les revendications selon leur type afin de raccourcir la période de temps nécessaire pour obtenir un avis juridique de la part du ministère de la Justice²³. La Direction générale cherche également des façons de réaliser des économies de temps et d'argent en négociant toutes les revendications d'une Première nation en même temps.

Les gens de loi, qui ont une vaste expérience de la DGRP, ont des réserves quant à ce qui peut être accompli en déployant plus d'efforts ministériels. Un d'entre eux croyait que le MAINC n'a « pas les capacités organisationnelles et fonctionnelles » qu'il faut pour regrouper les revendications afin de les traiter de façon plus efficiente. « Il faudrait qu'un organisme différent s'en charge²⁴. »

Des témoins ont souligné les répercussions socio-économiques indésirables pour les Premières nations qu'occasionnait le retard de la remise aux Premières nations de leur dû. Ils ont fait des mises en garde contre l'escalade des tensions si les griefs légitimes des Premières nations n'étaient pas traités.

Conseiller juridique pour diverses Premières nations, Jerome Slavik, qui a une vaste expérience directe du processus, a mis en garde le Comité relativement à la gravité des problèmes que comportaient la politique et le processus actuels.

Les connaissances et l'expérience acquise me permettent d'affirmer que les problèmes opérationnels, structurels et stratégiques dont le processus de règlement des revendications particulières est affligé existaient depuis le tout début. Il s'agit de problèmes endémiques qui nécessitent des changements radicaux et fondamentaux. Il est impossible de les régler en modifiant des détails du processus. Ces problèmes sont trop importants et trop enracinés et ont d'énormes conséquences auxquelles il faut s'attaquer²⁵.

Il fait partie de ceux qui croient que l'ensemble du processus est vicié et que, par conséquent, le coût encouru par le gouvernement du Canada et par conséquent, par les Canadiens, pour résoudre ces questions augmente. Le Comité a entendu le grand consensus sur la nécessité

²² *Délibérations*, 3 octobre 2006

²³ *Délibérations*, 13 juin 2006

²⁴ *Délibérations*, 4 octobre 2006, Jerome Slavik

²⁵ *Délibérations*, 4 octobre 2006, Jerome Slavik

de réformer le système d'évaluation des revendications mais l'allocation de ressources dans le système actuel ne changera en rien, d'après Ralph Abramson, les périodes d'attente²⁶.

2. Le processus donne lieu à un conflit d'intérêts

La principale inquiétude des revendicateurs au sujet du processus de règlement des revendications particulières est le conflit d'intérêts apparent, puisque le gouvernement du Canada semble être à la fois juge et partie²⁷. Des témoins parlant au nom des Premières nations revendicatrices estimaient que le processus n'est ni équitable, ni indépendant ni impartial. Selon eux, c'est l'une des principales raisons pour lesquelles il est si lent et inefficace²⁸. Les juristes et les spécialistes qui ont témoigné ont indiqué que le conflit d'intérêts est la principale justification d'une réforme. Ainsi, Wayne Nicholas, membre de la Première nation Tobique au Nouveau-Brunswick, a déclaré :

J'ai commencé à m'occuper du dossier des revendications territoriales de la Première nation Tobique en 1984. Nous avons constaté que la Couronne était en conflit d'intérêts du fait que le Canada agissait à la fois comme juge, jury et procureur dans le processus de règlement des revendications territoriales particulières. Le Canada, en tant que procureur, examine les éléments du grief et rejette ou autorise la demande de revendication territoriale de la Première nation. Le Canada, en tant que jury, évalue les aspects du grief et propose une solution en vue de régler la revendication territoriale. Le Canada, en tant que juge, décide de rejeter la revendication ou d'accorder un dédommagement. Le processus n'est ni juste ni équitable et doit être modifié²⁹.

Le chef du Grand Conseil John Beaucage, de l'Union of Ontario Indians, a déclaré que le rôle d'AINC dans le système actuel « ressemble beaucoup à être juge, jury et bourreau dans l'Ouest d'autrefois »³⁰.

Les témoins représentant les revendicateurs ont indiqué assez clairement qu'ils ne croient pas que le gouvernement fédéral agit dans leur intérêt dans les revendications particulières. Certains ont affirmé que le gouvernement n'a aucun intérêt à régler rapidement les revendications particulières³¹. D'autres estiment qu'on leur offre un règlement à prendre ou à laisser, et ils ont donc l'impression que le gouvernement a d'autres priorités que le règlement équitable des revendications particulières.

Parfois, il semble que le Canada est trop préoccupé à faire preuve d'équité à l'égard du peuple du Canada en général, des communautés environnantes. Nous sommes d'avis que cela entre en conflit avec la responsabilité fiduciaire du Canada à l'égard des Premières nations³².

²⁶ *Délibérations*, 18 octobre 2006, TARR MB

²⁷ *Délibérations*, 18 octobre 2006, TARR MB

²⁸ *Délibérations*, 21 novembre 2006, Peter DiGangi, Secrétariat de la Nation algonquine; *Délibérations*, 21 novembre 2006, chef du Grand Conseil John Beaucage, Union of Ontario Indians (UOI); *Délibérations*, 8 novembre 2006, Tribu des Blood

²⁹ *Délibérations*, 17 octobre 2006

³⁰ *Délibérations*, 21 novembre 2006

³¹ *Délibérations*, 31 octobre 2006, Denis Brassard, Conseil tribal Mamuitun

³² *Délibérations*, 8 novembre 2006, Tribu des Blood

Les revendications peuvent s'éterniser quand les revendicateurs estiment qu'on leur offre des « ententes à rabais » ou que l'acceptation équivaut dans la pratique au rejet de la revendication. Ils ont l'impression que le personnel de JC cherche principalement à défendre les intérêts du Canada.

Si une revendication particulière fait l'objet de différents manquements, la Première nation va revenir à la charge, même si la revendication est rejetée une première fois. Elle va déposer de nouveaux arguments et de nouveaux faits historiques. On a parfois l'impression que c'est un peu pour se débarrasser d'une revendication particulière qu'elle va être acceptée, mais l'acceptation porte sur une partie infime des manquements qui sont identifiés dans la revendication³³.

Même lorsque des ententes sont mises en œuvre, des conflits sont évidents. Un exemple frappant a été donné par le témoin de l'organisation relativement nouvelle des Premières nations, le Comité des revendications particulières de la Colombie-Britannique :

Même jusqu'à tout récemment, quand nous avons eu la possibilité de négocier un règlement concernant l'une de nos revendications sur la réserve Douglas à Chilliwack, l'un des lopins de terre qu'ils nous ont offerts était un marécage. On penserait que cela se serait produit il y a cent ans. Au contraire, ça s'est produit il y a environ quatre ans... ils nous ont offert un marécage. Ils nous ont offert un marécage qu'ils voulaient transformer en sanctuaire d'oiseaux. Il serait resté un sanctuaire d'oiseaux, mais nous en aurions été les propriétaires. Quand nous parlons de l'honneur de la Couronne, ils sont assez constants. Nous sommes toujours dans la même situation où nous nous trouvions il y a cent ans. Nous essayons toujours de négocier. L'un des autres lopins de terre qu'ils nous ont offerts était une aire de lancement de fusées dont le MDN n'avait plus besoin, mais il y aurait fallu dépenser des millions de dollars pour la restaurer parce qu'on y trouve des bombes et des munitions non explosées. Vous avez probablement entendu parler de gens en Alberta qui ont déboursé des millions de dollars pour restaurer un terrain du MDN qui leur a été transféré. On nous offre la même chose. Il y a beaucoup de terres publiques dans notre région, mais aucune d'elles ne nous est offerte. On nous offre des terres dont personne d'autre ne veut³⁴.

Le niveau de frustration augmente lorsque les Premières nations ont l'impression que l'offre qu'on leur fait est « à prendre ou à laisser ».

Divers témoins estimaient que le bien-fondé des revendications était établi en fonction de critères trop juridiques ou politiques.

On procède à une évaluation des risques. « Si nous nous adressons aux tribunaux, allons-nous perdre? » Si l'évaluation révèle que le ministère a 90 p. 100 de possibilités de perdre, à ce moment-là, il négociera. Moins il a de risques de perdre, plus il se demandera si cela vaut la peine de négocier. Si l'avocat du ministère de la Justice est

³³ *Délibérations*, 31 octobre 2006, Denis Brassard, Conseil tribal Mamuitun

³⁴ *Délibérations*, 7 novembre 2006, Grand chef Ken Malloway, British Columbia Specific Claims Committee (BCSCC)

d'avis que la Couronne a 40 p. 100 de chances d'avoir gain de cause, le gouvernement sera moins porté à négocier. [...]

Je crois savoir que ce ne sont pas véritablement les avocats qui rendent la décision finale, parce qu'au bout du compte, c'est au ministre ou au sous-ministre qu'il appartient d'accepter ou de rejeter une demande concernant une revendication. Il y a un comité au sein d'AINC qui examine la validité des revendications et formule des recommandations sur ce qu'il convient de faire. L'avis des avocats de la Couronne quant aux risques que court le ministère public compte tout de même pour beaucoup³⁵.

Même la vérificatrice générale du Canada a reconnu que certaines Premières nations engagées dans le processus de règlement des revendications particulières pourraient avoir du mal à faire confiance à AINC :

Le ministère reconnaît la nature conflictuelle des rôles qu'il joue. D'une part, il rend des services aux Premières nations, fournit du financement pour leurs programmes et, d'autre part, il est poursuivi par les Premières nations devant les tribunaux lorsqu'il ne respecte pas ses obligations. Son rôle de fiduciaire auprès des Premières nations est un exemple. Plusieurs rôles sont conflictuels en soi. C'est au gouvernement de s'organiser comme il le souhaite, mais il doit tenir compte du fait qu'il est difficile d'entretenir une relation de confiance avec les Premières nations dans ces conditions³⁶.

De l'avis de Sylvia Duquette, avocate générale et directrice, Revendications particulières, Justice Canada, il n'y a pas de conflit d'intérêts parce que les deux parties sont représentées par des avocats.

Dans le contexte des négociations où les deux parties sont représentées, la Couronne se trouve toujours en position de fiduciaire des peuples autochtones. En revanche, nous n'assumons pas des fonctions de fiduciaires, parce que nous ne contrôlons alors ni les terres ni les actifs. Nous administrons un programme de négociation. Voilà pourquoi il est important que, tout au long de ce processus — et j'insiste à ce sujet — les deux parties soient représentées par leurs propres avocats. Les avocats des Premières nations sont présents dès l'étape du dépôt de la revendication et ils le demeurent pendant toute la durée des négociations ainsi que de la rédaction de l'entente portant règlement. En cas de litige, nous sommes tout de même investis d'une responsabilité de fiduciaire envers les Premières nations. Là encore, les deux parties sont représentées par des avocats.³⁷

Il n'y a pas de conflit d'intérêt d'après les ministères. Le gouvernement cède sa fonction fiduciaire aux Premières nations lorsqu'ils ont obtenu des avocats séparés³⁸.

³⁵ *Délibérations*, 21 novembre 2006, Peter DiGangi, Secrétariat de la Nation algonquine

³⁶ *Délibérations*, 18 octobre 2006

³⁷ *Délibérations*, 13 juin 2006, Sylvia Duquette, Ministère de la Justice

³⁸ *Délibérations*, 13 juin 2006, Sylvia Duquette, Ministère de la Justice

3. Le processus dispose de ressources limitées

L'honorable Jim Prentice, ministre des Affaires indiennes et du Nord, a indiqué que le nombre de revendications particulières soumises à un examen a doublé depuis 1993 mais que cette hausse a coïncidé avec une diminution du personnel. Le contexte juridique dans lequel les revendications particulières sont examinées change constamment³⁹.

Presque tous les témoins ont déclaré au Comité que ni les Premières nations ni le gouvernement fédéral ne possèdent les ressources financières et humaines suffisantes pour gérer l'arriéré actuel de revendications particulières⁴⁰. Espérant sans doute qu'une augmentation des ressources accélérerait le processus, la plupart des témoins ont demandé d'accroître les budgets et le personnel. Leurs budgets ayant été réduits pour négocier les revendications, les fonctionnaires de la DGRP, d'AINC et de JC ont demandé plus de personnel pour éliminer l'arriéré des revendications⁴¹.

De nombreux témoins des Premières nations et d'autres témoins ont évoqué le roulement fréquent des fonctionnaires et l'apprentissage accéléré des dossiers des revendications particulières parmi les facteurs qui ralentissent le processus⁴². Dans les études qui portent sur AINC mais pas précisément sur les revendications particulières, la vérificatrice générale a constaté que les taux élevés de roulement du personnel empêche la direction d'accorder l'attention nécessaire au suivi pour vérifier si l'on atteint les objectifs⁴³.

Le ministre Prentice a confirmé qu'on manque de personnel pour examiner les revendications et entreprendre des négociations avec les Premières nations⁴⁴. Le professeur Coyle, ancien conseiller de la Commission sur les Indiens de l'Ontario, Renée Dupuis, présidente de la Commission des revendications des Indiens, et d'autres, ont insisté sur ce point et ajouté qu'il faut affecter plus de ressources financières aux règlements⁴⁵. Le professeur Coyle soutient que le maintien de limites artificielles des montants totaux affectés chaque année au règlement des revendications retarde les règlements⁴⁶. La Commission des revendications des Indiens a besoin de plus de ressources pour réaliser son mandat mais elle croit que les Premières nations ont aussi besoin de ressources supplémentaires pour faire des recherches, préparer leurs revendications et négocier leurs revendications avec le gouvernement⁴⁷.

Le Comité a appris que les Premières nations se sentent incapables de poursuivre correctement leurs revendications particulières parce qu'elles n'ont pas les ressources financières et humaines nécessaires pour effectuer les recherches, ou présenter, négocier et régler les revendications⁴⁸. Elles constatent un écart entre les ressources dont disposent les Premières nations et celles du gouvernement du Canada dans ce domaine :

³⁹ *Délibérations*, 1^{er} novembre 2006, ministre Prentice

⁴⁰ *Délibérations*, 18 octobre 2006, Federation of Saskatchewan Indian Nations (FSIN)

⁴¹ *Délibérations*, 13 juin 2006, Audrey Stewart, MAINC

⁴² *Délibérations*, 17 octobre 2006, Wayne Nicholas, membre de la Première nation Tobique; *Délibérations*, 21 novembre 2006, chef du Grand Conseil John Beaucage, UOI

⁴³ *Délibérations*, 18 octobre 2006

⁴⁴ *Délibérations*, 1^{er} novembre 2006

⁴⁵ *Délibérations*, 1^{er} novembre 2006

⁴⁶ *Délibérations*, 3 octobre 2006

⁴⁷ *Délibérations*, 1^{er} novembre 2006, Renée Dupuis

⁴⁸ *Délibérations*, 21 novembre 2006, John Beaucage, UOI; *Délibérations*, 7 novembre 2006, Ken Malloway, BCSCC

Les Premières nations n'ont pas, et n'auront jamais, les mêmes ressources que la Direction générale des revendications particulières. La Direction générale des revendications particulières peut compter sur l'ensemble du ministère de la Justice du Canada pour évaluer les revendications et préparer ses arguments juridiques⁴⁹.

