

LES REVENDICATIONS PARTICULIÈRES AU CANADA

Emma Butt
Mary C. Hurley
Division du droit et du gouvernement

Le 1^{er} avril 2006

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

**THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH**

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
AVANT 1973.....	1
A. Les rapports parlementaires	1
B. Les lois fédérales.....	2
C. Le livre blanc	2
DE 1973 À 1990	3
A. L'arrêt <i>Calder</i>	3
B. Le Bureau des revendications des Autochtones.....	3
C. La nouvelle politique sur les revendications particulières.....	3
DE 1991 À 2002	5
A. Une nouvelle réforme	5
B. La Commission des revendications des Indiens	6
C. La Commission royale sur les peuples autochtones	7
D. Les groupes de travail mixtes Assemblée des Premières Nations-gouvernement.....	7
E. La réponse du gouvernement.....	8
PROJET DE LOI C-6 : LOI SUR LE RÈGLEMENT DES REVENDICATIONS PARTICULIÈRES	9
A. Aperçu.....	9
B. Réactions au projet de loi C-6.....	9
LA SUITE DES ÉVÉNEMENTS.....	11
A. Entre le gouvernement et l'Assemblée des Premières Nations	11
B. En comité parlementaire	12
CONCLUSION.....	14

ANNEXE – DONNÉES SUR LES REVENDICATIONS PARTICULIÈRES



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LES REVENDICATIONS PARTICULIÈRES AU CANADA

INTRODUCTION

Depuis le début des années 1970, le Canada a adopté des politiques établissant deux grandes catégories de « revendications » autochtones et les mesures à prendre pour les régler : les revendications globales, qui concernent des titres ancestraux non éteints relatifs à des terres et des ressources, et les revendications particulières, qui sont des griefs adressés au Canada pour avoir négligé certaines obligations envers des Premières nations (appelées « bandes » dans la *Loi sur les Indiens*) sous certaines rubriques. Le présent document donne un aperçu de l'évolution du régime des revendications particulières.

AVANT 1973

A. Les rapports parlementaires

Pendant une bonne partie du XX^e siècle, le gouvernement ne s'est presque pas occupé des allégations d'obligations non exécutées du Canada envers les Premières nations. De 1927 à 1951, la *Loi sur les Indiens* interdisait aux bandes d'utiliser leur argent pour financer la présentation de revendications contre le gouvernement. En 1947, le comité spécial du Sénat et de la Chambre des communes constitué pour étudier la *Loi sur les Indiens* et d'autres questions concernant les Autochtones a recommandé, entre autres, la création immédiate d'une « commission de revendications » « pour faire enquête [...] sur les clauses de tous les traités conclus avec les Indiens [...] et pour évaluer et régler de façon juste et équitable toutes revendications ou tous griefs qui en découlent »⁽¹⁾. Le comité mixte des affaires indiennes de

(1) Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages*, n^o 41, 9 juillet 1947, recommandation 2. Ce n'est pas une coïncidence si, en 1946, le Congrès américain avait adopté une loi établissant une commission sur les revendications des Indiens, chargée de régler tout un ensemble de revendications contre les États-Unis.

1959 à 1961 a aussi préconisé la création d'une commission des revendications autochtones pour entendre les questions territoriales de la Colombie-Britannique et d'Oka, de même que d'autres affaires⁽²⁾.

B. Les lois fédérales

En 1963 et 1965, le gouvernement libéral, reprenant un projet de mesure législative du gouvernement conservateur qui l'avait précédé, présentait un projet de loi prévoyant le règlement des revendications des Indiens (projets de loi C-130 et C-123). Ce projet de loi aurait, entre autres, établi une commission, composée de cinq membres, qui aurait rendu des décisions exécutoires concernant cinq grandes catégories de revendications⁽³⁾ et qui aurait eu le pouvoir d'accorder une indemnité pécuniaire – sans plafond prévu par la loi – et de financer les recherches des revendicateurs pour préparer leur dossier. Le projet de loi C-123 est mort au Feuilleton à l'automne 1965 et n'a jamais été représenté.

C. Le livre blanc

En 1969, le gouvernement libéral a fait paraître un livre blanc assez controversé sur la politique indienne, qu'il a ensuite retiré⁽⁴⁾. Ce livre blanc proposait l'abrogation de la *Loi sur les Indiens* et la fin du statut juridique distinct d'Indien, tout en reconnaissant l'existence de certaines obligations du gouvernement envers les Autochtones. Un commissaire aux revendications indiennes a alors été nommé pour étudier les revendications et faire des recommandations sur le règlement de griefs particuliers. Ce poste a existé de 1969 à 1977. Les Premières nations ont contesté son mandat trop restreint et, à leur avis, peu utile.

(2) Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes chargé d'enquêter sur les affaires indiennes, *Procès-verbaux*, n° 16, 30 mai-7 juillet 1961.

(3) C'est-à-dire les revendications se rapportant à des titres ancestraux non éteints; à l'aliénation des terres d'une réserve sans dédommagement ou avec un dédommagement insuffisant; à l'inexécution d'obligations prévues dans des accords, y compris les traités; à la mauvaise gestion des fonds en fiducie; et à l'omission de la Couronne d'agir équitablement et honorablement envers les Indiens.