Les Premières nations manquent souvent « d'experts formés dans les domaines de recherche, d'analyse juridique et de négociation, et doivent souvent utiliser les services de chercheurs, d'avocats et de négociateurs qui ne font pas partie de leur collectivité pour les aider à faire progresser leur revendication particulière⁵⁰ ».

Le Comité a appris que les recherchistes des Premières nations ont un accès inégal aux dossiers, ce qui favorise le gouvernement. Les « gens qui mènent les recherches... ne peuvent avoir accès aux mêmes documents que leurs homologues du gouvernement et doivent parfois attendre plus longtemps pour les obtenir⁵¹ ». Le Comité a appris que des obstacles ou des délais dans l'obtention du matériel de recherche poussent les Premières nations à utiliser des recherches contrôlées ou grandement influencées par le gouvernement. Étant donné que les demandes d'accès à l'information ne sont pas une bonne solution, Peter Di Gangi, porte-parole du Secrétariat de la Nation algonquine (SNA), a proposé que les recherchistes qui travaillent pour les Premières nations aient accès également aux dossiers pertinents du Ministère.

Les porte-parole des Premières nations ont déclaré que le financement disponible pour la recherche menée par les Premières nations n'a pas augmenté depuis dix ans. Le fonctionnement des services de recherche est perturbé sans cesse à cause d'interruptions du financement⁵².

4. Les recherches se font par du personnel mal formé

Plusieurs témoins ont mentionné qu'il faut une formation et des compétences spécialisées pour effectuer des recherches sur les revendications particulières. Un témoin a indiqué que les recherchistes d'AINC et des Premières nations devraient recevoir la même formation et a fait observer que : « Cette formation pourrait favoriser des normes semblables de validité de la recherche et des revendications⁵³. » D'après M. Slavik et d'autres, le niveau des connaissances, des études et de la mémoire institutionnelle est minimal à AINC. Dans son témoignage, il a déclaré : « Le service répète constamment les mêmes erreurs, ne réussit pas à établir un régime de gestion efficace et fonctionne mal d'une façon générale⁵⁴. »

Les représentants de la tribu des Blood, en Alberta, ont exprimé leur mécontentement au sujet de la qualité des recherches effectuées par des recherchistes à contrat d'AINC. Le Comité a appris que l'une de leurs revendications particulières a été rejetée à l'étape du rapport de confirmation parce que le recherchiste avait préparé par erreur une opinion juridique sur la revendication plutôt qu'une recherche historique. La tribu des Blood a constaté que la recherche a tendance à s'appuyer « sur de fausses représentations, une surgénéralisation, un grossissement unilatéral ou une mauvaise compréhension des données

⁴⁹ *Délibérations*, 8 novembre 2006, Tribu des Blood

⁵⁰ *Délibérations*, 21 novembre 2006, John Beaucage, UOI

⁵¹ *Délibérations*, 21 novembre 2006, Peter Di Gangi, SNA

⁵² *Délibérations*, 21 novembre 2006, Peter Di Gangi, SNA

⁵³ *Délibérations*, 21 novembre 2006, John Beaucage, UOI

⁵⁴ *Délibérations*, 4 octobre 2006, Jerome Slavik

factuelles présentées par la tribu des Blood relativement à une revendication donnée ». Trouvant que « les agents mandatés par la Direction générale des revendications particulières utilisent souvent une phraséologie et des termes qui témoignent d'un parti pris à l'encontre de la tribu des Blood », ils estiment que certains « chercheurs ne semblent pas reconnaître le caractère unique et l'histoire particulière de la tribu des Blood »⁵⁵.

La tribu des Blood a également constaté des problèmes méthodologiques dans les recherches sur les revendications particulières comme des références mal citées ou pas citées du tout; la prise en compte et citation de documents qui n'ont rien à voir avec la revendication; qui aboutissent à des « conclusions qui ne sont pas étayées par les faits ». Puisqu'ils estiment que les paramètres ainsi que les recherches historiques et le rapport de confirmation contredisent souvent les renseignements fournis par la tribu des Blood, leurs représentants ont suggéré que les Premières nations soient consultées lors de la sélection des contractuels embauchés pour rédiger les rapports de confirmation pour AINC. La tribu des Blood aimerait également que les chercheurs tiennent compte des témoignages oraux dans leurs rapports⁵⁶.

5. Les communications sont mauvaises

La fonctionnaire de JC a déclaré au Comité, comme la plupart des autres témoins par la suite, que le délai le plus long dans le processus d'évaluation des revendications est le temps que prend JC quand AINC lui demande de fournir un « avis juridique ». JC a besoin d'un plus grand nombre d'avocats pour rédiger les avis juridiques sur les revendications particulières proposées, a-t-elle affirmé. JC trouve l'ancienneté des incidents problématique. Les revendications sont complexes parce que les dossiers factuels historiques sont épais et le droit est « est complexe et il est sujet à des interprétations divergentes »⁵⁷.

i) Besoin de communication

Même si AINC affirme privilégier le processus de négociation « parce qu'il conduit à des solutions mutuellement acceptables »⁵⁸, les Premières nations affirment que JC est le principal responsable de la très grande lenteur du processus, parce que JC est isolé et ne se retrouve jamais à la table avec les Premières nations⁵⁹. La mauvaise communication a été signalée à maintes reprises parmi les causes de l'inefficience et des délais.

On a fait valoir la nécessité d'améliorer les communications, d'effectuer des recherches communes et de mener des négociations significatives et efficaces par des observations des représentants et des avocats des Premières nations comme celle-ci :

Le défaut fondamental du système actuel réside dans le fait qu'on travaille pendant des années sans jamais parler de la nature des revendications et sans essayer de trouver des moyens de les régler⁶⁰.

Les parties ne se rencontrent presque jamais à l'étape de la « validation », qui peut prendre de cinq à dix ans et pendant laquelle la Première nation fait des recherches sur la revendication et présente les résultats à la Direction générale des revendications particulières (DGRP), la

⁵⁵ *Délibérations*, 8 novembre 2006, Tribu des Blood

⁵⁶ *Délibérations*, 8 novembre 2006, Tribu des Blood

⁵⁷ *Délibérations*, 13 juin 2006, Sylvia Duquette

⁵⁸ *Délibérations*, 13 juin 2006, Audrey Stewart

⁵⁹ *Délibérations*, 17 octobre 2006, Wayne Nicholas, membre de la Première nation Tobique

⁶⁰ *Délibérations*, 4 octobre 2006, Kim Fullerton

DGRP commande la « recherche de confirmation », qui est envoyée à la Première nation pour examen, la DGRP envoie ensuite le tout au ministère de la Justice (JC), qui produit un avis juridique, et la Première nation est informée si la revendication a été acceptée ou rejetée par AINC. À chaque étape, les temps en vis-à-vis sont presque inexistantes.

Le processus de règlement des revendications particulières est une forme de mécanisme de règlement des différends, mais son mode actuel de fonctionnement ressemble à une médiation sans médiateur. Il y a deux parties, les Premières nations et le Canada, sans personne pour les aider à avancer⁶¹.

La Commission des revendications des Indiens recommande plus de médiation entre les revendicateurs et le gouvernement tout au long du processus de revendication, pas seulement à la fin⁶².

Le Comité est sensible à la suggestion faite par Kim Fullerton et d'autres de recommander d'obliger « les parties à s'asseoir ensemble pour discuter, examiner les problèmes et chercher à trouver des solutions »⁶³.

ii) Besoin d'un mécanisme pour dénouer les impasses

Enfin, dans le témoignage sur l'état du processus actuel, des témoins ont fait remarquer au Comité qu'il n'existe pas de mécanisme adéquat pour régler les différends entre le Canada et une Première nation et entre le Canada et une province⁶⁴. C'est une autre cause de délai. Sans mécanisme de règlement des différends dans le système de négociation, les parties peuvent être obligées à s'adresser aux tribunaux.

6. Le processus porte sur des revendications complexes et variées

En entendant des témoins des Premières nations d'un territoire et de toutes les provinces sauf Terre-Neuve, le Comité a pu se faire une idée des différences régionales dans les revendications particulières, ce qui a contribué à surmonter la tendance initiale à penser que les revendications particulières touchent aux droits issus de traités dans les Prairies. Les revendications particulières peuvent aussi porter sur des questions comme les fonds en fiducie, la cession de terres de réserve, les baux, les droits de passage, les inondations et les arpentages. La période et le lieu rendent chaque revendication originale et distincte. À partir des témoignages entendus, le Comité en est venu à reconnaître que les origines historiques de ces revendications, conjuguées aux détails complexes qui se sont ajoutés avec le passage du temps, compliquent même les efforts les plus déterminés en vue de les régler.

Les témoins de la Colombie-Britannique se sont empressés de faire remarquer que la majorité des revendications particulières dans le système se concentrent dans cette province. Ils ont déclaré que le caractère unique des revendications particulières de la Colombie-Britannique doit être pris en considération dans toute nouvelle stratégie visant à réduire l'arriéré des revendications particulières⁶⁵. S'exprimant au nom de l'Union des chefs

⁶¹ *Délibérations*, 4 octobre 2006, Kim Fullerton

⁶² *Délibérations*, 1^{er} novembre 2006, Renée Dupuis

⁶³ *Délibérations*, 4 octobre 2006

⁶⁴ *Délibérations*, 3 octobre 2006, Michael Coyle

⁶⁵ *Délibérations*, 17 octobre 2006, Debbie Abbott, Union of British Columbia Indian Chiefs (UBCIC); *Délibérations*, 7 novembre 2006, Ken Malloway, BCSCC

autochtones de la Colombie-Britannique (UBCIC), Debbie Abbott pensait non seulement que l'affectation des ressources consacrées au règlement des revendications de la Colombie-Britannique devraient refléter «le nombre de revendications particulières venant des Premières nations de la Colombie-Britannique», mais aussi qu'il faudrait créer un organe indépendant pour les revendications de la Colombie-Britannique seulement. Son message au Comité de la part de l'UBCIC était qu'il faudrait un organe indépendant par région en raison du caractère unique des revendications dans les diverses régions du pays. Quant à la composition de ces organes, elle a déclaré : « Nous voudrions que des membres de communautés indépendantes siègent à ce tribunal, qui ne représenteraient pas le gouvernement ni les Premières nations. »

La création de réserves en Colombie-Britannique est le produit d'une série d'anciennes commissions des réserves dans cette province. Le gouvernement fédéral n'a pas été aussi actif que dans certaines autres provinces, d'où la nécessité de tenir compte des antécédents particuliers des réserves en Colombie-Britannique dans le règlement des revendications particulières dans cette province⁶⁶.

Le Comité a aussi appris que le paysage des revendications particulières dans les Maritimes est unique parce que l'histoire remonte à une période antérieure à la Confédération. La situation dans les Maritimes ressemble à celle de la Colombie-Britannique. Dans les Prairies, la plupart des réserves ont été créées de manière assez simple en vertu de traités postérieurs à la Confédération.

Denis Brassard, qui représentait le Conseil tribal Mamuitun du Québec, a rappelé au Comité que de nombreuses provinces, comme le Québec, n'ont pas de processus de règlement des revendications particulières ou ne reconnaissent pas les revendications particulières. Par conséquent, la Première nation « ne connaît pas les résultats d'une négociation de ce genre avec la province »⁶⁷.

Étant donné que le gouvernement fédéral ne possède pas beaucoup de terres comparativement aux provinces, le règlement de nombreuses revendications porte sur des terres qui appartiennent aux provinces. Pour cette raison, le Comité a entendu que : « Le Canada ne peut pas agir unilatéralement dans un processus de règlement des revendications. Les dix provinces et les trois territoires doivent y participer. Autrement, il ne fonctionnera pas dans le cas des revendications qui remontent à une période antérieure à la Confédération⁶⁸. »

L'expert-témoin Kim Fullerton a indiqué que « ces questions ne relèvent pas exclusivement de la compétence du Canada. Presque toutes les revendications d'avant la Confédération nécessitent une participation provinciale pour en arriver à un règlement »⁶⁹. Le Comité a appris que certaines provinces s'efforcent raisonnablement bien de régler les revendications, certaines mieux que d'autres.

[L]e gouvernement de l'Ontario refuse de siéger avec des représentants de la Commission sur les revendications particulières des Indiens parce qu'il ne veut pas

⁶⁶ *Délibérations*, 17 octobre 2006, Debbie Abbott, UBCIC

⁶⁷ *Délibérations*, 31 octobre 2006

⁶⁸ *Délibérations*, 4 octobre 2006, Kim Fullerton

⁶⁹ *Délibérations*, 4 octobre 2006

avoir affaire à elle. La médiation peut être difficile dans ces conditions parce que le règlement de la plupart sinon de toutes les revendications d'avant la Confédération nécessite la présence de la province à la table de négociation⁷⁰.

La participation des provinces est essentielle pour régler de nombreuses revendications.

Rejeter la responsabilité sur le dos du gouvernement fédéral ou de la province ne sert personne et retarde le règlement final des revendications particulières. Denis Brassard estimait que le gouvernement fédéral devrait agir au nom des gouvernements provinciaux durant les négociations. « Il ne devrait pas imposer aux provinces la moitié des indemnisations et laisser les Premières nations défendre leur cause auprès des gouvernements provinciaux. » Il a également suggéré que le gouvernement fédéral verse la part des indemnisations des provinces et se fasse rembourser ensuite par les provinces⁷¹.

B. Une nouvelle approche proposée

1. Adopter un nouvel état d'esprit

Le Comité s'inquiète gravement de l'incapacité des gouvernements successifs de reconnaître l'ampleur du problème que représentent les revendications particulières et d'y affecter les ressources nécessaires pour le corriger efficacement. Il reconnaît que – pour des raisons financières, économiques, juridiques, sociales, politiques, historiques et morales décrites ci-dessous dans la section IV – le gouvernement du Canada doit agir immédiatement pour démontrer son engagement envers le règlement équitable et rapide des revendications particulières valides.

La majorité des témoins étaient d'avis que le gouvernement doit adopter une nouvelle approche pour régler les revendications particulières. L'absence de mécanisme d'appel efficace pour contester l'inaction ou les décisions du gouvernement dans les revendications particulières envenime la situation actuelle⁷², mais il y a aussi un consensus grandissant que le gouvernement doit changer sa vision des revendications particulières.

Le conseil probablement le plus frappant est venu de plusieurs témoins qui ont demandé au Comité d'exhorter le gouvernement à reconnaître l'ampleur de la responsabilité éventuelle des revendications particulières et à réagir en conséquence. Les témoins spécialistes, juristes et des Premières nations ont demandé au Comité de recommander que les revendications particulières soient examinées dans « nouvel état d'esprit » – un état d'esprit qui reconnaît la responsabilité éventuelle à l'égard des revendications particulières dans le cadre de la dette nationale. Ceux qui prônent cette nouvelle approche estiment que le gouvernement devrait considérer les montants dus au titre des revendications particulières non pas comme « une dépense discrétionnaire mais comme un investissement de capitaux dans l'avenir »⁷³ des collectivités des Premières nations. Ils ont recommandé de reconnaître qu'il ne s'agit plus de dépenses de programmes⁷⁴.

Afin d'obtenir les fonds requis pour que le processus fonctionne, ces témoins ont indiqué que ce changement d'attitude s'impose pour que le gouvernement ne considère plus les

⁷⁰ *Délibérations*, 4 octobre 2006, Kim Fullerton

⁷¹ *Délibérations*, 31 octobre 2006

⁷² *Délibérations*, 8 novembre 2006, Phil Fontaine, Assemblée des Premières nations

⁷³ *Délibérations*, 3 octobre 2006, Bryan Schwartz

⁷⁴ *Délibérations*, 3 octobre 2006, Bryan Schwartz; *Délibérations*, 8 novembre 2006, Tribu des Blood

revendications particulières comme un programme pour les Premières nations un peu comparable aux programmes dans des domaines comme la santé, l'éducation et le logement. Les revendications particulières sont plus prioritaires. Leur priorité est proportionnelle aux injustices historiques à réparer et à l'accumulation de plus en plus grande de revendications particulières.

Les témoins des Premières nations et du gouvernement ont affirmé que les budgets actuels des ressources humaines et financières affectées au processus existant sont nettement insuffisants. Un grand nombre de témoins ont soutenu catégoriquement que le gouvernement doit travailler avec les organisations des Premières nations pour établir un organe indépendant chargé de régler les revendications équitablement et rapidement afin que les revendicateurs ne soient pas obligés de se tourner vers les tribunaux.

Plusieurs témoins ont mentionné les avantages qu'il y aurait à intégrer la médiation et d'autres mécanismes de règlement des différends au processus existant. L'organisme indépendant proposé par le Groupe de travail mixte aurait offert, entre autres, des services de facilitation, de médiation et d'arbitrage non exécutoire à la demande des parties.

Quelques témoins ont demandé expressément une campagne d'éducation publique afin de dissiper les inquiétudes du public. D'autres ont demandé des recherches sur les coûts sociaux et économiques du non-règlement des revendications particulières.

Adopter une nouvelle approche face aux revendications particulières était au cœur de la plupart des recommandations faites au Comité et dont l'éventail allait de l'amélioration du processus actuel à court terme jusqu'à son remplacement par un organe indépendant à long terme.

Le Comité a entendu des experts établir un lien direct entre les erreurs présumées du gouvernement fédéral par le passé, notamment le fait que le Canada n'a pas tenu la promesse faite dans la Constitution de respecter les droits ancestraux et issus de traités et les problèmes actuels de pauvreté, de chômage et de toxicomanie des Premières nations⁷⁵. Seule « l'ignorance incroyable du gouvernement du Canada quant à l'étendue et à la nature du problème des revendications particulières » peut expliquer que le ministre des Affaires indiennes ait pu déclarer en 1991 que toutes les revendications particulières seraient réglées en 2000⁷⁶. Le Comité a entendu que le moment est maintenant venu d'admettre qu'AINC et JC n'ont pas la crédibilité, l'autorité, l'expertise et les ressources nécessaires pour résoudre le problème du règlement des revendications particulières.

Si le nombre des revendications et le passif éventuel correspondant étaient connus, ils constitueraient la preuve de l'insuffisance flagrante des ressources affectées à ce processus par le gouvernement et surtout par Affaires indiennes et du Nord Canada. Ce serait extrêmement embarrassant⁷⁷.

⁷⁵ *Délibérations*, 4 octobre 2006, Alan Pratt; *Délibérations*, 3 octobre 2006, Bryan Schwartz

⁷⁶ *Délibérations*, 4 octobre 2006, Alan Pratt

⁷⁷ *Délibérations*, 4 octobre 2006, Jerome Slavik

2. Les revendications particulières dans l'optique économique

Bryan Schwartz, Jerome Slavik, Alan Pratt et d'autres ont fait valoir que le règlement des revendications particulières devrait être perçu comme une étape logique d'un plan d'action économique et non comme un élément du programme des griefs et des obligations juridiques. Le professeur Schwartz a présenté la contribution positive apportée par le règlement des revendications :

La résolution des revendications particulières est le seul accroissement de capital réel que ces bandes peuvent investir dans leur population, leur capital humain et leur économie afin de devenir autonomes, de ne plus nuire aux ressources et de contribuer au bien-être fiscal du Canada. Voilà la réalité du Canada. Lorsque les revendications particulières des bandes sont réglées, les ressources sont placées dans des fonds en fiducie et les bandes favorisent ainsi le développement communautaire et leur autonomie⁷⁸.

M. Slavik a ajouté : « Il faut restituer aux Premières nations leur capacité de participer aux économies régionales⁷⁹. »

Tous les témoins ont laissé supposer et certains ont même déclaré que « des avantages humains et des facteurs positifs découlent du règlement de ces revendications⁸⁰ ». En faisant du règlement des revendications particulières un vecteur d'investissement et de capitalisation pour les Premières nations, on en ferait « un instrument clé destiné à restituer aux Premières nations les terres et les ressources économiques dont elles avaient été privées par suite du non-respect des traités et de la violation des obligations légales⁸¹ ».

Le Comité a été avisé que la portée des obligations pouvant incomber au Canada et le coût des possibilités perdues pour les Premières nations doivent être évalués intégralement afin que le Cabinet et Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) aient l'information budgétaire nécessaire à la conception et à la mise en place d'un cadre efficace de règlement des revendications⁸².

M. Slavik a avisé le Comité que « sur la base des données de M^{me} Stewart, le passif éventuel en cours était estimé en 2005 à un minimum de six milliards de dollars.

Ma propre estimation – que les experts du domaine jugeraient fondée, je crois – atteint au moins le double de ce chiffre ». Dans son témoignage et son exposé subséquent, il a souligné que « les revendications des Premières nations et les poursuites connexes comptent parmi les plus importants passifs financiers et responsabilités légales éventuels du gouvernement du Canada dont il est au fait... Ils exigent une réponse exclusive, cohésive et systématique...⁸³ ».

Dans son témoignage, l'Assemblée des Premières Nations (APN) a demandé que la vérificatrice générale étudie les politiques du gouvernement en matière de revendications globales et particulières en se concentrant spécifiquement sur l'incidence des revendications

⁷⁸ *Délibérations*, 3 octobre 2006

⁷⁹ *Délibérations*, 4 octobre 2006

⁸⁰ *Délibérations*, 4 octobre 2006, Alan Pratt; *Délibérations*, 8 novembre 2006, Tribu des Blood

⁸¹ *Délibérations*, 4 octobre 2006, Jerome Slavik

⁸² *Délibérations*, 4 octobre 2006, Jerome Slavik; *Délibérations*, 4 octobre 2006, Alan Pratt

⁸³ Mémoire soumis par Jerome Slavik; *Délibérations*, 4 octobre 2006, Alan Pratt

particulières sur la dette nationale⁸⁴. La vérificatrice générale a mentionné au Comité que son Bureau étudierait toute demande d'examen des revendications particulières⁸⁵.

On a proposé plusieurs nouvelles approches, dont l'affectation d'une partie de l'excédent de 13 milliards de dollars au remboursement progressif du passif des revendications particulières⁸⁶. On a avancé que l'on pourrait payer les règlements à même les recettes générales (le Trésor), tout comme on l'a fait pour les pensionnats, et non à partir des budgets d'AINC⁸⁷. L'APN a proposé l'étude d'un plan semblable à celui utilisé pour la négociation et le versement de l'indemnisation aux victimes des pensionnats⁸⁸.

Le professeur Schwartz a reconnu qu'une démarche pratique est nécessaire : Nous devons d'abord régulariser la situation afin que la hausse ne soit pas constante. Il est possible de le faire d'ici cinq à sept ans. Un investissement d'environ 30 millions de dollars permettrait au personnel du ministère de la Justice de traiter les revendications. Je crois que le budget actuel n'est que de 5 millions de dollars. Il faudrait de 800 millions à 1 milliard de dollars par année pour payer les revendications⁸⁹.

Pour le professeur Schwartz, ces chiffres sont une estimation des investissements nécessaires pour régulariser la situation et non seulement pour régler maintenant une dette en souffrance⁹⁰.

Le Comité a invariablement entendu qu'on doit hausser le plafond actuel de l'enveloppe des règlements. L'APN recommande l'affectation d'un milliard et demi de dollars pour relancer le processus et régler l'arriéré des revendications particulières⁹¹.

La négociation des règlements des revendications particulières soulève d'autres questions, entre autres, les Premières nations étant persuadées par AINC « d'emprunter de l'argent au gouvernement fédéral pour payer ses propres obligations puisque la partie fédérale n'a pas assez d'argent pour financer ses évaluations et ses études sur la perte de jouissance⁹² ».

Certains, comme la tribu des Blood, veulent une indemnisation forfaitaire et non des paiements échelonnés. « Ils devraient recevoir une indemnisation globale afin qu'ils puissent planifier intégralement le développement et les investissements communautaires⁹³. » L'Union des Indiens de l'Ontario (UIO) est d'avis que le gouvernement et les Premières nations devraient fixer ensemble les limites d'indemnisation de la nouvelle politique sur les revendications particulières⁹⁴.

⁸⁴ *Délibérations*, 8 novembre 2006

⁸⁵ *Délibérations*, 18 octobre 2006

⁸⁶ *Délibérations*, 4 octobre 2006, Alan Pratt

⁸⁷ *Délibérations*, 4 octobre 2006, Jerome Slavik

⁸⁸ *Délibérations*, 8 novembre 2006

⁸⁹ *Délibérations*, 3 octobre 2006

⁹⁰ *Délibérations*, 3 octobre 2006

⁹¹ *Délibérations*, 8 novembre 2006

⁹² *Délibérations*, 4 octobre 2006, Alan Pratt

⁹³ *Délibérations*, 8 novembre 2006

⁹⁴ *Délibérations*, 22 novembre 2006

L'APN a invité le gouvernement à s'engager à réduire de façon significative le nombre de revendications particulières dans les trois à cinq prochaines années⁹⁵. » L'UIO a pour sa part suggéré que la nouvelle politique prévoit un délai de cinq ans pour le traitement des revendications particulières. Le délai pourrait être prolongé à dix ans dans des circonstances particulières. L'UIO était d'avis que la nouvelle politique doit comprendre des mesures d'application et des sanctions pour le non-respect des délais⁹⁶.

3. L'établissement d'un processus géré efficacement

Comblant les retards énormes du processus exige engagement, dévouement, expérience, connaissances et collaboration de la part de tous les intervenants⁹⁷.

Le Comité a appris que les politiques sur les revendications particulières devraient être plus « éclairées »⁹⁸. Au moins un témoin était d'avis que l'élaboration de nouveaux processus n'était pas obligatoire et qu'on pourrait en arriver à de meilleurs résultats en modifiant le système actuel⁹⁹. Un autre témoin a déclaré que les revendications particulières devraient être perçues comme une question apolitique¹⁰⁰. Plusieurs témoins de Premières nations et leurs mandataires revendicateurs ont indiqué que l'évaluation des revendications par le gouvernement devrait être moins rigoriste et plus transparente.

Même s'ils ont exprimé ce souhait de différentes façons, tous les témoins veulent une rationalisation du processus¹⁰¹. Le ministre est d'avis qu'il faut déterminer rapidement les revendications particulières valides, car les revendications non justifiées « absorbent des ressources qui devraient être affectées aux revendications fondées¹⁰² ». Tous plaident en faveur de lignes directrices et de procédures d'évaluation des revendications particulières afin de réduire les doublons et d'améliorer la communication¹⁰³. Les Premières nations ont aussi besoin de connaître les méthodes utilisées pour déterminer le bien-fondé d'une revendication pour ne pas avoir à chercher aveuglément une preuve susceptible de convaincre le gouvernement du bien-fondé de leur revendication¹⁰⁴.

Le Comité a entendu que l'amélioration des communications avec les Premières nations et la participation de celles-ci étaient nécessaires, surtout au moment de prendre des règlements pour gérer des institutions et des programmes et pour ériger des normes¹⁰⁵. On devrait fournir l'information aux Premières nations afin qu'elles « puissent avoir accès à un corpus de décisions, un corpus d'opinions juridiques¹⁰⁶ », tout comme le gouvernement.

⁹⁵ *Délibérations*, 8 novembre 2006

⁹⁶ *Délibérations*, 21 novembre 2006

⁹⁷ *Délibérations*, 17 octobre 2006, Wayne Nicholas, membre de la Première nation Tobique

⁹⁸ *Délibérations*, 22 novembre 2006, Rick O'Brien, Council of Yukon First Nations

⁹⁹ *Délibérations*, 17 octobre 2006, Wayne Nicholas, membre de la Première nation Tobique

¹⁰⁰ *Délibérations*, 21 novembre 2006, Peter DiGangi, Secrétariat de la Nation algonquine

¹⁰¹ *Délibérations*, 7 novembre 2006, Mi'kmaq Î.-P.-É.

¹⁰² *Délibérations*, 1^{er} novembre 2006

¹⁰³ *Délibérations*, 7 novembre 2006, Mi'kmaq Î.-P.-É.

¹⁰⁴ *Délibérations*, 22 novembre 2006, John Beaucage, UOI

¹⁰⁵ *Délibérations*, 18 octobre 2006, Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada

¹⁰⁶ *Délibérations*, 31 octobre 2006, Denis Brassard, Conseil tribal Mamuitun

4. Moins de litiges

« Nous souhaitons que la Couronne change d'attitude en matière de litiges¹⁰⁷. » « Le recours aux tribunaux est de moins en moins possible. Les tribunaux s'empressent d'appliquer des périodes de prescription¹⁰⁸ », et ils ne sont donc pas une tribune accessible ou appropriée.

La plupart des Premières nations n'ont pas des ressources financières, comme le gouvernement, pour mener une poursuite de cinq à sept ans. De plus, en cour, elles font face à plusieurs défis *techniques* dont des normes rigoureuses de preuve, des prescriptions rigides, des défenses musclées et des critères différents pour l'indemnisation et des dommages¹⁰⁹.

Le « gouvernement du Canada ordonne à ses avocats de recourir à tous les artifices de procédures possibles pour retarder le procès, chercher des faux-fuyants, compliquer les choses et faire monter les frais juridiques » et cette façon de procéder « n'est pas une façon honorable d'agir à l'égard d'une dette juste¹¹⁰ ».

L'APN a fait savoir au Comité qu'elle veut que le gouvernement précise les périodes de prescription visant les revendications qui sont maintenant statuées par les provinces, ce qui crée des normes différentes à la grandeur du Canada. L'APN souhaite donc que des fonds soient accordés aux Premières nations pour régler le coût des litiges si elles ne désirent pas suivre le processus de règlement des revendications particulières¹¹¹.

5. La création d'un organisme indépendant

Le ministre Prentice a déclaré devant le Comité qu'il faut mettre en place un organisme indépendant de règlement des revendications. Selon lui, cet organisme « pourrait mesurer les progrès, contrôler les progrès, faire avancer les dossiers et rassembler les parties ». Afin que cet organisme indépendant puisse accélérer le règlement, le ministre était d'avis que le gouvernement et les Premières nations devaient accepter d'être liés à ses décisions¹¹².