(4) *La politique indienne du gouvernement du Canada, 1969*.

DE 1973 À 1990

A. L'arrêt *Calder*

Dans l'arrêt *Calder c. P. G. Colombie-Britannique*⁽⁵⁾, rendu en 1973, la Cour suprême du Canada a confirmé que l'occupation de longue date du territoire par les Autochtones a fait naître des droits sur le territoire qui ont survécu à l'établissement des Européens. Cet arrêt a amené le gouvernement fédéral non seulement à instituer pour la première fois une procédure pour négocier le règlement de revendications territoriales globales, mais aussi à créer de nouvelles procédures pour régler les revendications particulières⁽⁶⁾.

B. Le Bureau des revendications des Autochtones

En 1974, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) se dotait d'un Bureau des revendications des autochtones (BRA) et lui confiait un double rôle : étudier les revendications autochtones découlant du fait que le gouvernement avait omis d'exécuter ses obligations en droit et représenter le gouvernement dans les négociations avec les Premières nations. En 1979, une étude réalisée pour le BRA décrit une situation familière où un organisme gouvernemental exerce des fonctions incompatibles relativement aux revendications autochtones et conclut que l'impartialité, l'apparence d'impartialité et même l'irrévocabilité plaident pour la constitution d'un organisme indépendant, extérieur à la structure ministérielle, pour le règlement des revendications particulières⁽⁷⁾.

C. La nouvelle politique sur les revendications particulières

En 1982, reconnaissant que sa politique sur les revendications particulières laissait à désirer⁽⁸⁾, le gouvernement fédéral publiait *Dossier en souffrance – Une politique des revendications des autochtones – Revendications particulières*⁽⁹⁾. Cette politique obligeait les requérants à prouver l'existence de l'une de quatre « obligations légales » en souffrance :

(5) [1973] R.C.S. 313.

(6) Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, « Déclaration de l'honorable Jean Chrétien, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien sur les revendications des Indiens et des Inuit », communiqué, 8 août 1973.

(7) Gérard La Forest, *Report on Administrative Processes for the Resolution of Specific Indian Claims*, Ottawa, MAINC, 1979, inédit, p. 17, 64.

(8) Entre 1970 et la fin de 1981, seulement 12 des 250 revendications déposées ont été réglées.

(9) Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, 1982. En 1981, le gouvernement avait publié *En toute justice : une politique des revendications des autochtones*.

- non-respect d'un traité ou d'un accord;
- manquement à une obligation découlant de la *Loi sur les Indiens* ou d'une autre loi relative aux Indiens;
- manquement à une obligation découlant de l'administration des fonds ou d'autres biens appartenant aux Indiens;
- aliénation illégale de terres indiennes;

ou de l'un de deux problèmes se rapportant aux réserves :

- défaut d'indemnisation pour des terres indiennes endommagées ou prises par le gouvernement;
- toute fraude commise dans l'acquisition ou l'aliénation de terres indiennes par des employés ou mandataires du gouvernement fédéral.

La procédure d'évaluation des revendications comprenait un examen par le BRA, un avis juridique du ministère fédéral de la Justice, l'approbation ou le rejet de la revendication par le Ministre, puis la négociation du règlement définitif des revendications acceptées. Enfin, *Dossier en souffrance* énonçait les directives pour la présentation des revendications et les critères généraux régissant l'indemnisation, et aucun plafond pécuniaire n'était prévu.

Les Premières nations et d'autres ont dénoncé ces mesures et leur application. Elles s'opposaient avant tout au fait que le gouvernement fédéral continuait d'être partie à la procédure de règlement des revendications, ce qui avait l'apparence d'un conflit d'intérêts intrinsèque. En 1983, le rapport du Comité spécial de la Chambre des communes sur l'autonomie politique des Indiens (rapport Penner) sur l'autonomie gouvernementale des Autochtones abordait les questions touchant les revendications, y compris le modèle de 1982, et recommandait fermement d'établir une nouvelle politique sur le règlement des revendications, le processus devant être confirmé par une loi après négociation par le gouvernement fédéral et des représentants des Premières nations. Le rapport indiquait que le nouveau processus devait impérativement être à l'abri de toute intervention politique et proposait que la loi adoptée prévoie à la fois une partie neutre qui faciliterait la négociation d'un règlement et une procédure quasi judiciaire pour les cas où la négociation échouerait⁽¹⁰⁾.

(10) *Rapport du Comité spécial de la Chambre des communes sur l'autonomie gouvernementale des Autochtones, Procès-verbal et délibérations*, fascicule n° 40, 12 et 20 octobre 1983, p. 115.

Dans un rapport présenté en 1990, le Comité permanent des affaires autochtones de la Chambre des communes faisait observer, sans faire de recommandations précises, que « le mécontentement demeure très grand » au sujet des politiques sur les revendications, que le traitement des revendications est d'une « extrême lenteur » et que « selon l'une des critiques souvent réitérées, le processus de règlement [...] devrait être administré ou surveillé par un ou plusieurs organismes sans lien avec les ministères des Affaires indiennes et de la Justice »⁽¹¹⁾.