Les Premières nations ont expliqué au Comité qu'un organisme indépendant doit garantir l'équité et le règlement rapide des revendications particulières¹¹³. Pour le professeur Coyle, cet organisme serait capable de régler les revendications litigieuses rapidement et jouirait du même respect que les tribunaux¹¹⁴. L'APN favorise la création d'une commission indépendante des revendications et croit que celle-ci est essentielle à l'amélioration du processus actuel¹¹⁵. Les Premières nations croient qu'elle est nécessaire pour éliminer le conflit d'intérêt comme le recommandait le rapport du GTM¹¹⁶. Elles pensent donc qu'elles et le gouvernement devraient mettre ensemble sur pied cet organisme indépendant¹¹⁷.

¹⁰⁷ *Délibérations*, 4 octobre 2006, Alan Pratt

¹⁰⁸ *Délibérations*, 3 octobre 2006, Bryan Schwartz

¹⁰⁹ Mémoire soumis par Jerome Slavik

¹¹⁰ *Délibérations*, 4 octobre 2006, Alan Pratt

¹¹¹ *Délibérations*, 8 novembre 2006

¹¹² *Délibérations*, 1^{er} novembre 2006

¹¹³ *Délibérations*, 18 octobre 2006, TARR MB; *Délibérations*, 7 novembre 2006, BCSCC

¹¹⁴ *Délibérations*, 3 octobre 2006

¹¹⁵ *Délibérations*, 8 novembre 2006

¹¹⁶ *Délibérations*, 21 novembre 2006, Peter DiGangi, SNA; *Délibérations*, 21 novembre 2006, John Beaucage, UOI; *Délibérations*, 7 novembre 2006, Mi'kmaq Î.-P.-É.

¹¹⁷ *Délibérations*, 21 novembre 2006, John Beaucage, UOI; *Délibérations*, 18 octobre 2006, TARR MB

Le ministre Prentice croit que le gouvernement du Canada, en tant que centre d'excellence, doit être relié institutionnellement à l'organisme¹¹⁸. Denis Brassard est d'avis que l'organisme aidera à constituer un corpus d'opinions et de doctrines sur les revendications particulières ainsi que sur les « manquements qui sont acceptables ».

Il pense qu'il serait imprudent de *légaliser* l'organisme indépendant en raison de l'absence de jurisprudence¹¹⁹. La vérificatrice générale a souligné que l'organisme indépendant devra « recevoir le financement nécessaire afin d'éviter que des retards ne se reproduisent¹²⁰ ».

Les Premières nations veulent un organisme indépendant qui fera en sorte que les revendications ne dorment pas dans le système pendant des décennies. Elles veulent aussi un mécanisme qui obligera le gouvernement à prendre une décision et qui pressera les Premières nations et le gouvernement à en arriver à une entente¹²¹. La Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan souhaite que l'organisme indépendant puisse prendre des décisions exécutoires¹²². Le chef Morris Shannacappo, représentant le Centre de recherche sur les droits ancestraux et issus de traités du Manitoba (TARR), était d'avis qu'un représentant des Nations Unies pourrait agir en tant qu'observateur ou de membre de l'organisme¹²³.

Des témoins de la Colombie-Britannique et de l'Ontario ont mentionné la création d'un organisme indépendant dans chaque province ou région¹²⁴. Le chef du Grand conseil Beaucage de l'UIO percevait pour sa part un organisme de cinq à six membres composé de juges à la retraite et de membres des Premières nations¹²⁵. La tribu des Blood croit que les Premières nations devraient avoir voix dans les nominations initiales et les renouvellements¹²⁶.

La façon d'établir l'organe indépendant a été bien sûr soulevée aux audiences. La plupart des témoins soutiennent qu'il serait trop long et sans doute inutile de repartir à zéro quand tant d'efforts ont été consacrés à la question il y a quelques années.

Beaucoup endossent la recommandation du professeur Schwartz et de l'Assemblée des Premières nations : reprendre le dossier où il était avant l'adoption de la *Loi sur les règlements des revendications particulières*¹²⁷. On affirme que le gouvernement doit établir, de concert avec les Premières nations, une commission indépendante¹²⁸. En d'autres mots, l'APN et le fédéral devraient négocier un ensemble modeste de changements à la *Loi*, pour en corriger les lacunes principales; les parties devraient collaborer à résoudre le problème¹²⁹.

Comme la plupart des revendications particulières en suspens émanent de Colombie-Britannique, le Comité donne beaucoup d'importance à l'avis du grand chef Ken Malloway,

¹¹⁸ *Délibérations*, 1^{er} novembre 2006

¹¹⁹ *Délibérations*, 31 octobre 2006

¹²⁰ *Délibérations*, 18 octobre 2006

¹²¹ *Délibérations*, 18 octobre 2006, FSIN; *Délibérations*, 31 octobre 2006, Denis Brassard, Conseil tribal Mamuitun

¹²² *Délibérations*, 18 octobre 2006

¹²³ *Délibérations*, 18 octobre 2006

¹²⁴ *Délibérations*, 21 novembre 2006, John Beaucage, UOI; *Délibérations*, 17 octobre 2006, Debbie Abbott, UBCIC

¹²⁵ *Délibérations*, 21 novembre 2006

¹²⁶ *Délibérations*, 8 novembre 2006

¹²⁷ *Délibérations*, 17 octobre 2006, Debbie Abbott, UBCIC

¹²⁸ *Délibérations*, 8 novembre 2006, APN

¹²⁹ *Délibérations*, 3 octobre 2006, Bryan Schwartz

du Comité des revendications particulières des Premières nations de la Colombie-Britannique, qui juge que les recommandations du Groupe de travail conjoint sont une piste de réforme valable¹³⁰.

Au nom du Secrétariat de la nation algonquine, Peter Di Gangi a donné un avis sur le travail du Groupe de travail conjoint :

Le développement de l'organe indépendant devrait suivre les recommandations du Groupe de travail, à cause des compromis acceptés par les Premières nations et les gouvernements pour parvenir à un consensus et une approche équilibrée¹³¹.

[TRADUCTION]

La Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan (FSIN) propose la structure suivante :

D'abord une commission chargée de faciliter les négociations.
Ensuite le tribunal qui statue sur les revendications si elles ne peuvent pas être résolues à la première étape. Si, à tout moment, le revendicateur n'est pas satisfait de la commission, on peut passer à la décision¹³².

L'APN propose 7 commissaires, juges ou arbitres; et peut-être 7 de plus pour traiter les revendications qui arrivent, si on veut suivre la structure de la *Loi sur le règlement des revendications particulières*.¹³³

L'APN et la FSIN recommandent des échéances fixes pour l'examen, la décision et la surveillance des négociations de la revendication; si l'échéance est dépassée, la Première Nation devrait pouvoir demander une décision exécutoire¹³⁴. Les avocats Alan Pratt et Ron Maurice ont dit au Comité qu'un organe exécutoire « est un monstre redoutable. Des gens rationnels voudront l'éviter à tout prix s'ils courent le risque de perdre, ce qui les encourage à rechercher un règlement négocié...¹³⁵ ».

L'APN désire participer à la révision de la loi par la commission indépendante dès qu'elle sera créée¹³⁶. La FSIN considère que l'organe indépendant doit faire rapport au Parlement¹³⁷. Son directeur de la recherche, Jayme Benson, indique que les recommandations du Groupe de travail conjoint empêcheraient qu'il y ait un « chéquier que l'on peut utiliser à sa guise » pour distribuer les fonds. « Il y aurait plutôt un plafond sur les dépenses de l'organe pour régler les revendications¹³⁸. M. Pratt nous a dit que les Premières nations ne veulent pas de chèque en blanc, « mais un gros chèque »¹³⁹.

¹³⁰ *Délibérations*, 7 novembre 2006

¹³¹ *Délibérations*, 21 novembre 2006

¹³² *Délibérations*, 18 octobre 2006

¹³³ *Délibérations*, 8 novembre 2006

¹³⁴ *Délibérations*, 18 octobre 2006, FSIN; *Délibérations*, 8 novembre 2006, APN

¹³⁵ *Délibérations*, 4 octobre 2006

¹³⁶ *Délibérations*, 8 novembre 2006

¹³⁷ *Délibérations*, 18 octobre 2006

¹³⁸ *Délibérations*, 18 octobre 2006, FSIN

¹³⁹ *Délibérations*, 4 octobre 2006

M. Slavik endosse les recommandations du Groupe de travail, comme d'autres avocats et universitaires entendus; il propose de faire de l'organe un bureau indépendant de règlement des revendications et des droits, faisant rapport directement à un groupe de ministres supérieurs englobant ceux de la Justice, des Finances, du Conseil du Trésor et des Affaires indiennes¹⁴⁰. Il recommande que l'organe ait un mandat large propre à attirer des personnes compétentes et motivées aptes à relever les défis politiques, économiques et juridiques parmi les plus exigeants du Canada. L'organe devrait s'attaquer aux plus de 800 revendications en souffrance, dont le nombre augmente toujours¹⁴¹. [P]eu importe comment on s'y prendra, il faudra de 20 à 25 ans pour éliminer l'arriéré et résoudre ces revendications¹⁴². [S]'il faut diriger les pays comme ... une entreprise, nous devons évaluer [cette dette légitime] et commencer à la rembourser. Cela ne se fera pas du jour au lendemain¹⁴³ ».

Pour le FSIN, il faudra un ou deux ans pour passer du système actuel à un organe indépendant, avec la collaboration de l'APN et du fédéral¹⁴⁴. Selon le professeur Schwartz, l'organe offrira l'avantage de pouvoir examiner les réussites et voir à les généraliser¹⁴⁵.

Si ce sérieux engagement à régler les revendications se concrétise et que nous commençons à régler 50 ou 100 revendications par année, certaines catégories... n'auront très rapidement plus de secrets. Les représentants du ministère de la Justice se familiariseront avec les modalités précédentes et pourront comparer certaines revendications. Ce sera la même chose du côté des Premières nations. Il est possible de regrouper les revendications dans un cadre gérable et d'améliorer considérablement l'administration. Certaines expériences ont connu du succès, mais il nous faut ... un système exhaustif dans lequel situer ces expériences et s'assurer qu'un maximum de connaissances en découle¹⁴⁶.

Le professeur Schwartz a dit au Comité qu'il serait plus facile d'améliorer les procédures en vertu d'un nouveau cadre¹⁴⁷. Évoquant la procédure actuelle des ministères des Affaires indiennes et de la Justice, il juge difficile de tirer profit de l'expérience quand les revendications territoriales se règlent règle au rythme de 10 par an¹⁴⁸.

6. Démarche législative différente du projet de loi C-6 et de la Loi

Le Comité ne sent pas la nécessité, dans son rapport, d'aller dans le détail des lacunes de la Loi. Les témoignages sont disponibles dans le compte rendu des audiences des comités parlementaires sur ce sujet, il y a quelques années. Comme le résume Alan Pratt : le Groupe de travail a convenu d'un ensemble de principes et d'un avant-projet de loi, mais dans la Loi, ces principes ont été déformés et modifiés. Le gouvernement s'est déchargé de la quasi-totalité de ses responsabilités¹⁴⁹.

¹⁴⁰ *Délibérations*, 4 octobre 2006

¹⁴¹ *Délibérations*, 4 octobre 2006 et dans le mémoire soumis par Jerome Slavik

¹⁴² *Délibérations*, 4 octobre 2006

¹⁴³ *Délibérations*, 4 octobre 2006

¹⁴⁴ *Délibérations*, 18 octobre 2006, FSIN; *Délibérations*, 8 novembre 2006, APN

¹⁴⁵ *Délibérations*, 3 octobre 2006

¹⁴⁶ *Délibérations*, 3 octobre 2006, Bryan Schwartz

¹⁴⁷ *Délibérations*, 3 octobre 2006

¹⁴⁸ *Délibérations*, 3 octobre 2006

¹⁴⁹ *Délibérations*, 4 octobre 2006

Devant nous, le professeur Schwartz a dit du bien du projet de loi C-6 : le processus parlementaire « a presque fonctionné »; il est maintenant temps d'achever l'ouvrage. Selon lui, le projet de loi renferme un cadre financier à perfectionner, qui donne au gouvernement fédéral la marge qu'il recherchait pour ne pas avoir à s'imposer des obligations immédiates en une seule année. « Cette question a fait l'objet de discussions et de négociations¹⁵⁰ ». Dans son témoignage, la tribu Blood s'est dite d'accord : on peut corriger la *Loi* et la rendre juste pour la participation des Premières nations « à toutes les étapes, y compris aux débats politiques, aux communications, au règlement des questions techniques et à la rédaction »¹⁵¹.

Comme l'ont dit plusieurs témoins dont le professeur Schwartz, un des problèmes de la *Loi* c'est d'imposer tout le fardeau de la divulgation à la Première nation et de ne pas obliger le ministre à motiver le rejet d'une revendication¹⁵². Un autre problème de la *Loi*, c'est qu'elle donne au gouvernement un temps illimité pour répondre à une revendication, qui peut demeurer en suspens aussi longtemps que le gouvernement le veut¹⁵³. La plupart des témoins semblent convenir de la nécessité d'un organe indépendant largement inspiré des recommandations du Groupe de travail mixte Premières nations-Canada, permettant la négociation et la médiation avec des échéances précises et exécutoires et des moyens de dénouer les impasses¹⁵⁴.

Le professeur voit le progrès possible grâce à une « convergence historique extraordinaire ». Les appuis à la position du Groupe de travail conjoint de la 37^e législature sont aujourd'hui majoritaires dans la 39^e. Rembourser la dette nationale est acceptable à la fois pour le gouvernement libéral et le gouvernement conservateur. Les personnes qui connaissent bien les revendications sont le grand chef de l'Assemblée des Premières nations et le ministre des Affaires indiennes. En outre, l'actuel projet de loi fédéral sur la responsabilité insiste sur la transparence et l'équité¹⁵⁵.

Devant nous, le ministre Prentice a déclaré que comme la *Loi* est inacceptable aux yeux des Premières nations, il faut la réformer, la réécrire ou carrément l'abandonner.

Il s'agit du problème fondamental de la *Loi* : si les Premières nations ne croient pas à l'intégrité du processus, ça ne marchera pas. Le processus de règlement des revendications particulières est une solution de rechange aux procédures judiciaires. S'il est mal équilibré ou partial, les Premières nations n'y feront pas confiance et ils ne s'en serviront pas. Il restera le recours aux tribunaux et le mécontentement¹⁵⁶.

L'Assemblée des Premières nations nous a formulé les recommandations suivantes :

- L'APN et le gouvernement fédéral doivent nommer et renommer ensemble les responsables de l'organe de règlement pour garantir que celui-ci demeure indépendant et impartial, à l'abri de tout conflit d'intérêts réel ou apparent.