DE 1991 À 2002

A. Une nouvelle réforme

En 1986, la revendication particulière des Mohawks de Kanasatake a été rejetée. En 1990, une partie du territoire revendiqué a été au cœur d'un différend avec la municipalité voisine d'Oka. La crise de l'été 1990 a relancé le mouvement pour une réforme de la procédure de règlement des revendications et a poussé le gouvernement à faire quelque chose.

Le Comité des Chefs sur les revendications (Comité des Chefs), de l'Assemblée des Premières Nations (APN), a réalisé en décembre 1990, à la demande du ministre des Affaires indiennes, une étude dans laquelle il recommandait de réformer fondamentalement la politique des revendications globales⁽¹²⁾, notamment de former un groupe de travail mixte APN-MAINC, qui serait chargé d'établir une procédure indépendante pour le règlement des revendications⁽¹³⁾. Au nombre des initiatives annoncées en avril 1991⁽¹⁴⁾ par le premier ministre d'alors, Brian Mulroney, figurait la création d'un groupe de travail chargé de réviser la politique de règlement des revendications *particulières* et, comme mesure provisoire, la création d'une commission des revendications particulières des Autochtones qui servirait de mécanisme indépendant de règlement des différends.

(11) *Questions en suspens : programme d'action pour tous les Canadiens dans les années 90, Procès-verbaux et témoignages*, fascicule n° 20, 31 janvier-21 février 1990, p. 3.

(12) L'APN et les Premières nations en général ont mis en question la distinction que fait le gouvernement fédéral entre revendications globales et revendications particulières dans sa politique, la jugeant arbitraire et dénuée de fondement en droit.

(13) APN, Comité des Chefs sur les revendications, *Les revendications territoriales – Présentation des Premières Nations*, Ottawa, 14 décembre 1990.

(14) Le gouvernement a proposé le règlement accéléré des revendications inférieures à 500 000 \$, l'abolition de l'exclusion des revendications antérieures à la Confédération, l'augmentation de la valeur des règlements que le ministre a le pouvoir d'autoriser et l'affectation de ressources additionnelles à la procédure de règlement des revendications particulières.

B. La Commission des revendications des Indiens

La Commission des revendications des Indiens (CRI) a été constituée par décret⁽¹⁵⁾ sous le régime de la partie I de la *Loi sur les enquêtes*, à titre d'organisme consultatif indépendant et temporaire, composé de six commissaires chargés d'étudier certaines revendications rejetées par le gouvernement et de rendre des décisions sans force exécutoire⁽¹⁶⁾. Dans les années qui ont suivi, ce mandat restreint et l'impression que le gouvernement ne donnait pas suite aux recommandations de la CRI ont frustré tant les commissaires que les auteurs des revendications.

Dans son rapport annuel de 2000-2001⁽¹⁷⁾, la CRI a fait observer que le règlement des revendications particulières demeurait « désagréablement lent » et « dans une impasse ». Les commissaires réclamaient une augmentation du financement et des ressources pour améliorer la situation et réitéraient leur conviction, plusieurs fois exprimée, de la « nécessité pressante de créer un organisme indépendant d'examen des revendications » qui « éliminerait l'engorgement [...] et [ferait avancer le règlement de] centaines de revendications territoriales actuelles et futures des Premières nations »⁽¹⁸⁾.

Dans son rapport de 2001-2002⁽¹⁹⁾, le président de la CRI indiquait :

Bien que le règlement des revendications territoriales particulières soit un processus long et parfois même décourageant du point de vue des parties concernées, [...] des indices montrent en effet que le gouvernement fédéral se préparerait à réformer l'actuel régime des revendications territoriales, ce que la Commission réclame avec insistance, pour ainsi dire, depuis qu'elle existe.

(15) C.P. 1991-1329, modifié par C.P. 1992-1730.

(16) La CRI peut aussi ouvrir une enquête lorsque le gouvernement a accepté de négocier une entente de règlement, mais que les critères d'indemnisation sont contestés. En vertu de son double mandat, elle peut, à la demande des parties, fournir des services de médiation pour les aider à régler leurs différends d'un commun accord à n'importe quel moment de la procédure.

(17) CRI, *Rapport annuel 2000-2001*, Ottawa, Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2001. La CRI note dans son rapport que, depuis sa création en 1991, elle a déposé des rapports d'enquête sur 55 revendications. Cette publication et d'autres sont affichées sur le site Web de la CRI (<http://www.indianclaims.ca/publications/default-fr.asp>).

(18) En mai 2001, les coprésidents de la CRI ont affirmé au Comité permanent des affaires autochtones, du développement du Grand Nord et des ressources naturelles de la Chambre des communes que la situation des revendications particulières approchait de la crise et montrait bien qu'il fallait un tribunal indépendant, permanent et investi de tous les pouvoirs (*Témoignages*, séance n° 18, 29 mai 2001).