¹⁵⁰ *Délibérations*, 3 octobre 2006

¹⁵¹ *Délibérations*, 8 novembre 2006

¹⁵² *Délibérations*, 3 octobre 2006

¹⁵³ *Délibérations*, 4 octobre 2006

¹⁵⁴ *Délibérations*, 3 octobre 2006, Michael Coyle; *Délibérations*, 4 octobre 2006, Alan Pratt

¹⁵⁵ *Délibérations*, 3 octobre 2006, Bryan Schwartz

¹⁵⁶ *Délibérations*, 1^{er} novembre 2006

- Le ministère des Affaires indiennes doit être réformé pour empêcher que le fédéral puisse retarder les règlements et tirer des avantages financiers de son inaction. Il faut des échéances précises à chaque étape de la révision, de la négociation et du règlement des différends.
- Il faut plafonner les sommes versées aux Premières nations après le règlement; le plafond doit être suffisant pour garantir au moins que la majorité des revendications pourront franchir cette étape et que celles dépassant un plafond puissent être examinées de façon objective par la commission.
- Il faut réserver un traitement équitable aux revendications dont le montant dépasse le plafond établi.
- Le système doit tenir compte des différences légales, historiques et conjoncturelles, entre les régions. La réduction de l'arriéré doit s'appliquer dans une proportion raisonnable à toutes les régions¹⁵⁷.

La vérificatrice générale a rappelé au Comité les limites des solutions législatives. Elle craint qu'une loi définissant seulement les attributions ne puisse garantir l'application des règlements des revendications dans un délai raisonnable. En examinant le monde de règlement visant les titres fonciers des traités, son bureau a constaté que « le suivi et la mise en œuvre de tout le reste doivent être améliorés par l'établissement d'un meilleur processus et d'un suivi plus rigoureux »¹⁵⁸.

7. Étendre la médiation et la recherche conjointes

Dans son étude, le Comité a appris que l'approche collégiale et les recherches conjointes utilisées à compter de 1997 dans le projet pilote appliqué aux 13 revendications potentielles de la Première nation de Michipicoten constituent un succès sans précédent. Dans le projet pilote, la Commission des revendications des Indiens a été un médiateur très précieux, président des réunions et coordonnant les études sur l'aliénation.¹⁵⁹

Cette méthode a permis de résoudre les revendications des Michipicotens en moins de temps et à moindre coût. Kim Fullerton, avocat pour la Première nation et ancien membre de la Commission des revendications des Indiens concède qu'il s'agit d'un rare exemple de réussite, qui montre les possibilités de la recherche conjointe et des réunions des parties avec un médiateur. Selon lui, on doit envisager la recherche conjointe chaque fois que c'est possible, afin de réduire les coûts et les délais¹⁶⁰.

En 1991, on a constitué la Commission des revendications des Indiens avant tout pour faire enquête à la demande des Premières nations sur les revendications rejetées. Cependant, selon le chef régional pour le Yukon Rick O'Brien : La Commission est un tigre de papier et qu'il ne peut ni imposer ses décisions à une partie, ni la lier à ses décisions, surtout dans le cas de la Couronne¹⁶¹. Au fil des ans, la Commission a cherché à étendre son mandat de médiation. Quoiqu'il en soit, l'Assemblée des Premières nations constate que l'absence de mécanisme de

¹⁵⁷ *Délibérations*, 8 novembre 2006, APN

¹⁵⁸ *Délibérations*, 18 octobre 2006

¹⁵⁹ *Délibérations*, 4 octobre 2006

¹⁶⁰ *Délibérations*, 4 octobre 2006

¹⁶¹ *Délibérations*, 22 novembre 2006, Rick O'Brien, Council of Yukon First Nations

règlement des différends particuliers au sein des procédures des ministères des Affaires indiennes et de la Justice envenime la situation en n'offrant aucun recours d'appel à la Première nation¹⁶².

La fonctionnaire du ministère de la Justice qui a comparu devant nous dit ceci de la Commission :

La Commission des revendications particulières des Indiens est mal utilisée : les revendications qu'elle revoit diffèrent passablement de celles que le ministère de la Justice a revues à l'origine [TRADUCTION]¹⁶³.

Elle a affirmé que dans les faits, le mandat de la Commission est aujourd'hui différent de ce qui était prévu à l'origine¹⁶⁴.

8. Éduquer davantage

Wayne Nicholas de la Première nation de Tobique considère que l'action éducative sur les droits ancestraux et issus des traités du Atlantic Policy Congress est un « cadeau du ciel ». Pour les revendications particulières, il estime « qu'il faudrait faire plus à ce chapitre — au fur et à mesure que les revendications atteignent leur point culminant, le grand public est mieux renseigné et souhaite qu'elles soient toutes réglées¹⁶⁵ ».

Le chef Shannacappo du Manitoba est également favorable à plus d'éducation destinée au public:

Le public devrait comprendre que nos Premières nations ne demandent que justice pour régler les injustices commises dans le passé concernant la propriété et, dans la plupart des cas, les terres qui leur ont été attribuées¹⁶⁶.

Le chef national Phil Fontaine et d'autres témoins ont évoqué les craintes mal fondées du public : Nous devons mieux éduquer et informer les Canadiens sur les revendications, leur nature et leur origine¹⁶⁷.

De nombreux Canadiens ont peur des revendications territoriales. Les gens craignent vraiment que si une revendication se règle, ils soient dépossédés de leurs terres et de leur propriété et privés de leurs droits. Pour les Premières nations, il n'a jamais été question de priver qui que ce soit des droits dont nous devrions tous jouir¹⁶⁸.

Le chef national a affirmé que l'APN désire aider le Canada à sensibiliser les Canadiens aux revendications des Premières nations et à leur histoire¹⁶⁹.

¹⁶² *Délibérations*, 8 novembre 2006

¹⁶³ *Délibérations*, 13 juin 2006, Sylvia Duquette

¹⁶⁴ *Délibérations*, 13 juin 2006, Sylvia Duquette

¹⁶⁵ *Délibérations*, 17 octobre 2006

¹⁶⁶ *Délibérations*, 18 octobre 2006

¹⁶⁷ *Délibérations*, 8 novembre 2006, APN; *Délibérations*, 22 novembre 2006, John Beaucage, UOI

¹⁶⁸ *Délibérations*, 8 novembre 2006

¹⁶⁹ *Délibérations*, 8 novembre 2006

IV. RAISONS POUR RÉGLER LES REVENDICATIONS PARTICULIÈRES

Le Canada a trop longtemps tardé à corriger les griefs historiques qui résultent des actions des agents des Indiens et de ses autres fonctionnaires; les retards sont nettement déraisonnables.

A. Impératifs moraux

Observant en 1991 que : « le règlement des revendications territoriales particulières est essentiellement une question de droits de la personne », l'ex-vice-président de la Commission des revendications des Indiens, M. Jim Prentice, ajoutait que la société canadienne serait ultimement jugée sur la façon qu'elle règle ces revendications¹⁷⁰. Lorsqu'il a comparu devant nous en tant que ministre, en novembre 2006, il était du même avis : « Dans la mesure où les revendications sont légitimes, le peuple canadien a véritablement des obligations morales et légales envers les Premières nations¹⁷¹ ».

Les membres du Comité ont fait des commentaires semblables devant les témoins. En 2003, quand la Commissaire en chef des revendications des Indiens a comparu, elle a défini les revendications spécifiques comme une question de justice sociale¹⁷².

La cote canadienne à l'Indice de développement humain des Nations unies recule en grande partie à cause du sort des Premières nations; il nous semble qu'un traitement juste et équitable pour ces dernières devrait amener les dépenses à peu près au niveau de la population canadienne en général. Ailleurs, on a souligné que les sommes versées aux Premières nations ne suivent pas leur croissance démographique.

Dans le climat d'affrontement où baigne la procédure actuelle, les Premières nations ont toujours l'impression d'être en conflit avec le ministère de la Justice¹⁷³ qui conseille le MAIN; c'est ce dernier qui fait l'objet des plaintes et doit également les résoudre. Ils ont l'impression que l'évaluation des revendications ne semble pas avoir pour but de déterminer leur bien-fondé, mais plutôt de réduire au minimum la responsabilité de l'État¹⁷⁴.

Pourquoi les revendications restent-elles en suspens? Parce qu'à court terme, il coûte moins cher d'en parler que de les régler. Le professeur Schwartz considère qu'un organe indépendant « est une nécessité morale et pratique puisque la politique sur les revendications particulières est un désastre »¹⁷⁵.

B. Impératifs financiers et économiques

Le professeur Coyle affirme qu'il y a cinq ans, le Canada évaluait la valeur des revendications particulières à 2,6 milliards de dollars. Si le plafond annuel de ces revendications était fixé à 100 millions, il faudrait 26 ans pour les régler, et il s'agit probablement d'une sous-estimation¹⁷⁶. Nous n'avons pas pu préciser la valeur du règlement des revendications

¹⁷⁰ Communiqué de la CRI, 3 décembre 2001, affiché au site http://www.indianclaims.ca/pdf/prenticeresignation_fr.pdf

¹⁷¹ *Délibérations*, 1^{er} novembre 2006

¹⁷² Renée Dupuis, CRI, 11 juin 2003, *Témoignages*, fascicule 18

¹⁷³ *Délibérations*, 7 novembre 2006, Mi'kmaq de l'Île-du-Prince-Édouard

¹⁷⁴ *Délibérations*, 18 octobre 2006, TARR MB

¹⁷⁵ *Délibérations*, 3 octobre 2006

¹⁷⁶ *Délibérations*, 3 octobre 2006

particulières,¹⁷⁷ mais il semble bien que cette dette cumulée augmente rapidement, car de nouvelles revendications sont présentées chaque année¹⁷⁸.

Le professeur Coyle réfute l'opinion répandue selon laquelle le problème est insoluble : « On ne pourra jamais régler les griefs. Il n'y aura jamais assez d'argent. » Selon lui, si le gouvernement et les Canadiens comparaient le coût de l'inaction, à Caledonia et ailleurs, à celui du règlement, ils trancheraient en faveur de ce dernier.

Familier de la situation à Caledonia, il ajoute : « Reporter le remboursement alors que l'aménagement urbain se poursuit et que les intérêts s'accumulent ne peut que faire gonfler la facture finale du règlement. Le retard entraîne l'incertitude économique et juridique permanente quant aux coûts. Enfin, retarder le règlement des revendications comme les journaux le rappellent, la frustration et la colère de la population, le risque d'affrontement et d'une flambée des coûts financiers et humains des interventions policières¹⁷⁹ ».

À l'été 2006, on a cru l'économie du Canada menacée quand les Premières nations manitobaines étaient sur le point de bloquer la ligne principale du CN pour protester contre la lenteur du règlement de leurs droits fonciers issus de traités et d'autres revendications particulières. L'instigateur de cette menace était le chef Terrance Nelson de la Première nation de la rivière Roseau. Il a imploré le gouvernement du Canada, un « gouvernement immigrant » de répondre correctement aux revendications particulières :

Pendant que les wagons débordent de biens valant des milliards, les nôtres vivent dans la pauvreté, avec des écoles, des logements, une santé et une qualité de vie de moindre qualité¹⁸⁰.

Selon le Manitoba Treaty and Aboriginal Rights Centre, « il serait plus économique et plus logique que les Premières nations et le gouvernement collaborent à instaurer un système indépendant disposant de ressources suffisantes¹⁸¹ ».

Plus de fonds pour régler les revendications est la meilleure solution à long terme, nous dit-on, parce que cela sauverait considérablement d'argent au pays. Le professeur Coyle nous a rappelé que les poursuites visant les revendications particulières coûtent très cher, bien plus que les négociations. Il a dit que l'argent que le fédéral utilise dans les poursuites serait mieux employé à régler les revendications hors cour, comme le prévoyait la politique sur les revendications particulières¹⁸².

Le ministre Prentice et de nombreux témoins nous ont dit que les règlements de revendication créent des occasions de développement économique chez les Premières nations¹⁸³. L'APN se dit prête à aider le Canada à étudier comment le règlement des

¹⁷⁷ La dette globale du ministère des Affaires indiennes et du Nord dans les revendications et les poursuites en cours ou envisagées est chiffrée à 15 milliards de dollars (15 354 800 k\$) dans son rapport sur le rendement ministériel de 2004-2005 (p. 47).

¹⁷⁸ *Délibérations*, 3 octobre 2006, Bryan Schwartz

¹⁷⁹ *Délibérations*, 3 octobre 2006, Michael Coyle

¹⁸⁰ *Délibérations*, 3 octobre 2006, 22 novembre 2006

¹⁸¹ *Délibérations*, 18 octobre 2006

¹⁸² *Délibérations*, 3 octobre 2006

¹⁸³ *Délibérations*, 1^{er} novembre 2006, ministre Prentice; *Délibérations*, 8 novembre 2006, Tribu Blood; *Délibérations*, 7 novembre 2006, Ken Malloway, BCSCC; *Délibérations*, 22 novembre 2006, chef Terrance Nelson, Première nation de la rivière Roseau

revendications particulières réduirait la dépendance socio-économique et les autres formes de dépendance des Autochtones à l'endroit du Canada.

Selon le professeur Schwartz et d'autres témoins, la solution, à la fois pour les revendications particulières et développement économique est la suivante : « appliquons cette même philosophie à un aspect pressant de la dette nationale, et nous avons tous les ingrédients d'une solution réalisable »¹⁸⁴. L'argent destiné au règlement des revendications, une fois dans les mains des Premières nations, contribuerait au développement humain, à l'investissement dans le capital humain, à l'éducation et au bien-être, permettrait de développer des communautés plus fortes de gens talentueux qui contribueraient à l'économie locale par leur profession et leur métier¹⁸⁵.

Le professeur Coyle propose que les sommes versées par un organe neutre indépendant soient traitées comme des ordonnances de tribunaux, et proviennent du Trésor comme les autres règlements consentis aux dépens du Canada. Il suggère « d'établir un budget global pour les règlements susceptibles d'être accordés dans une année donnée, disons 300 ou 400 millions de dollars; il faudrait négocier le tout ». « Ainsi, le tribunal pourrait rendre des décisions selon l'obligation juridique, et le gouvernement ne serait pas surpris à la fin de l'année de devoir déboursier 3 milliards de dollars. Le maximum pouvant être accordé serait connu à l'avance¹⁸⁶. »

C. Impératifs politiques et historiques

Aiguillonnées par les tribunaux, les politiques des années 1970 et 1980 qui ont donné au MAIN le pouvoir de résoudre les revendications particulières ont eu tôt fait d'être critiquées parce qu'elles plaçaient le Canada en conflit d'intérêts.

Le Comité s'est souvent fait dire à quel point l'arriéré des revendications engendre frustration et friction avec le gouvernement, et à quel point les doléances historiques perdurent¹⁸⁷. Les Premières nations de Colombie-Britannique ont réclamé du Comité l'assurance que les revendications futures seraient examinées rapidement et négociées en toute bonne foi¹⁸⁸. « Ne vous y trompez pas, à moins d'une réforme véritable à brève échéance, ce n'est qu'une question de temps avant que des incidents comme ceux d'Oka, d'Ipperwash et de Caledonia ne se produisent dans toute la Colombie-Britannique. Le temps presse. Notre patience est à bout¹⁸⁹. » En Colombie-Britannique, on est convaincu que si la situation actuelle perdure, il ne reste qu'une alternative : les poursuites judiciaires ou la confrontation, qui coûtent cher toutes deux non seulement en ressources et en temps, mais compromettent également le développement des bonnes relations entre les Premières nations de Colombie-Britannique et le Canada¹⁹⁰.