(19) *Rapport annuel 2001-2002*, Ottawa, Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

Il a demandé au gouvernement de passer aux actes : « La mise sur pied d'un organisme indépendant d'examen des revendications s'impose de toute urgence afin d'assurer la justice et l'équité du régime des revendications territoriales particulières. La création d'un tel organisme serait dans le meilleur intérêt non seulement des Premières nations, mais aussi de l'ensemble des Canadiens. »

C. La Commission royale sur les peuples autochtones

Dans son rapport final publié en 1996, la Commission royale sur les peuples autochtones a souligné la nécessité de modifier la structure de règlement des revendications territoriales des Autochtones. Elle recommandait, entre autres, l'adoption d'une loi constituant un tribunal indépendant des traités et des terres autochtones pour remplacer la CRI et, relativement aux revendications particulières, réexaminer le financement des revendicateurs par le fédéral, contrôler les négociations, rendre des ordonnances exécutoires et statuer sur les revendications qui lui sont renvoyées par les revendicateurs, en accordant une réparation s'il y a lieu⁽²⁰⁾.

D. Les groupes de travail mixtes Assemblée des Premières Nations-gouvernement

En juillet 1992, le Canada et l'APN ont convenu d'examiner simultanément la politique des revendications particulières et la procédure de règlement en vue de présenter des recommandations en vue d'une réforme. Le Groupe de travail n'est pas arrivé à un consensus sur toutes les questions avant l'échéance de son mandat en 1993, mais il y est arrivé en ce qui concerne la nécessité d'implanter une procédure indépendante, comme l'ont montré les projets de recommandations sur l'adoption d'une loi créant un organe indépendant pour le règlement des revendications (OIRR).

En 1996, un second groupe de travail mixte Premières nations-Canada (GTM) s'est penché sur la structure et la compétence d'un tel organisme. Le rapport de 1998 du GTM⁽²¹⁾ proposait une mesure législative visant à modifier la procédure de règlement des revendications particulières, notamment comme suit :

(20) *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, vol. 2, *Une relation à redéfinir*, deuxième partie, chap. 4, « Les terres et les ressources », p. 660 et s., recommandations 2.4.29 à 2.4.33.

(21) Assemblée des Premières Nations et Direction des revendications particulières, MAINC, *Report of the Joint First Nations-Canada Task Force on Specific Claims Policy Reform* (Rapport du GTM), Ottawa, 1998, p. 9 et 10.

- neutraliser le conflit d'intérêts du gouvernement fédéral en instituant un mécanisme législatif indépendant qui relèverait directement du Parlement et des Premières nations;
- établir une commission qui faciliterait les négociations ainsi qu'un tribunal qui résoudrait les litiges en cas d'échec des négociations;
- conférer au tribunal le pouvoir de rendre des décisions exécutoires sur le bien-fondé des revendications, les critères d'indemnisation et le montant de l'indemnité, sous réserve du budget quinquennal alloué au fonds de règlement;
- définir les problèmes qui sont du ressort de la commission;
- accorder un financement indépendant aux Premières nations pour la recherche et les négociations;
- effectuer au bout de cinq ans un réexamen conjoint, y compris l'étude des questions non résolues telles que les obligations en droit découlant des droits ancestraux.

E. La réponse du gouvernement

La création d'une forme d'OIRR avec des pouvoirs plus étendus faisait partie du programme du gouvernement libéral depuis le Livre rouge préélectoral de 1993⁽²²⁾. En mai 2000, après étude d'une proposition du gouvernement fédéral comportant certaines caractéristiques du modèle proposé par le GTM en 1998, le comité exécutif de l'APN s'est inquiété de certaines différences marquées entre les deux, notamment le plafonnement à cinq millions de dollars des indemnités accordées par le tribunal⁽²³⁾ et les nominations décidées par le fédéral au lieu d'une prise de décision conjointe. Des discussions techniques conjointes sur la proposition fédérale ont suivi⁽²⁴⁾.

(22) Parti libéral du Canada, *Pour la création d'emplois/Pour la relance économique – Le plan d'action libéral pour le Canada*, Ottawa, 1993, p. 103. Voir aussi *Bâtir notre avenir ensemble : Préparer le Canada pour le XXI^e siècle*, Ottawa, 1997, p. 76; *Rassembler nos forces : Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones*, 1998 (http://www.ainc-inac.gc.ca/gs/chg_f.html).

(23) En mai 2001, la résolution 10/2001 de la Confédération des nations indiennes de l'APN encourageait le Ministre à s'assurer de l'indépendance véritable du nouvel OIRR en supprimant le plafond des indemnités pécuniaires qu'il pourra accorder et à faire en sorte que les ressources mises à sa disposition soient suffisantes.

(24) Selon des documents de l'APN sur la procédure relative à l'OIRR, en février 2002, le Comité des Chefs de l'APN a conclu qu'il lui était impossible de recommander aux Premières nations d'approuver la proposition du fédéral sans amendements et que ces questions devaient se régler au niveau politique.