Retarder les règlements accroît l'incertitude politique et perpétue les stéréotypes négatifs des Premières nations¹⁹¹. Les gens qui ont perdu patience peuvent recourir à des gestes

¹⁸⁴ *Délibérations*, 3 octobre 2006, Bryan Schwartz

¹⁸⁵ *Délibérations*, 3 octobre 2006, Bryan Schwartz

¹⁸⁶ *Délibérations*, 3 octobre 2006

¹⁸⁷ *Délibérations*, 21 novembre 2006, Peter DiGangi, SNA; *Délibérations*, 1^{er} novembre 2006, ministre Prentice

¹⁸⁸ *Délibérations*, 17 octobre 2006, Debbie Abbott, UBCIC

¹⁸⁹ *Délibérations*, 7 novembre 2006, Ken Malloway, BCSCC

¹⁹⁰ *Délibérations*, 17 octobre 2006, Debbie Abbott, UBCIC

¹⁹¹ *Délibérations*, 18 octobre 2006, FSIN

désespérés. Comme l'explique le chef Terrance Nelson de la Première nation de la rivière Roseau :

Nous sommes dans une impasse sans savoir comment en sortir. Notre seule solution, c'est de déclarer qu'on a trahi notre traité, de refuser à Enbridge, au CN, l'accès à nos terres et de donner à nouveau l'impression d'être des Indiens militants. Je ne sais vraiment pas quoi faire d'autre. Nous avons intenté autant de poursuites que possible. Nous avons défilé devant les tribunaux. C'est malheureux, mais nous en sommes au point où les gens vont nous regarder et dire : «Ils reviennent encore. Encore ces gens qui ne respectent pas les lois »¹⁹².

Le chef Nelson a également dit au Comité :

Soyons clairs : les événements survenus à Caledonia ne sont pas un incident isolé. Pour moi, cela représente l'avenir des relations entre indigènes et immigrants sur ces terres si nous ne parvenons pas à régler ces questions dans un délai raisonnable¹⁹³.

Les séances communautaires tenues par la Commission des revendications des Indiens permettent à tout le moins au commissaire de connaître les sentiments des communautés revendicatrices. « Il y a beaucoup de méfiance, de colère, de frustration — une frustration légitime » nous a dit la commissaire en chef Renée Dupuis.

Parfois, c'est la première fois que les parties se retrouvent dans la même salle, autour de la même table, avec une partie indépendante et neutre qui essaie de les aider à clarifier les faits, à définir ensemble les enjeux, qui écoute leurs arguments et leurs points de vue divergents. ... Dans certains cas, le choc est intense, en ce sens que les membres de la Première nation entendent parler ceux qui prétendent qu'ils n'ont aucun droit. De l'autre côté de la table, les avocats du gouvernement du Canada entendent pour la première fois les aînés d'une collectivité présenter des preuves devant la commission, sous forme de témoignages, relativement au point de vue de la Première nation à l'égard de sa demande¹⁹⁴.

Les revendications particulières, surtout celles qui concernent les terres, sont chargées d'émotions pour les Premières nations, parce qu'elles rappellent des événements historiques.

On a dit au Comité que le règlement des revendications particulières de nature foncière est important pour les Premières nations parce qu'il leur permet de faire leur deuil du passé¹⁹⁵. Certains revendicateurs, dans leur quête de justice, sont fiers d'agir au nom de leurs aînés. Enfant, Wayne Nicholas a entendu les aînés dire « que ces terres devraient nous revenir un jour ». « Je suis de nature optimiste et j'ose espérer qu'on en viendra à un règlement un de ces jours. S'il n'y a pas de règlement, nous pourrions toujours nous adresser aux tribunaux pour faire valoir que le Canada nous a dépossédés de nos terres en 1892¹⁹⁶. »

¹⁹² *Délibérations*, 22 novembre 2006

¹⁹³ *Délibérations*, 22 novembre 2006

¹⁹⁴ *Délibérations*, 1^{er} novembre 2006, Renée Dupuis

¹⁹⁵ *Délibérations*, 7 novembre 2006, Mi'kmaq Î-P.-É.

¹⁹⁶ *Délibérations*, 17 octobre 2006, Wayne Nicholas, membre de la Première nation Tobique

M. Nicholas nous a relaté un cas de désaccord potentiellement dangereux qui a connu une issue positive.

En 1985, il y avait beaucoup d'animosité au sein de la population locale. La ville de Perth-Andover est érigée sur les terres en question. Nous y avons mené certaines activités qui ont offensé les gens de la ville. Nos enfants qui fréquentaient l'école en ont subi les conséquences et nous n'étions plus dans les bonnes grâces de la population locale. Pourtant, dans les autres secteurs, les non-Autochtones étaient très favorables à notre cause. Les gens de l'endroit ont vu les choses d'un nouvel œil lorsqu'ils ont compris que notre objectif n'était pas de les faire partir et que ce n'était pas eux que nous blâmions, mais bien le gouvernement qui n'avait pas rempli ses obligations. Nous bénéficions maintenant d'un important soutien à l'échelle locale¹⁹⁷.

Ce témoin nous a bien illustré ce que permet de réaliser la négociation et l'éducation.

D. Impératifs légaux

La présentation du juriste Coyle a abordé les questions de justice et de coûts dans les revendications particulières. Il nous a rappelé que le gouvernement n'est pas au-dessus de la loi et ne doit pas être perçu comme tel; il ne peut différer continuellement l'application de la loi¹⁹⁸. Le *Rapport annuel de 2004-2005* de la Commission des revendications des Indiens réitère qu'il y va de l'honneur de la Couronne de répondre sans tarder aux revendications présentées¹⁹⁹.

Au sujet de la *Loi*, l'avocat Allen Pratt nous pose cette question : « Où est la primauté du droit quand le gouvernement peut faire adopter une loi que tout le monde déteste, mais face à laquelle personne ne veut rien faire? On prétend qu'elle n'existe pas. Elle a reçu la sanction royale, mais elle n'est pas en vigueur. Elle porte un numéro et se trouve au chapitre 23 des Lois de 2003. Nous ne savons absolument pas si elle sera un jour déterrée. Elle a été adoptée et reste là à pourrir²⁰⁰. »

Au sujet des revendications particulières, la présentation de l'Assemblée des Premières nations présente les questions légales comme suit : l'indemnisation pour les torts passés est un principe fondamental du droit canadien. Les Premières nations n'ont pas moins droit à cette indemnisation pour les torts commis contre eux par le gouvernement, que tout autre individu ou groupe de la société. Le gouvernement fédéral est tenu de régler les griefs des Premières nations qui ont été lésées par le passé. Il a un devoir de fiduciaire envers les Premières nations : quand il faillit à ce devoir, il est tenu d'indemniser pour ses torts passés. Il s'agit de « restituer ce qui revient aux Premières nations et réparer les manquements aux obligations », pour rétablir la situation comme ces manquements n'avaient pas eu lieu²⁰¹.

Les tribunaux surchargés ne sont pas équipés pour traiter la quantité de revendications particulière en suspens pour établir des remèdes souples. Les coûts et les relations

¹⁹⁷ *Délibérations*, 17 octobre 2006

¹⁹⁸ *Délibérations*, 3 octobre 2006

¹⁹⁹ Commission des revendications des Indiens, *Rapport annuel, 2004-2005*, p. 9

²⁰⁰ *Délibérations*, 4 octobre 2006

²⁰¹ *Délibérations*, 8 novembre 2006

conflictuelles qui résultent d'un recours excessif aux tribunaux rendent peu applicable la procédure dit ce témoin²⁰².

Selon plusieurs témoins, la politique des revendications particulières devrait évoluer au rythme de la *Loi*²⁰³. « Nous en avons appris beaucoup sur la loi qui s'applique aux peuples autochtones depuis 1982²⁰⁴. » Selon le témoin de l'Union of Ontario Indians le recours à l'histoire orale devrait se refléter dans la politique des revendications particulière et dans ses procédures²⁰⁵. La commissaire Dupuis a également réclamé une meilleure application « des antécédents et des principes dégagés au cours des 30 années de règlement et de revendications²⁰⁶ ».

1. Nécessité de résoudre les revendications particulières

Ce qui précède ne rend pas compte de tous les témoignages ou facteurs en faveur du règlement des revendications particulières. Cependant, il est clair que les retards entraînent méfiance et frustration, dont les conséquences sont trop bien connues. Pourquoi le Canada devrait-il résoudre les revendications particulières? La réponse est évidente.

Il y a 24 ans, dans la brochure *Dossier en souffrance*, le fondement de la politique était énoncé :

La tâche est énorme et complexe et exigera beaucoup de temps. Le gouvernement et les Indiens devront faire preuve de bon sens, de ténacité et de collaboration et se respecter mutuellement²⁰⁷.

Pendant son étude, le Comité a appris que la procédure actuelle des revendications particulières ne constitue pas une façon intelligente de les régler²⁰⁸.

La plupart des témoins s'entendent pour reconnaître que pour aller dans la bonne direction, toutes les parties doivent adopter une approche rigoureuse et l'effort collectif doit être appuyé par des ressources financières et humaines fédérales suffisantes pour rendre le progrès réel et tangible. Agir autrement, c'est produire des politiques mal inspirées et des militants mal inspirés.

²⁰² *Délibérations*, 3 octobre 2006,

²⁰³ *Délibérations*, 21 novembre 2006, Peter DiGangi, SNA

²⁰⁴ *Délibérations*, 4 octobre 2006, Alan Pratt

²⁰⁵ *Délibérations*, 21 novembre 2006, John Beaucage

²⁰⁶ *Délibérations*, 1^{er} novembre 2006

²⁰⁷ MAIN, *Dossier en souffrance, Politique sur les revendications autochtones – Revendications particulières* (Ottawa : ministère des Approvisionnements et Services, 1982), p. 3

²⁰⁸ *Délibérations*, 4 octobre 2006, Kim Fullerton

V. PRINCIPES

Les fonctionnaires du ministère des Affaires indiennes ont affirmé que la procédure visant les revendications particulières fait appel aux principes de l'équité, du traitement des Premières nations comme parties distinctes et de l'acceptation mutuelle²⁰⁹. Les Premières nations dont les revendications cheminent dans le système ne voient l'application de ces principes ni dans la structure, ni l'administration de la procédure²¹⁰. Ils se plaignent d'attendre pendant un temps excessif avant d'apprendre très peu sur l'évaluation de leurs revendications par le ministère. Ils doivent emprunter de l'argent au gouvernement pour participer à la négociation et se butent fréquemment à des obstacles aux étapes de l'accord et de la mise en œuvre. En outre, ils n'ont aucun recours judiciaire si les positions se révèlent inconciliables.

Pour en arriver à une nouvelle approche juste et réaliste de régler les revendications particulières, le Comité estime que les principes suivants constituent une base solide de discussions entre les parties intéressées.

1. Équité

- divulgation complète des arguments, opinions juridiques et autres éléments de négociation
- accès complet aux dossiers et à l'information
- aucune pénalité sur l'indemnisation causée par les règlements à d'autres Premières nations
- nouvelle procédure impartiale indépendante du MAIN

2. Inclusion

- inclusion des chefs des Premières nations dans la réforme de la procédure visant les revendications particulières
- collaboration avec les chefs des Premières nations pour concevoir la structure et les opérations d'un nouvel organe indépendant
- participation des autres intervenants, comme les provinces et les territoires, pour en arriver plus rapidement à un règlement mutuellement acceptable

3. Dialogue

- communication ouverte et transparente pour éliminer l'atmosphère d'affrontement
- franchise et bonne foi pour résoudre les revendications de façon coopérative et rapidement

4. Reconnaissance des différences régionales

- démarche adaptée aux différences régionales, tant donné notamment que la plus grande partie des revendications particulières non réglées proviennent de la Colombie-Britannique
- inclusion de l'histoire orale pertinente à l'expérience de la Première nation

²⁰⁹ *Délibérations*, 13 juin 2006, Audrey Stewart

²¹⁰ *Délibérations*, 21 novembre 2006, John Beaucage, UOI

VI. RECOMMANDATIONS

Historique des recommandations

Dans le cadre de son étude de la politique et du processus des revendications particulières, le Comité a constaté que le système actuel ne permet pas de régler ces revendications dans un délai raisonnable. Le manque de ressources et les contradictions qui caractérisent le système actuel donnent des résultats contraires à l'objectif de la politique des revendications particulières du gouvernement fédéral qui est de les régler.

Le nombre de revendications particulières en souffrance s'élève à plus de 800 et augmente. Collectivement, ces revendications représentent un passif éventuel important pour le gouvernement du Canada. Lorsque leurs revendications particulières sont valides, les Premières nations doivent recevoir l'indemnisation nécessaire à leur futur développement économique; qui plus est, il faut, pour des raisons de justice, que soient réglées les revendications particulières.

Recommandations

Conformément aux recommandations des témoins entendus dans le cadre de son étude et aux exhortations quasi unanimes de tous les éminents universitaires, gens de loi et commentateurs de la politique publique qui s'intéressent à la question depuis soixante ans et se sont prononcés en faveur de la création d'un organisme indépendant, le Comité recommande respectueusement :

1) Accroître les fonds pour le règlement

Que le gouvernement du Canada crée un fonds dédié pour les sommes devant servir au règlement des revendications particulières. Que les revendications particulières soient désignées passif éventuel.

Les fonds prévus :

- (i) ne pourront être affectés à d'autres priorités en matière de dépenses;
- (ii) ne deviendront pas périmés à la fin de l'exercice et tous les fonds inutilisés au cours d'un exercice seront reportés aux exercices ultérieurs;
- (iii) ne seront pas inférieurs à 250 millions de dollars par année et cette somme sera allouée annuellement au fonds.

2) Créer un organisme indépendant dans un délai de deux ans

- i) Que le gouvernement du Canada entreprenne immédiatement de créer un nouvel organisme indépendant du gouvernement ayant le mandat et le pouvoir de régler les revendications particulières.
- ii) Que le nouvel organisme soit créé en partenariat avec les Premières nations.
- iii) Que le processus conjoint d'établissement du nouvel organisme reçoive les ressources nécessaires pour être fonctionnel dans les deux (2) ans suivant la date du prochain budget.
- iv) Que le nouvel organisme puisse conclure des ententes sur le règlement des revendications dans les cinq (5) ans suivant la date à laquelle elles lui auront été soumises.

- v) Que le gouvernement du Canada abroge la *Loi sur le règlement des revendications particulières*.

3) Améliorer le processus existant en y consacrant des ressources additionnelles

- i) Pour améliorer le processus existant et faire en sorte qu'une partie importante des revendications en suspens soient prêtes à être réglées avant que le nouvel organisme entre en fonction, que le gouvernement du Canada augmente les ressources financières et humaines que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) et le ministère de la Justice consacrent au règlement des revendications particulières.
- ii) Que le gouvernement du Canada s'assure que les employés affectés au règlement des revendications particulières au MAINC et au ministère de la Justice travaillent en équipe dans des locaux communs pour améliorer la communication, la gestion des dossiers et le règlement en temps opportun des revendications valides.
- iii) Que le gouvernement du Canada consacre suffisamment de fonds aux ressources humaines et financières dont les Premières nations ont besoin pour faire des recherches et préparer leurs revendications.
- iv) Que le gouvernement du Canada veille à ce que les Premières nations jouissent d'un accès égal aux dossiers gouvernementaux nécessaires à la préparation de leurs revendications particulières.