PROJET DE LOI C-6 : LOI SUR LE RÈGLEMENT DES REVENDICATIONS PARTICULIÈRES⁽²⁵⁾

A. Aperçu

Le projet de loi C-6 – 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 – a été présenté à la Chambre des communes en octobre 2002⁽²⁶⁾ et adopté par celle-ci en mars 2003. Au mois d’octobre, le Sénat y a apporté un certain nombre d’amendements de fond proposés par le gouvernement, auxquels la Chambre a donné son aval. Le projet de loi a reçu la sanction royale le 7 novembre suivant et est devenu le chapitre 23 des Lois du Canada de 2003.

La *Loi sur le Règlement des revendications particulières* (LRRP) a pour objet de modifier la procédure de règlement des revendications particulières en constituant un nouvel organe administratif composé d’une commission chargée de faciliter la négociation des revendications et de régler les différends et d’un tribunal ayant le pouvoir de rendre des décisions exécutoires sur le bien-fondé des revendications et des indemnités accordées, jusqu’à concurrence du montant maximum prévu de dix millions de dollars par revendication, le gouvernement étant le seul à pouvoir nommer les membres de la commission et du tribunal.

B. Réactions au projet de loi C-6

Comme on pouvait s’y attendre, ce sont surtout les organisations des Premières nations dont les membres seraient le plus touchés qui ont réagi le plus à la LRRP tout au long du processus législatif. L’APN et d’autres groupes ont jugé problématiques certains aspects, soit le mode de nomination insuffisamment indépendant, le plafonnement de l’indemnisation et l’absence d’un engagement financier plus grand pour les revendications particulières.

(25) Le résumé législatif LS-431F, intitulé *Projet de loi C-6 : Loi sur le règlement des revendications particulières*, ainsi que l’historique complet du projet de loi C-6 sont affichés sur le site de LEGISINFO (<http://lpintrabp.parl.gc.ca/apps/legisinfo/index-f.asp?Chamber=C&StartList=2&EndList=200&Session=11&Type=0&Scope=I&query=3139&List=toe>).

(26) Déposé pour la première fois au cours de la 1^{re} session de la 37^e législature avec le numéro C-60, il est mort au *Feuilleton* à la prorogation du Parlement en septembre 2002.

Le ministre des Affaires indiennes d'alors, Robert Nault, a fait remarquer que le processus simplifié de règlement des revendications proposé par la LRRP favoriserait le développement économique des collectivités des Premières nations, et que la Commission et le Tribunal seraient des organes indépendants et impartiaux, ce qui augmenterait la transparence et dissiperait l'impression de conflits d'intérêts⁽²⁷⁾. La documentation du Ministère soulignait aussi que la LRRP n'empêcherait pas le Ministre de consulter les Premières nations au sujet de la nomination des membres du Centre et que le plafond des indemnités serait revu lors des examens prévus par la LRRP.

Cependant, en juillet 2002, l'APN a adopté, à son assemblée générale annuelle, une résolution visant à ne pas appuyer le projet loi « dans sa forme actuelle », entre autres pour les raisons suivantes : le projet de loi ne rendrait pas le processus plus équitable, plus efficace ou plus transparent; il différerait de façon importante des propositions du GTM; et il pourrait en fait créer un processus de règlement des revendications qui serait encore pire que le processus existant⁽²⁸⁾. Par ailleurs, lors des audiences des comités de la Chambre et du Sénat, des témoins des Premières nations de diverses régions du pays ont exprimé de façon unanime des préoccupations semblables qui portaient principalement sur l'indépendance, l'équité et la rapidité des règlements. Plusieurs ont déclaré que le projet de loi était « fondamentalement vicié » et ont demandé son retrait, au profit d'un processus conjoint renouvelé⁽²⁹⁾.

Puis le président de la CRI à l'époque, Phil Fontaine, a dit que le projet de loi avait à la fois des points forts – la création d'un Tribunal indépendant et l'accent mis sur le règlement extrajudiciaire des différends – et des points faibles – le plafond des indemnités et le fait que le Ministère continue de contrôler le processus. Il a insisté sur l'importance de respecter les principes fondamentaux, notamment l'indépendance et l'accès à la justice, pour ce qui est de la création et du fonctionnement d'un organe chargé d'étudier les revendications particulières⁽³⁰⁾.

(27) Chambre des communes, *Débats*, 18 juin 2002.

(28) Résolution n° 8 de l'AGA, juillet 2002.

(29) Comité permanent des affaires autochtones, du développement du Grand Nord et des ressources naturelles de la Chambre des communes, *Témoignages*, réunions n°s 7 et 8, 27-28 novembre 2002; Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, *Témoignages*, Fascicules 13 à 18, 30 avril-11 juin 2003.

(30) Comité permanent des affaires autochtones, du développement du Grand Nord et des ressources naturelles de la Chambre des communes, *Témoignages*, réunion n° 5, 26 novembre 2002. Dans son rapport annuel le plus récent 2002-2003, la CRI a répété l'ensemble des principes fondamentaux représentant les normes minimales qu'elle avait recommandées au Comité de la Chambre pour l'évaluation de la LRRP.