4) Adopter de nouveaux principes directeurs

- i) Que les principes de l'équité, de l'inclusion, du dialogue et de la reconnaissance des différences régionales guident l'établissement d'un nouvel organisme indépendant et toute réforme du processus existant dans l'intervalle.

VII. CONCLUSION

Les revendications particulières sont des griefs historiques des Premières nations qui découlent de torts allégués causés par des fonctionnaires fédéraux. Il peut s'agir de la mauvaise gestion des fonds de la bande, en fiducie et dans des comptes à revenu, de mauvaises transactions sur les terres de la réserve, du mauvais établissement des réserves créées en vertu des traités ou du règlement des limites des réserves. Lorsqu'une revendication particulière se révèle valide, le revendicateur est en droit de recouvrer ce qui a été perdu.

Le Comité craint que des Canadiens ne considèrent les règlements de revendications comme une sorte de cadeau du gouvernement fédéral. Les Canadiens doivent savoir qu'il s'agit d'une question de justice qui doit être réglée.

Comme certaines personnes considèrent le règlement de revendications particulières comme des dépenses discrétionnaires, le gouvernement a pu confondre l'argent destiné aux règlements avec celui destinés aux programmes des Premières nations sur le logement, la santé et l'éducation. Contrairement au fonds des programmes, ceux qui sont destinés aux revendications particulières ne sont pas discrétionnaires. Il s'agit d'indemnisation et de remèdes pour des griefs. Le Comité attend donc que le gouvernement règle la dette que constituent les revendications.

Les Premières nations ne peuvent pas attendre plus longtemps les pouvoirs qui découleront du règlement de leurs revendications particulières. Ces règlements doivent leur accorder justice, ressources et possibilités justes et raisonnables de prendre des décisions importantes touchant leur avenir et leur bien-être.

Nous considérons absolument nécessaire d'éliminer les retards dans le règlement des revendications particulières, non seulement pour les revendicateurs, mais pour les Canadiens en général. Faute d'une volonté politique d'agir correctement face aux revendications particulières, il pourrait y avoir nouveaux affrontements. C'est au Canada de choisir.

ANNEXE A

Témoins entendus et mémoires soumis

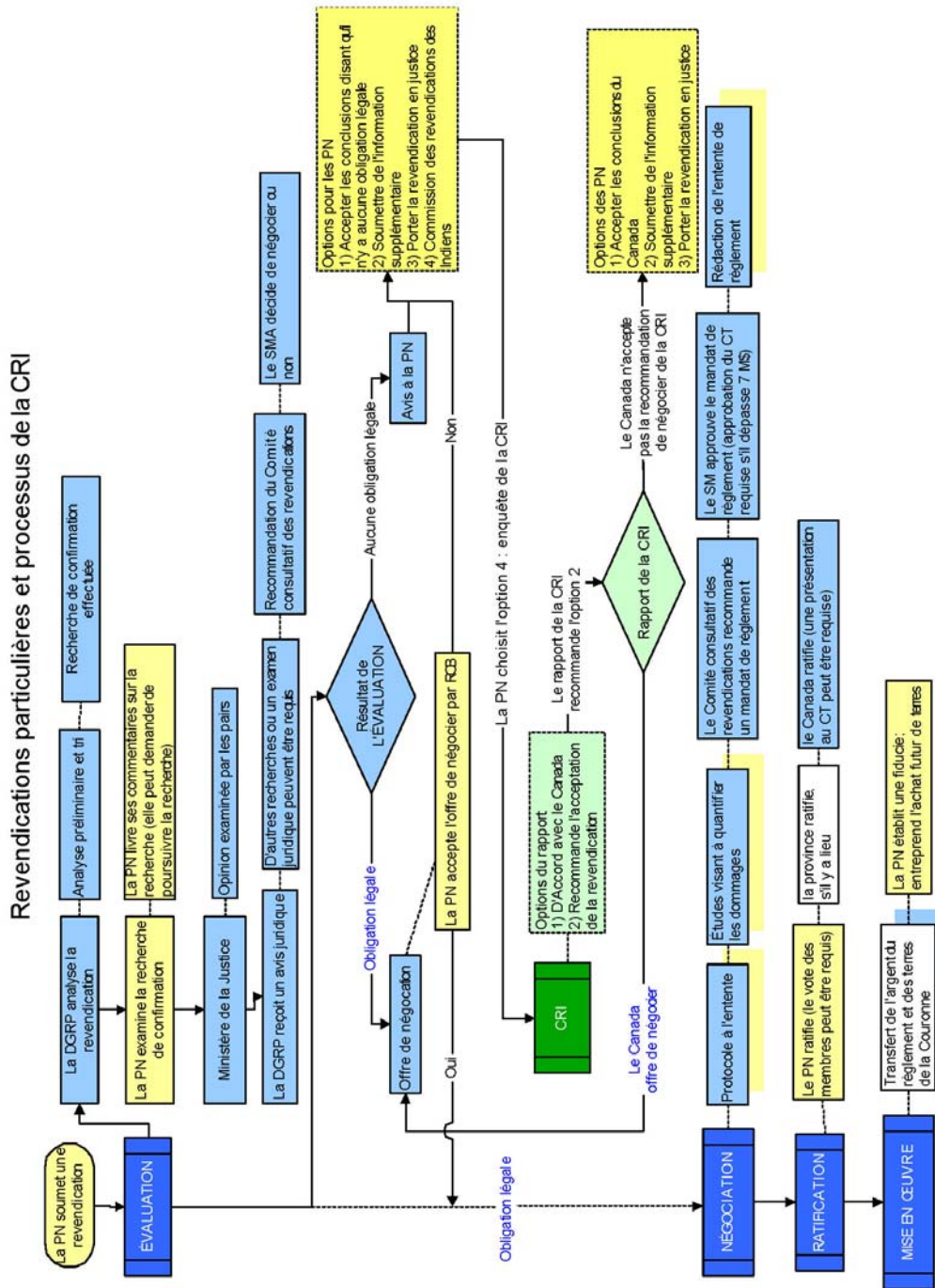
ORGANISATION	NOM, TITRE	DATE DE COMPARUTION	FASCICULE	MÉMOIRE
Assemblée des Premières Nations	Phil Fontaine, chef national	8 novembre 2006	10	X
	Candice Metallic, avocate-conseil			
Association du Barreau autochtone	Jeffrey Hewitt, président			X
Association du Barreau canadien (Section nationale de droit autochtone)	Christopher Devlin, président			X
À titre personnel	Michael Coyle, professeur adjoint, Faculté de droit, University of Western Ontario	3 octobre 2006	7	X
	Bryan Schwartz, professeur, Faculté de droit, University of Manitoba			
	Ron Maurice, associé principal, Maurice Law Barristers & Solicitors	4 octobre 2006	7	
	Jerome Slavik, associé, Ackroyd, Piasta, Roth & Day LLP			X
	Kim Alexander Fullerton, avocat-procureur			X
	Alan Pratt, avocat-procureur, Alan Pratt Law Office			X
	Wayne Nicholas, membre de la Première nation Tobique	17 octobre 2006	8	
	Kevin Christmas			X
British Columbia Specific Claims Committee (BCSCC)	Grand Chef Ken Malloway, président intérimaire	7 novembre 2006	10	
	Jody Woods, directrice de recherche, Union of British Columbia Indian Chiefs			X

Bureau du vérificateur général du Canada	Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada	18 octobre 2006	8	
	Jerome Berthelette, directeur principal			
	Ronnie Campbell, vérificateur général adjoint			
Cape Mudge Band Council	Chef Ralph Dick			X
Commission des revendications des Indiens	Renée Dupuis, présidente	18 octobre 2006	8	
Confederacy of Mainland Mi'kmaq				X
Conseil tribal Mamuitun	Denis Brassard, coordonnateur des revendications particulières	31 octobre 2006	9	
Council of Yukon First Nations	Rick O'Brien, chef régional, APN Yukon	22 novembre 2006		
Federation of Saskatchewan Indian Nations (FSIN)	Chef Elaine Chicoose, Première nation Pasqua	18 octobre 2006	8	X
	Jayne Benson, directeur des revendications particulières			
Mi'kmaq Confederacy of Prince Edward Island	Chef Darlene Bernard, Lennox Island Band, présidente	7 novembre 2006	10	
	Tracey Cutcliffe, directrice générale			
	Tammy MacDonald, directrice de la recherche			
Ministère de la Justice Canada	Sylvia Duquette, avocate générale, Revendications particulières	13 juin 2006 & 1 ^{er} novembre 2006	3 & 9	
Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada (MAINC)	Jim Prentice, C.P., député, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits	1 ^{er} novembre 2006	9	
	Audrey Stewart, directrice générale, Direction générale des revendications particulières	13 juin 2006 & 1 ^{er} novembre 2006	3 & 9	
	Michel Roy, sous-ministre adjoint, Revendications et gouvernement indien	1 ^{er} novembre 2006	9	

Mohawks of the Bay of Quinte	Lisa Maracle, recherchiste			X
Première nation Red Earth et Première nation Shoal Lake	William, A. Selnes, avocat			X
Roseau River Anishinabe First Nation	Chef Terrance Nelson	22 novembre 2006	11	
Secrétariat de la Nation algonquine	Peter Di Gangi, directeur	21 novembre 2006	11	X
Snuneymuxw First Nation	Chef Viola Wyse			X
Treaty & Aboriginal Rights Research Centre of Manitoba Inc. (TARR MB)	Chef Morris Shannacappo, président	18 octobre 2006	8	X
	Ralph Abramson, directeur			
Tribu des Blood / Kainai	Les Healy, conseiller	8 novembre 2006	10	
	Annabel Crop Eared Wolf, coordinatrice du gouvernement tribal et des affaires extérieures			
	Dorothy First Rider, recherchiste en chef			
Union of British Columbia Indian Chiefs	Debbie Abbott, directrice générale, Nlaka'Paumux Nation Tribal Council	17 octobre 2006	8	X
Union of Nova Scotia Indians	Gillian Allen, recherchiste	22 novembre 2006	11	X
Union of Ontario Indians (Anishinabek Nation)	John Beaucage, chef du Grand Conseil, Anishinabek Nation	21 novembre 2006		X

Revendications particulières et processus de la CRI

Source: Direction générale des revendications particulières, MAINC



ANNEXE C

**Initiatives antérieures visant l'établissement
d'une commission indépendante des revendications**

1948	Un comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes recommande de créer immédiatement une commission des revendications « pour évaluer et régler de façon juste et équitable toutes revendications ou tous griefs ».
1950	John Diefenbaker, député de Lake Centre, en Saskatchewan, prône publiquement l'institution d'une commission indépendante des revendications semblable à la Commission des revendications des Indiens (Indian Claims Commission) établie aux États-Unis en 1946.
1961	Un Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes recommande d'établir une commission des revendications des Indiens au Canada.
1965	Un projet de loi ressuscitant diverses initiatives législatives visant à établir une commission des revendications des Indiens expire au <i>Feuilleton</i> et n'est plus représenté.
1969	Le gouvernement fédéral établit une commission des revendications des Indiens dirigée par le commissaire Lloyd Barber et dont le mandat est d'examiner les griefs relatifs aux revendications des Autochtones. Elle est dissoute en 1977.
1973	Suite au jugement rendu dans l'affaire de <i>Calder et al. c. Procureur général de la Colombie-Britannique</i> , le gouvernement fédéral rend publique sa politique en matière de revendications, qui définit les revendications particulières et les revendications globales.
1979	Dans un rapport non publié, Gérard La Forest écrit que le Bureau des revendications des autochtones (<i>sic</i>) du ministère des Affaires indiennes a [traduction] « des fonctions contradictoires à l'égard des revendications des Autochtones » et que, par souci d'impartialité, il y aurait lieu d'établir un organisme indépendant à l'extérieur du ministère et de lui confier le règlement des revendications particulières.
1982	Le gouvernement fédéral publie <i>Dossier en souffrance : Une politique des revendications des autochtones - Revendications particulières</i> .
1983	Le <i>Rapport Penner</i> recommande au gouvernement du Canada d'élaborer une nouvelle politique en matière de revendications particulières de concert avec les Premières nations, de présenter un projet de loi établissant un processus quasi-judiciaire pour gérer les négociations restées sans résultat et de confier la mise en œuvre des règlements négociés à un organisme neutre.
1990	<i>Questions en suspens : programme d'action pour tous les Canadiens dans les années 90</i> , un rapport du Comité permanent des affaires autochtones de la Chambre des communes, signale que le processus de règlement des revendications autochtones mécontente tout le monde, que les revendications ne sont pas traitées assez rapidement et que les demandes visant l'établissement d'un organisme indépendant de règlement des revendications se multiplient.
1990	À la demande du ministre des Affaires indiennes, un comité des chefs de l'Assemblée des premières nations fait une étude générale sur les revendications et recommande de refondre complètement la politique relative à leur règlement et d'établir un groupe de travail mixte de l'APN et du MAINC chargé d'élaborer un processus indépendant de règlement des revendications.

1991	Le vérificateur général examine le processus de règlement des revendications particulières, signale les retards qui le caractérisent et recommande au « gouvernement [d']évaluer à nouveau les méthodes et les concepts fondamentaux pour le règlement des revendications ». 1991, Rapport du vérificateur général, chap. 14, MAINC, recommandation 14:92.
1991	La Commission des revendications (particulières) des Indiens est créée par décret du conseil à titre de « processus provisoire » avec pour mandat d'enquêter, à la demande des Premières nations, sur les revendications particulières qui ont été repoussées par le MAINC et d'assurer des services de médiation à l'égard des revendications en cours de négociation.
1996	La Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA) recommande d'établir dans une loi un tribunal indépendant des territoires et des traités en lieu et place de la Commission des revendications des Indiens.
1998	Le Groupe de travail mixte Premières nations - Canada sur la réforme de la politique sur les revendications particulières (GTM) recommande de créer une commission indépendante pour évaluer les revendications et d'un tribunal chargé d'accélérer le règlement des différends.
2003	Le projet de loi C-6, <i>Loi constituant le Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des premières nations</i> , est présenté à la Chambre des communes en octobre 2002. Le Centre proposé gérerait la négociation et le règlement des revendications particulières, déciderait de façon exécutoire de la validité des revendications et établirait les indemnités à verser. La <i>Loi sur le règlement des revendications particulières</i> (LRRP), qui a reçu la sanction royale en novembre 2003, est rejetée par les Premières nations parce qu'elle s'éloigne trop du modèle recommandé par le Groupe de travail mixte Premières nations - Canada sur la réforme de la politique sur les revendications particulières. La LRRP permet au gouvernement de nommer des commissaires sans consulter les Premières nations, plafonne les indemnités et ne prévoit pas les ressources nécessaires pour régler les revendications particulières en souffrance.
2004	La Confédération des Chefs de l'APN adopte sa résolution 14, qui formule les modifications proposées par les Premières nations à l'égard de la <i>Loi sur le règlement des revendications particulières</i> . Ces modifications comportent des changements au processus qui a présidé à la rédaction de la LRRP et qui garantissent la participation des Premières nations à la prise des décisions concernant la modification de la <i>Loi</i> . Les Premières nations recommandent aussi de modifier le processus de nomination de manière à le rendre [traduction] « équilibré et juste »; d'assurer à tous les demandeurs un accès égal au système de règlement des revendications particulières, quelle que soit l'importance de leurs revendications; d'affecter les ressources voulues pour assurer le bon fonctionnement du système, et de faire en sorte que le nouveau système soit indépendant et accélère l'évaluation des revendications.
1994-2005	La Commission des revendications (particulières) des Indiens (CRI) recommande dans chacun de ses rapports annuels de la remplacer par une nouvelle commission indépendante des revendications autochtones. De 2003 à 2005, elle prône la création du Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des Premières nations décrit dans la <i>Loi sur le règlement des revendications particulières</i> . À la fin de 2006, ce Centre n'a toujours pas été établi et la CRI continue de faire des enquêtes et d'assurer des services de médiation.