LA SUITE DES ÉVÉNEMENTS

A. Entre le gouvernement et l'Assemblée des Premières Nations

Bien que dûment adoptée, la *Loi sur le règlement des revendications particulières* n'a jamais été promulguée et n'est donc jamais entrée en vigueur. En janvier 2004, un communiqué donnant les grandes lignes de la stratégie législative du MAINC indiquait que : « Le gouvernement procédera à la mise en œuvre de la [LRRP] [...] Avec l'Assemblée des Premières Nations et ses membres, le gouvernement se penchera sur quelques-unes des préoccupations de ces derniers pendant la mise en application de la loi. »⁽³¹⁾ Par la suite, lors d'une réunion en juillet 2004, la Confédération des Chefs de l'APN a exhorté le gouvernement à ne pas proclamer la mise en vigueur de la LRRP avant d'avoir pris en compte les préoccupations des Premières nations, ou à la remplacer. La résolution appelait aussi à un renouvellement des efforts conjoints pour la réforme de la procédure de règlement des revendications particulières, surtout en ce qui concerne l'indépendance des organes administratifs et la nomination de leurs membres, la définition des revendications particulières, l'efficacité, l'accès et les ressources⁽³²⁾.

Selon l'APN, le ministre en poste en septembre 2005 l'a informée que le gouvernement fédéral n'avait pas l'intention de promulguer la LRRP et préférerait plutôt s'attacher à améliorer les procédures de revendications particulières en place. L'APN a également indiqué qu'un groupe de travail conjoint entre l'APN et le MAINC, créé afin d'étudier des solutions concernant d'éventuelles modifications à apporter à la LRRP, avait rédigé en 2005 un document où étaient énoncées un certain nombre d'options envisageables, portant notamment sur le processus de nomination, la définition d'une « revendication particulière », le plafond imposé aux revendications, le cadre financier et les délais⁽³³⁾. Comme nous l'avons indiqué plus haut, ces mêmes questions avaient déjà été abordées dans le rapport produit par le GTM en 1998.

(31) Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, *Le ministre annonce une stratégie législative concernant les affaires autochtones qui se fonde sur la collaboration*, communiqué, 21 janvier 2004.

(32) Résolution n° 14 de la Confédération des Chefs, mai 2004.

(33) APN, « Règlement des revendications territoriales », « Loi sur le règlement des revendications particulières » (<http://www.afn.ca/article.asp?id=128>).

B. En comité parlementaire

À l'heure actuelle, le projet de loi C-6 n'a toujours pas été promulgué et le processus de règlement des revendications demeure inchangé. Le 4 octobre 2005, le Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord de la Chambre des communes (ci-après le Comité), conscient du besoin de régler toutes les questions en suspens dans ce domaine, a adopté une motion portant que le Comité allait entreprendre une étude consacrée aux revendications particulières des Premières nations⁽³⁴⁾. Au cours d'audiences qui se sont déroulées du 27 octobre au 15 novembre 2005, le Comité a entendu tout un éventail de témoins, dont des représentants du MAINC et du ministère de la Justice, le commissaire aux revendications des Indiens, ainsi que des négociateurs et des conseillers représentant les Premières nations dans le cadre de négociations sur des revendications particulières ou d'autres procédures juridiques connexes.

Les témoins ont fait part au Comité de tout un éventail d'inquiétudes relatives au processus de règlement des revendications particulières actuellement en vigueur au Canada et, notamment, aux délais excessifs, à l'arriéré croissant des revendications, au manque généralisé de ressources, ainsi qu'au double-rôle ambigu du gouvernement dans ce processus.

Les témoins s'accordaient en général à déclarer que le principal défaut du processus actuel de règlement des revendications particulières est de donner lieu à des retards importants, tout particulièrement lorsqu'il s'agit d'obtenir l'avis juridique du ministère de la Justice sur les revendications particulières. Plusieurs témoins ont déclaré que le délai de règlement d'une revendication particulière « simple » était de 11 à 20 ans, voire beaucoup plus pour les revendications particulières plus complexes. Certains témoins ont déclaré que le fait d'entreprendre des recherches conjointes ou de regrouper les demandes par thèmes communs pourrait permettre d'accélérer le processus. Les témoins du gouvernement ont reconnu l'existence de problèmes de retard et déclaré que le gouvernement travaillait actuellement avec le

(34) La motion proposait plus précisément : « Que le Comité [...] examine les questions suivantes et en fasse rapport : [...] a. l'état d'avancement des activités de la Commission sur les revendications particulières des Indiens, son cadre législatif et administratif et la nécessité d'une réforme institutionnelle et législative visant à remplacer la Commission ou à élargir ses compétences; b. la position qu'ont l'Assemblée des Premières Nations, ses associés, l'Association du Barreau canadien, les Premières Nations et les organismes des Premières Nations au sujet des revendications particulières au Canada. » Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord de la Chambre des communes, *Procès-verbal*, séance n° 43, 4 octobre 2005
(<http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?COM=0&SourceId=129448&SwitchLanguage=1>).

ministère de la Justice à regrouper les revendications par thèmes afin d'accélérer le processus de traitement au sein de ce ministère. De plus, les témoins du gouvernement ont exposé les grandes lignes de leurs plans visant à encourager des recherches conjointes avec l'APN⁽³⁵⁾.