CADRE DE RÉFÉRENCE

Le comité a adopté le Cadre de référence suivant pour cette étude spéciale sur les revendications particulières, le 3 octobre 2006.

CONTEXTE

Le 30 mai 2006, le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a reçu le mandat d'analyser et de faire rapport sur la nature et l'état de la politique du gouvernement canadien à l'égard des revendications particulières¹.

Cette étude est motivée par le large mécontentement ressenti devant la lenteur du traitement des revendications particulières ayant pour objet de régler les griefs historiques des Premières nations. Les estimations varient quant à la durée moyenne de la procédure de règlement des revendications particulières du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC). Un pourcentage considérable des revendications en suspens le sont depuis plus de 10 ans². Certaines d'entre elles remontent aux années 1970 et 1980³.

Le problème des délais de traitement des revendications particulières remonte à des décennies. Par ailleurs, en raison du sentiment que ces revendications font l'objet d'un conflit d'intérêts, bon nombre de Premières nations portent leurs revendications devant les tribunaux ou la Commission des revendications particulières des Indiens. Dans les deux cas, les résultats sont discutables, ce qui ajoute à la frustration des revendicateurs. Cette frustration est également partagée par les gouvernements fédéral, provincial et municipal, qui voient les revendications particulières non réglées comme un obstacle important aux activités économiques des Premières nations.

Plusieurs organismes ont recommandé un changement structurel⁴, qui a abouti à la *Loi sur le règlement des revendications particulières* (LRRP), cette dernière ayant reçu la sanction royale

¹ Les critères des revendications particulières sont précisées à la fin du présent document.

² MAINC, Direction générale des revendications particulières, *Rapport d'étape d'information au public*, accessible en ligne au http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/clm/ps_f.pdf.

³ Entre le 1^{er} avril 1970 et le 30 juin 2006, les Premières nations requérantes ont déposé 1 325 revendications particulières. Des 1 325 revendications particulières présentées au MAINC, 275 ont été réglées, 855 sont en suspens, 80 sont closes, 80 n'ont révélé aucune obligation légale et 35 ont été référées en vue d'un recours administratif. Des 855 réclamations en suspens, 629 sont en cours de révision par le MAINC, par le ministère de la Justice ou par les requérants, 89 font l'objet d'intenses négociations, 32 sont à une étape inactive de négociation, 74 sont devant les tribunaux et 31 sont étudiées par la Commission sur les revendications particulières des Indiens. Voici où en sont les 629 dossiers « en cours de révision » : 28 ont été reçus et sont sous évaluation par la Direction générale des revendications particulières; 70 en sont à l'étape de la recherche; 163 ont fait l'objet d'un rapport de recherche que la Direction générale des revendications particulières a envoyé aux demandeurs; le ministère de la Justice est à établir l'avis juridique préliminaire de 312 demandes et a déjà signé un avis juridique pour 56 demandes. Source : MAINC, Direction générale des revendications particulières, *Mini-sommaire national* accessible en ligne au http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/clm/nms_f.pdf.

⁴ Dont le Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord de la Chambre des Communes, en 1990, l'Assemblée des Premières nations, en 1990, la Commission royale sur les peuples autochtones, en 1996, la Commission des revendications particulières des Indiens, en 2001-2002, le Parlement du Canada, avec la *Loi sur le règlement des revendications particulières* (projet de loi C-6), en 2003, et l'Assemblée des Premières nations, en 2004.

le 7 novembre 2003⁵. La décision du gouvernement fédéral de ne pas promulguer la LRRP soulève toutefois des interrogations sur la façon dont seront, à l'avenir, traitées les revendications particulières et la Commission sur les revendications particulières des Indiens⁶

OBJECTIFS

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a entrepris une étude sur les revendications particulières afin de présenter au gouvernement fédéral des recommandations qui lui permettront de résoudre de façon satisfaisante et en temps opportun les griefs historiques des Premières nations concernant l'administration de leurs terres, de leur argent et d'autres affaires en vertu de la *Loi sur les Indiens* et de leurs traités.

Le Comité se penchera et fera rapport sur :

- les préoccupations générales des Premières nations du Canada en ce qui a trait à la procédure de revendication particulière du gouvernement fédéral;
- la nature et l'état de la politique du gouvernement du Canada en matière de revendications particulières;
- l'actuelle administration de la politique;
- le statut de la Commission sur les revendications particulières des Indiens;
- tout autre dossier pertinent.

PORTÉE

Cette étude s'attardera au retard qu'accuse le traitement des revendications particulières légitimes, de leur soumission par la bande requérante (c'est-à-dire à partir du moment où elles sont enregistrées par le MAINC) jusqu'à une entente portant règlement. La phase de mise en œuvre d'ententes portant règlement, y compris l'achat de terres en collaboration avec les gouvernements provinciaux, ne sera pas analysée dans le cadre de cette étude initiale.

Le Comité ne cherche pas à connaître l'histoire ou les circonstances dans lesquelles les revendications s'inscrivent, mais à examiner l'efficacité de la procédure de traitement des revendications particulières du gouvernement fédéral en vue d'identifier la nature et les causes des retards et de découvrir comment éliminer les goulots d'étranglement.

Par ailleurs, étant donné que bon nombre des principales difficultés rencontrées dans le traitement des revendications particulières sont de nature administrative (c'est-à-dire des

⁵ *Loi constituant le Centre canadien du règlement indépendant des revendications particulières des Premières nations en vue de permettre le dépôt, la négociation et le règlement des revendications particulières, et modifiant certaines lois en conséquence (projet de loi C-6).*

⁶ En juillet 2004, la Confédération des Chefs de l'APN décidait, dans l'une de ses résolutions, de demander au gouvernement de ne pas promulguer la LRRP sans examiner les préoccupations des Premières nations ou sans y apporter des modifications. La Confédération souhaitait également que les efforts conjoints visant à revoir le système des revendications particulières soient renouvelés, notamment en ce qui a trait aux nominations au sein des organismes responsables des revendications particulières, à l'indépendance de ces organismes, à la définition des revendications particulières, à leur efficacité, à leur accessibilité et aux ressources qui y sont consacrées (voir la Résolution n o 14 de la réunion du mois de mai de la Confédération des Chefs). Selon l'Assemblée des Premières nations, le ministre de l'époque leur a annoncé, au mois de septembre 2005, que le gouvernement fédéral prévoyait abandonner indéfiniment la proclamation de la LRRP pour se concentrer sur l'amélioration du système actuel de règlement des revendications particulières (voir le texte au <http://www.afn.ca/article.asp?id=128>).

problèmes liés aux retards, à la transparence, aux indemnisations, etc.), et qu'elles sont dues, en grande partie, au mode de gestion du gouvernement fédéral, le Comité tiendra ses audiences à Ottawa. C'est pourquoi il cherchera à obtenir le point de vue d'un grand nombre de témoins de toutes les régions du pays, dont :

- des ministères fédéraux pertinents;
- de la Commission sur les revendications particulières des Indiens;
- des organismes représentant les Premières nations;
- des groupes de recherche sur les revendications particulières qui travaillent pour les Premières nations, les conseils de bande, etc.;
- des spécialistes des revendications particulières, y compris des représentants juridiques et des conseillers en recherche;
- des porte-parole de la Commission royale sur les peuples autochtones (rapport final de 1996);
- des porte-parole du Groupe de travail mixte Premières nations-Canada sur la réforme de la politique sur les revendications (rapport de 1998);
- des universitaires dont les travaux portent sur les revendications particulières.

Le Comité acceptera les courts mémoires qui s'en tiendront au sujet à l'étude, tel qu'il est défini dans le présent cadre de référence.

ORDRE DU JOUR

Le Comité poursuivra ses audiences tout au long de l'automne 2006 afin de présenter son rapport au Sénat le plus rapidement possible.

Comme on l'a mentionné précédemment, les audiences se tiendront à Ottawa. Les demandes de comparution devront être soumises au plus tard le 30 octobre 2006.

Si l'on manque de temps pour répondre à toutes les demandes, les parties intéressées seront invitées à soumettre un court mémoire portant sur les questions clés.

Les personnes qui comparaitront devant le Comité devront s'en tenir à une présentation succincte afin que les membres du Comité aient le temps de leur poser des questions.

Les membres du Comité poseront librement leurs questions. Les témoins et les parties intéressées devront, pour leur part, s'en tenir à ces questions clés lors de leur présentation, de leurs réponses et dans leurs mémoires :

- À quelle(s) étape(s) de la procédure de revendications particulières la plupart des délais surviennent-ils?
- Comment et pourquoi ces délais surviennent-ils?
- Y a-t-il suffisamment d'expertise interne pour gérer efficacement les revendications?
- L'ajout de ressources humaines, financières ou d'autres ressources suffirait-il à éliminer les principaux délais? Si oui, veuillez préciser quelles ressources devraient être ajoutées en premier lieu et à quel endroit. Sinon, que devrait-on faire?
- La politique en matière de revendications particulières permet-elle de répondre adéquatement aux questions liées aux obligations légales du gouvernement

fédéral à l'égard des
Premières nations?

- Quels sont, le cas échéant, les avantages potentiels, pour le Canada et les Premières nations, de la résolution des griefs déposés à titre de revendications particulières?
- Qu'est-ce que le Comité devrait recommander au gouvernement fédéral pour faciliter la résolution des griefs historiques documentés maintenant considérés comme des revendications particulières?

RAPPORT

Le cadre de référence exige que le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones soumette au Sénat le rapport final de son étude des revendications particulières au plus tard le 14 juin 2007. Le rapport sera principalement constitué des recommandations du Comité. Tous les témoignages et tous les mémoires soumis seront pris en compte lors de la rédaction du rapport final.

DÉFINITION DES REVENDICATIONS PARTICULIÈRES

En 1973, deux grandes catégories de revendications – les revendications particulières et les revendications territoriales globales – sont créées avec la publication de la *Déclaration sur les revendications des Indiens et des Inuit* du gouvernement du Canada.

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien met alors en place une politique et une procédure pour les revendications particulières et une autre pour les revendications territoriales globales. Toutes deux étaient et sont encore des moyens, pour les Premières nations et les Inuits, de présenter leurs griefs historiques devant les tribunaux.

Les revendications particulières se fondent sur des allégations de transgression juridique particulière lors de l'administration des terres et de l'argent des Autochtones par le Canada en vertu de la *Loi sur les Indiens* ou sur des allégations de non-respect des dispositions de traités. Les revendications territoriales globales, pour leur part, sont liées aux questions de droits ancestraux⁷.

Seule une bande indienne – une Première nation reconnue à titre de « bande » en vertu de la *Loi sur les Indiens* – peut déposer une revendication particulière. Les revendications particulières ne devraient donc pas être considérées comme des « revendications autochtones » puisque les Indiens non inscrits, les Inuits et les Métis ne peuvent en déposer⁸.

La politique en matière de revendications particulières, adoptée en 1982 sous le titre *Dossier en souffrance*, précise qu'il y a revendication particulière lorsque qu'une bande indienne (Première nation) considère que son grief donne lieu à une obligation légale dans les circonstances suivantes :

⁷ La politique relative aux revendications territoriales globales, intitulée *En toute justice*, a été publiée en 1981.

⁸ L'expression « revendications territoriales autochtones », qui est courante aujourd'hui, contribue à entretenir la confusion à l'égard des différences entre les revendications particulières et les revendications territoriales globales et de ceux qui peuvent s'en prévaloir. Le terme « Autochtone » est un collectif. Selon la *Loi constitutionnelle de 1982*, il comprend les Indiens inscrits (Premières nations), les Indiens non inscrits, les Inuits et les Métis.

- Le non-respect d'un traité ou d'un accord entre les Indiens et la Couronne.
- Le manquement à une obligation aux termes de la *Loi sur les Indiens* ou d'autres lois relatives aux Indiens et des règlements y afférents.
- Le manquement à une obligation découlant de l'administration par le gouvernement de fonds ou d'autres biens appartenant aux Indiens.
- L'usage illégal d'une terre appartenant aux Indiens⁹.

La politique en matière de revendications particulières du Canada tient également compte des revendications fondées sur :

- L'omission de compenser la prise ou l'endommagement, en vertu d'un pouvoir légal, de terres d'une réserve par Sa Majesté ou un organisme fédéral.
- La fraude relativement à l'acquisition, à la location ou à la disposition de terres d'une réserve, de la part d'un employé ou d'un mandataire de Sa Majesté, lorsque la fraude peut être clairement démontrée¹⁰.

Le règlement d'une revendication particulière implique un grand nombre d'étapes. En gros, la procédure de revendication particulière implique : des recherches visant à confirmer les allégations; la validation de la revendication; et la négociation, en temps opportun, d'un accord mutuellement acceptable.

Les allégations pouvant donner lieu à une revendication particulière sont celles qui relèvent de l'exercice des obligations légales du gouvernement fédéral dans des domaines tels que la gestion de l'argent des bandes indiennes dans des comptes de fiducie et de produits, l'exécution de transactions foncières dans les réserves, les problèmes de frontière non résolus et, le cas échéant, la création d'une réserve en vertu d'un traité.

Si les revendications particulières ne concernent pas obligatoirement un traité, elles sont si nombreuses à porter sur le respect du traité de création d'une réserve qu'une sous-catégorie connue sous le nom de droits fonciers issus des traités (DFIT) a été créée¹¹. La catégorie des revendications particulières comprend également les revendications concernant les fonds de fiducie, les cessions de terres, les concessions, les droits de passage et l'arpentage ainsi que les revendications ayant pris naissance avant la Confédération.

⁹ MAINC, *Dossier en souffrance : une politique des revendications des Autochtones* (Ottawa : Ministre des Approvisionnement et Services, 1982), p. 20.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Les revendications DFIT ont soulevé de nombreuses questions concernant les critères de validation et ont fait l'objet de modifications de politique dans les années 1970, 1980 et 1990.