Les témoins ont également souligné le problème grave du manque de ressources allouées par le gouvernement au traitement des revendications particulières, problème qui, selon eux, constituerait la principale raison des divers retards qui émaillent l'ensemble du processus de règlement. Des témoins ont plus particulièrement critiqué le fait que le projet de loi C-6 ne remédiait en rien au problème des retards « causés par le manque de ressources financières et humaines au gouvernement »⁽³⁶⁾.

Le conflit d'intérêts apparent créé du fait que le gouvernement soit, au regard du bien-fondé des revendications particulières, à la fois juge et partie est également à l'origine d'inquiétudes. Les témoins ont insisté sur la nécessité d'établir un processus de règlement des revendications particulières dans lequel il serait possible de s'adresser à une tierce partie véritablement indépendante. Certains sont d'avis que la création d'une telle entité indépendante devrait être le fait d'une procédure conjointe qui soit à la satisfaction de deux parties.

Plusieurs témoins ont rappelé qu'il était important de ne pas oublier l'objet premier du processus de règlement des revendications particulières, qui est le règlement des griefs soumis par les Premières nations par suite du refus de la Couronne d'honorer les traités historiques et d'autres obligations légales. Un témoin a souligné que « l'objectif de redressement » du processus est de remédier aux manquements passés de la Couronne au regard de ses obligations légales envers les Premières nations du Canada, et ce, de façon honorable :

Quand on examine le processus de redressement et de règlement des revendications particulières, il s'agit de diagnostiquer des erreurs passées de nature juridique. Il s'agit de transformer ces erreurs passées en capital sous forme de terres, d'indemnisation et peut-être d'autres actifs qui deviendront les semences d'une économie

(35) Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord de la Chambre des communes, *Témoignages*, séance n° 48, 27 octobre 2005, témoignage du sous-ministre du MAINC d'alors, Michel Roy, et *Témoignages*, séance n° 49, 1^{er} novembre 2005, témoignage de Nadia Bartolini, gestionnaire de recherche à Direction générale des revendications particulières du MAINC, qui a déclaré que le Ministère était en pourparlers « afin de voir s'il n'y a pas des travaux de recherche générale sur des questions en particulier » et de pouvoir regrouper des revendications relatives à des intérêts ou à des questions identiques.

(36) Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord de la Chambre des communes, *Témoignages*, séance n° 50, 3 novembre 2005, témoignage d'Alan Pratt.

prospère. C'est aussi ou ce devrait être aussi une façon importante de reconnaître les erreurs passées et le fait qu'une nouvelle forme de réconciliation, de réparation et d'harmonie peut être envisagée dans cette relation.⁽³⁷⁾

Le Comité n'a pu achever son étude en raison de la dissolution du Parlement le 28 novembre 2005.

CONCLUSION

Les parties intéressées s'accordent généralement à dire que la constitution d'un organisme permanent et indépendant est essentielle à un règlement plus équitable et plus efficace des revendications particulières au Canada. Le principe de la création d'un OIRR a été accepté par les organisations des Premières nations, le gouvernement fédéral, le CRI, le milieu juridique et d'autres organisations. Malgré ce consensus général, il demeure difficile pour les différentes parties concernées de s'entendre sur la façon dont cet OIRR pourrait ou devrait fonctionner.

Le modèle d'OIRR défini par la LRRP a fait l'objet de critiques sévères de la part des groupes et des collectivités des Premières nations, dont le mécontentement est en grande partie attribuable aux écarts importants existant entre le texte de loi et les propositions du GTM. Les différents points de désaccord entre le gouvernement fédéral et les Premières nations ont déjà été évoqués plus haut, mais le principal sujet de dissension demeure le cadre financier du règlement des revendications particulières. Le rapport du GTM reconnaissait qu'il s'agissait là du point sur lequel il serait le plus difficile de trouver une entente. Les recommandations budgétaires du GTM n'avaient finalement pas été reprises dans la LRRP; les organisations des Premières nations, comme d'autres organisations, s'opposaient, et s'opposent toujours, au plafonnement des indemnités accordées. Le second point d'achoppement important soulevé par le texte de loi est le contrôle du processus de nomination à l'OIRR, car les Premières nations s'inquiètent du manque d'indépendance de l'organe. Elles jugent en effet que les conflits d'intérêts perdureront tant et aussi longtemps que le gouvernement fédéral conservera le contrôle exclusif de la composition de ce tribunal, et elles sont en faveur du processus de nomination conjoint recommandé par le GTM.

(37) *Ibid.*

Les autres sujets de discorde touchant à la structure et aux pouvoirs de l'OIRR comprennent l'étendue de sa compétence, la définition d'une « revendication particulière », les ressources allouées et la possibilité de dédommagements non financiers.

Le désir constamment partagé de constituer un nouvel organe permanent et indépendant de règlement des revendications particulières au Canada doit être considéré comme un signe positif. Il semble cependant clair que de nombreux points restent à régler relativement à la structure et aux pouvoirs de cet organe. À long terme, et quel que soit le processus adopté par voie législative, il faudra tenir compte des questions en suspens qui viennent d'être rappelées afin de mettre en place un processus de règlement des revendications particulières plus efficace qui satisfasse à la fois les Premières nations et le gouvernement fédéral. À court terme, des mesures non législatives visant à traiter les revendications particulières non réglées et à remédier aux délais qui y sont associés, telles que l'élargissement des compétences du CRI et l'accroissement des ressources consacrées aux revendications particulières au sein du MAINC et du ministère de la Justice, peuvent être prises par le gouvernement.

ANNEXE

DONNÉES SUR LES REVENDICATIONS PARTICULIÈRES

ANNEXE

DONNÉES SUR LES REVENDICATIONS PARTICULIÈRES

Selon le Mini-sommaire national publié par la Direction générale des revendications particulières du MAINC, entre le 1^{er} avril 1970 et le 31 décembre 2005 :

- 272 des 1 318 revendications particulières présentées ont été réglées;
- les 854 autres étaient à divers stades d'étude par la Direction générale des revendications particulières du MAINC, par les requérants ou par le ministère de la Justice (626), faisaient l'objet de négociations ou étaient suspendues (122), ou bien étaient devant les tribunaux (71), ou la CRI (35)⁽¹⁾.

Selon les Rapports d'étape d'information au public publiés par la Direction générale des revendications particulières :

- plus de 50 p. 100 des revendications particulières non réglées ont été déposées par des Premières nations de la Colombie-Britannique (349) et de l'Ontario (208);
- un pourcentage important de revendications demeure en suspens depuis dix ans ou plus, et un grand nombre de revendications ont été déposées il y a de 15 à 25 ans⁽²⁾.

On peut connaître les coûts liés aux règlements conclus en consultant diverses sources gouvernementales fédérales ou provinciales. Par exemple, la documentation concernant le règlement des revendications particulières en Saskatchewan et en Alberta entre le milieu des années 1980 et 2006 montre que :

-
- (1) Les autres dossiers étaient fermés (81), n'étaient pas assujettis à une obligation légale (76) ou avaient fait l'objet d'un règlement d'ordre administratif (35). Voir le Mini-sommaire national (http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/clm/nms_f.pdf) et les mini-sommaires par province (http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/clm/msp_f.pdf).
- (2) Voir les Rapports d'étape d'information au public de la Direction générale des revendications particulières du MAINC (http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/clm/pis_f.html).

- Le règlement de 29 revendications de droits fonciers issus des traités (DFIT)⁽³⁾ présentées par les Premières nations de la Saskatchewan ont coûté en tout plus de 539 millions de dollars aux gouvernements fédéral et provincial, la plus grosse part ayant été assumée par le fédéral. Le montant d'un règlement a varié entre 3,1 et 62,4 millions de dollars, la moyenne se situant à plus de 18,5 millions⁽⁴⁾.
- Le coût de 12 revendications de DFIT réglées en Alberta a été d'environ 202,2 millions de dollars, la part de la province correspondant à peu près au quart de cette somme et le montant des règlements variant entre trois et 41,5 millions de dollars⁽⁵⁾.
- Le règlement de 13 revendications particulières ne portant pas sur des DFIT a coûté en tout quelque 293,6 millions de dollars en Saskatchewan, le montant accordé dans chaque cas variant entre un peu plus de 400 000 \$ et 94,6 millions de dollars⁽⁶⁾.

Les communiqués 2003-2005 du MAINC font état de sept règlements de revendications particulières jusqu'à présent au cours de cette période, les indemnités pécuniaires atteignant un total de 352,5 millions de dollars, la moins élevée se chiffrant à 1,24 million et la plus élevée, à 94,6 millions de dollars⁽⁷⁾.

(3) Les DFIT forment une catégorie de revendications particulières selon lesquelles le Canada n'aurait pas fourni les terres promises par traité pour constituer une réserve.

(4) Saskatchewan, Department of First Nations and Métis Relations, « Treaty Land Entitlement First Nations » (http://www.fnmr.gov.sk.ca/html/lands/tle_nations.htm).

(5) Alberta, Ministry of Aboriginal Affairs and Northern Development, « Treaty Land Entitlement Claims » (http://www.aand.gov.ab.ca/AANDFlash/D8063F590A0F4DADA3513EBDB9B4FD33_3ED0035025A24003939D9C18C4ACD729.htm). Dans deux cas, le Canada a pris l'initiative de remettre un supplément de quelque 64,5 millions de dollars pour financer le coût des installations permanentes de nouvelles réserves de Premières nations, créées par le règlement.

(6) Saskatchewan, Department of First Nations and Métis Relations, « Specific Claims » (http://www.fnmr.gov.sk.ca/html/lands/specific_intro.htm).

(7) Les communiqués de presse archivés du MAINC sont accessibles sur son site Web (http://www.ainc-inac.gc.ca/nr/prs/index_f.html).